

Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen General de Horarios de Apertura y Cierre de Establecimientos, Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos en la Comunidad de Castilla y León.

Habiéndose solicitado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, con fecha de registro de entrada en el Consejo de fecha 15 de octubre de 1998, Informe Preceptivo y Previo al amparo de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre.

Visto que en el escrito remitido de la citada Consejería se solicita la tramitación por el procedimiento ordinario y no existiendo razones de urgencia, procede su tramitación conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Desarrollo Regional, que en su sesión del día 29 de octubre de 1998, elaboró el oportuno Informe Previo en plazo legal, que fue debatido y aprobado por unanimidad en la sesión plenaria del día 16 de noviembre de 1998.

Antecedentes

Son antecedentes de esta norma:

- La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana.
 - El Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983 y posterior reforma por Ley Orgánica 11/1994.
 - La Ley de Bases de Régimen Local de Castilla y León.
 - El Real Decreto 2816/82 Reglamento General de Policía, espectáculos y actividades recreativas.
 - Ley 5/1993, de 21 de octubre de 1993 sobre actividades clasificadas de Castilla y León.
- Numerosas normas homólogas autonómicas sobre espectáculos, actividades recreativas, que o bien incluyen en su articulado la regulación de los horarios de apertura y cierre de estos establecimientos o bien hacen una expresa mención al posterior desarrollo por decreto u orden de este extremo. Así: Ley 15 de junio de 1990 / catalana, Decreto 17 de junio de 1997/ Vasco, Decreto 1 de julio de 1997/ Valenciano, Decreto de 5 de septiembre de 1997/ riojano, Ley 4 de julio de 1997/ madrileña, entre otras. Casi todas estas normas, como puede observarse, son muy recientes.

Observaciones Generales

Primera.- La norma se justifica en la necesidad de unificar la regulación de los horarios de apertura y cierre de establecimientos, actividades recreativas y espectáculos que en la actualidad tienen una diferente regulación en cada provincia. No obstante, debe ponerse esto en relación con lo que dice la tercera de estas observaciones generales.

Segunda.- El Proyecto se limita a establecer un marco general regulador, pero en relación al horario de cierre y apertura no alcanza a concretar el mismo; sino que tiene una función armonizadora limitándose a clarificar competencias, clasificar los establecimientos a efectos de la norma y establecer unos espacios mínimos entre apertura y cierre (periodos de no actividad), estableciendo incluso los criterios a seguir para determinar el periodo de horario de cada establecimiento (en función de su actividad). Al no fijar tales horarios **la norma, pospone toda su eficacia a un posterior desarrollo mediante una orden**

(artículo 3º) lo que la convierte de hecho en una norma sin consecuencias operativas a efectos de aperturas y cierres.

Esta norma de desarrollo del Decreto al ser de rango inferior no ofrece todas las garantías de tramitación e intervención ciudadana que deben exigirse cuando se trata de normas limitadoras de derechos de los ciudadanos y de la libertad de empresa.

Tercera.- La norma no justifica de forma clara su necesidad, pues una postura adecuada debería partir fundamentalmente de un auténtico estudio de las realidades sociales y de las presuntas molestias que se originan, para después de ello abordar las posibles soluciones. Si la misma pretende garantizar el descanso, conjugando el necesario respeto al mismo con otros derechos con los que pudiera entrar en colisión y del orden público, tal y como parece desprenderse del preámbulo en el que expresamente se cita la Ley Orgánica 1/1992, estos bienes jurídicos aparecen ya tutelados por la referida Ley Orgánica de ámbito Nacional, de tal manera que el Decreto interviene sobre determinados contenidos de la libertad de establecimiento, al limitar los horarios de funcionamiento por lo que debe garantizar mejor en su redacción su anclaje en las normas de protección del orden público, en sus facetas de descanso y policía.

Observaciones Particulares

Primera.- La materia a regular presenta algunos aspectos de aparente concurrencia competencial entre la Junta de Castilla y León, los Ayuntamientos, y Delegaciones de Gobierno, y entre las Consejerías de la propia Junta, que conviene clarificar suficientemente, en evitación de posibles confusiones o dudas, tanto en los obligados a cumplir esta normativa, como en los usuarios y muy particularmente, en orden a determinar ante que Administración, órganos, ect., han de presentarse las reclamaciones de los Administrados por el incumplimiento de esta normativa.

Esta confluencia de regulación normativa sobre este tipo de establecimientos (de hostelería, espectáculos públicos y recreativos), se observa también en la Ley 5/1993 de 21 de octubre sobre actividades clasificadas de Castilla y León, aunque de una forma en cierto modo tangencial respecto a éstas dos actividades, pero en nada coincidente con el resto de las que se numeran en sus artículos 2 (de ambas leyes). Cuando sin embargo, en el preámbulo del Decreto sobre el que se informa se cita la Ley Orgánica 1/1992 de protección de la seguridad ciudadana y no esta Ley 5/1993.

Segunda.- El Artículo 3º supone una garantía de objetividad, por cuanto establece unos criterios a tener en cuenta para determinar los horarios concretos de cierre. No obstante, estas circunstancias, deben surgir de una consulta con los agentes sociales implicados en las actividades del sector (organizaciones empresariales y sindicales), desconociéndose si ha sido así o no.

Tercera.- El artículo 8 limita sustancialmente las competencias de los Ayuntamientos estrechando el marco de actuación de éstos últimos. Quizás sea este el único modo de evitar las diferencias reguladoras municipales en aras de la uniformidad, pero es lo cierto que se sacrifica el principio de proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, a favor de una igualdad de condiciones en la concurrencia en el mercado.

