

IP 7/10

Informe Previo sobre el proyecto de Orden por la que se determina el horario de espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Pleno 24 de febrero de 2010

Informe Previo sobre Proyecto de Orden de la Consejería de Interior y Justicia 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 fecha 25 de enero de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social solicitud de Informe sobre el Proyecto de Orden reseñado, a instancia de la Consejería de Interior y Justicia de la Junta de Castilla y León, conforme a lo establecido en la Ley 13/1990, de 28 de noviembre de creación del CES.

Al citado Proyecto de Orden se acompaña la documentación que fue utilizada en la elaboración del mismo.

La Consejería solicita el Informe, conforme al artículo 3º.1.c) de la Ley 13/1990 de creación del CES, en relación con el artículo 3º.d) del Decreto 2/1992, de 16 de enero del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, al considerar que su contenido reviste importancia económica para los empresarios del sector y trascendencia social para el conjunto de ciudadanos.

La elaboración del Informe fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía, que lo analizó en su sesión del día 1 de febrero, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación, en la reunión del día 18 de febrero de 2010, acordó elevarlo al Pleno que aprobó el Informe del día 24 de febrero de 2010.

Antecedentes

a) Internacionales

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior

b) Estatales:

- Constitución Española, en su artículo 149.1.29ª recoge como competencia exclusiva del Estado la Seguridad Pública.
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas normas con rango legal para su adaptación a la Ley 17/2009.
- Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, sobre el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- Real Decreto 1685/1994, de 22 de julio, aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, por el que se concretan las funciones y servicios de la Administración del Estado, objeto de traspaso a la Comunidad de Castilla y León en materia de espectáculos y actividades recreativas.

c) De Castilla y León:

- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su texto aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre recoge en el artículo 70.1.32, como competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, los espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, en su artículo 19, se ocupa del horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas y, en su



artículo 2, remite a una Orden de la Consejería competente la fijación de un horario único de apertura y cierre de los establecimientos públicos e instalaciones para el conjunto del territorio de la Comunidad.

- El Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, que adapta la normativa de la Comunidad a la Directiva Comunitaria de Servicios y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de transposición al ordenamiento jurídico español y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas normas con rango legal para su adaptación a la Ley 17/2009.
- El Decreto 26/2008, de 3 de abril, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.
- Numerosas Resoluciones de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León sobre horarios de cierre de establecimientos públicos en sus respectivos ámbitos territoriales.

d) De otras Comunidades Autónomas

- Principado de Asturias: Decreto 90/2004, de 11 de noviembre, por el que se regula el régimen de horarios de los establecimientos, locales e instalaciones para espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Comunidad Autónoma de Andalucía: Orden de 25 de marzo de 2002 sobre los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma, modificada por Orden de 21 de junio de 2007.
- Comunidad Autónoma de Cataluña: Orden de 30 de mayo de 2007 que determina los horarios máximos de algunos establecimientos públicos destinados a espectáculos públicos y/o actividades recreativas, sometidos a la Ley 10/1990 sobre policía de espectáculo.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Decreto 193/1998, de 22 de octubre por el que se aprueba los horarios de apertura y cierre de los locales y actividades sujetos a la Ley 1/1998 de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas.

- Comunidad Autónoma de La Rioja: Decreto 47/1997, de 5 de septiembre, regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas, modificado por Decreto 50/2006, de 27 de julio.
- Comunidad Autónoma de Madrid: Orden de 23 de octubre de 1998 sobre horarios de locales y otros establecimientos abiertos al público, modificada por Orden de 21 de diciembre de 2004.
- Comunidad Foral de Navarra: Decreto Foral de 23 de septiembre de 2002, Decreto 201/2002, por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Comunidad Autónoma del País Vasco: Decreto 295/1997, de 16 de Diciembre sobre horario de apertura y cierre de locales, modificado por Decreto 210/1998, de 28 de julio.

Estructura de la norma

El Proyecto de Orden consta de 8 artículos, 4 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

En su articulado, tras determinar el objeto y ámbito de aplicación de la norma (*artículo 1*), se define lo que se entiende por apertura y cierre del establecimiento (*artículo 2*), se regula un *régimen general* de horario de apertura y cierre (*artículo 3*), acompañándose de una tabla detallada por tipo de establecimiento.