Conviene aclarar la redacción del primer párrafo de éste artículo 8, pues no aparece claro si el "máximo de cinco días por año natural " se refiere a todos los supuestos que enuncia éste párrafo o sólo a los que se dicen después de la expresión "así como". En todo caso éste límite debería suprimirse pues podría considerarse una limitación a la competencia atribuida a los municipios por el artículo 2.1. de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 83.1 de la Ley 1/1998 del Régimen Local de Castilla y León, para ampliar o reducir los horarios en establecimiento público.

Cuarta.- En la Disposición final primera se dice " en esta orden", cuando debe decir "en este Decreto", en el párrafo quinto de la exposición de motivos está duplicado el texto "todo ello en aras a la efectividad de la actividad pública".

Quinta.- En el modelo que se adjunta a la norma como Anexo I se prevé un horario de invierno y un horario de verano y nada dice el proyecto de decreto sobre esta diferenciación, que aparece por vez primera en el Anexo.

Sexta.- El trámite de audiencia a los vecinos previsto en el artículo 10.2 a), debe hacerse constar expresamente en el precepto que su tramitación se ajuste a lo establecido en la Ley de Régimen Local.

Séptima.- Respecto al artículo 10.5, sobre procedimiento para autorizar horarios especiales, ha de considerarse que si el horario que regula este Proyecto se corresponde con el establecimiento- artículo 1 -, con independencia de quién sea el titular de dicho establecimiento, la transmisión deberá tener este mismo juego, impidiéndose la transmisión entre establecimientos pero no entre los titulares de los mismos cuando el establecimiento no varíe su actividad.

Octava.- No se entiende bien ¿Por qué motivo sólo se exige a los establecimientos encuadrados en las categorías A), B), C) y D) la colocación del cartel y no a todos los establecimientos?, en el artículo 12.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- En relación con la observación particular primera es conveniente que independientemente del reparto competencial entre las distintas Administraciones sobre este tipo de establecimientos y actividades, los ciudadanos dispongan de una ventanilla única, preferiblemente en los Ayuntamientos, a través de la cual canalicen todas las actuaciones administrativas relacionadas con las actividades recreativas y espectáculos públicos sin verse obligados a hacer una calificación previa de ante que órgano u administración han de dirigir sus solicitudes o reclamaciones.

Segunda.- Quizás debiera haberse aprovechado para incluir la regulación de los horarios en este tipo de establecimientos, actividades y espectáculos formando parte de una regulación más amplia que abarcase la propia regulación de los espectáculos públicos y actividades recreativas, al igual que ya disponen de una norma de esta naturaleza: Canarias, Madrid, Navarra, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana.

Tercera.- Aunque sin romper por la vía de la excepción la uniformidad de horarios que la norma pretende, sí debe tenerse muy en cuenta las características específicas, ubicación, incidencia concreta en los derechos de los ciudadanos (al silencio, al descanso, a la seguridad, etc); porque en la norma en realidad se agrupan actividades y espectáculos muy diferentes (culturales, lúdicos, etc..). La necesaria flexibilidad que debe acompañar a esta norma requiere la previsión del incremento del horario general en los fines de semana y vísperas de festivos.

Cuarta.- Habida cuenta de las competencias que confluyen sobre este tipo de establecimientos, actividades y espectáculos, resulta conveniente una coordinación entre las diferentes policías nacionales y locales.

Quinta.- Como excepción al régimen general de horarios, que debe ser más estricto, cabe preverse la posibilidad de una apertura permanente en el caso de establecimientos situados en carreteras, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y fuera del casco de poblaciones u aquellos que no representen ruidos, ni otras molestias o riesgos para los ciudadanos. Siendo necesario valorar la disponibilidad de accesos viarios adecuados y de transporte público regular para este tipo de establecimientos.

Sexta.- Dado que con el transcurrir del tiempo aparecerán nuevas actividades o espectáculos, es conveniente que el artículo 2 no sea una enumeración tasada, sino que el precepto debe quedar abierto a la posibilidad de incluir o excluir otras actividades. También debe existir una referencia a la determinación del horario de comienzo y terminación de verbenas, conciertos, y otros espectáculos en la vía pública así como, terrazas, carpas, casetas ect...y demás estructuras portátiles.

Séptima.- El C.E.S. solicitó en su informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 1997 la elaboración de mapas de contaminación acústica y aprovecha la ocasión para reiterar esta recomendación a la Junta de Castilla y León.

Octava.- Puede resultar conveniente contar con un censo regional de empresas recreativas y espectáculos, con carácter meramente informativo, manteniéndose una actualización periódica para el conocimiento actualizado de este tipo de establecimientos.

Novena.- En el artículo 6 relativo al cierre efectivo de los establecimientos, es conveniente prever un "tiempo de desalojo de los locales", para evitar el efecto comercialmente negativo de un desalojo apresurado poco respetuoso con el cliente.

Décima.- El artículo 13 del Proyecto establece un régimen sancionador, con remisión expresa al incluido en la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Sin embargo, no parece que las infracciones y sanciones previstas en este régimen sancionador incluido en una ley que atiende a una finalidad diferente al Decreto resulte del todo aplicable a los supuestos de incumplimiento de esta última norma. En todo caso es conveniente que el mismo se acompañe de una regulación de la actividad inspectora y de control como complementos previos.

Undécima.- La norma debe contar con un régimen transitorio en el que se decida sobre las autorizaciones de horario especial otorgadas antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

En Valladolid, 16 de noviembre de 1998

Vº Bº
El Presidente

La Secretaria General

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego

Fdo.: Alicia Matías Fernández