Por otro lado, se establecen una serie de especialidades en los supuestos de variaciones (*artículo 4*), establecimientos anexos a otros principales (*artículo 5*), locales multiocio (*artículo 6*), y posibilidades de autorización previa por las Delegaciones Territoriales de la Junta de ampliaciones, reducciones y horarios especiales (*artículos 7 y 8*)



Observaciones Generales

Primera.- La norma se basa en la necesidad de conciliar los diferentes intereses que confluyen en el ámbito de aplicación de la misma *“el horario de apertura y cierre, de los establecimientos públicos e instalaciones a que se la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, así como el horario en que podrán desarrollarse espectáculos públicos o actividades recreativas en espacios abiertos, para el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. (en adelante Ley 7/2006, de 2 de octubre).*

La intervención de las Administraciones Públicas regulando los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos, en los que se desarrollan estos espectáculos y actividades, obedece a la necesidad de *buscar un equilibrio entre los intereses afectados*, para que el ejercicio de los legítimos intereses de unos, no derive en perjuicio de los, también legítimos, intereses de otros sectores o personas; bien entendido, que en la tarea de conciliación de los derechos que confluyen debería primar el *interés social* sobre el privado.

Segunda.- *La situación actual* en materia de regulación de horarios de la Comunidad, presenta una pluralidad de resoluciones de ámbito provincial, que crea diferencias a nivel regional entre los establecimientos del sector. Esta regulación vigente no da cumplimiento al mandato que la *Ley 7/2006, de 2 de octubre*, establece en su *artículo 19.2* de fijar un *horario único* de apertura y cierre.

El Proyecto de Orden se justifica, pues, en la necesidad de *homogeneizar en todo el ámbito territorial de la Comunidad el régimen regulador de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos* que albergan estos espectáculos y actividades a los que venimos refiriéndonos.

El Consejo considera positiva esta regulación, al margen de entender que la misma se ha retrasado en demasía, desde el año 2006 hasta el momento actual, ya



que, a pesar de que la Ley no fija un plazo para este desarrollo reglamentario, hubiera sido deseable una mayor celeridad en el deseo de homogeneizar este aspecto regulador en todo el territorio de la Comunidad.

Tercera.- En numerosas ocasiones la *colisión de intereses* que se producen entre quienes ejercen su derecho a disfrutar del ocio y quienes ejercen el suyo a descansar, plantea cuestiones que trascienden los intereses particulares y atañen al orden público que, como tales, son de *interés social*.

Cuarta.- La Ley 7/2006, de 2 de octubre, explica en su exposición de motivos que *se limita a regular lo sustancial*, a establecer el marco de regulación principal y general, ya que la regulación al contener limitaciones a las libertades de los ciudadanos, requiere “*reserva de Ley*”, pero más allá de este marco normativo legal, corresponde a las normas reglamentarias la regulación de lo instrumental o complementario y es, en ese margen de regulación en el que opera la Orden que se informa.

Quinta.- La norma ha sido *ampliamente consultada* con los sectores implicados, vista por la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad y enriquecida con las alegaciones aportadas en trámite de audiencia, como se corresponde con una norma de transcendencia no sólo para los sectores profesionales afectados, sino también para el conjunto de los ciudadanos.

No obstante, el CES considera que ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se realizó el trámite de audiencia (febrero de 2009), lo que podría significar algún riesgo en el posicionamiento de los posibles interlocutores. A pesar de ello, el hecho de que el borrador de la norma haya sido sometido a debate en la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad en fecha reciente podría subsanar dichos riesgos.



Sexta.- Este Consejo quiere dejar constancia en todo caso que no informó preceptivamente el *Proyecto de Decreto 26/2008 de 3 de abril*, por el que se regulaba la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León ya que la Consejería competente no solicitó dicho informe preceptivo, a pesar de tratarse de una norma de clara relevancia socioeconómica (por las funciones de dicha Comisión) y porque así se había solicitado expresamente en el Informe IP 14/05 de este Consejo sobre el Anteproyecto de la posterior Ley 7/2006.

No obstante, el Consejo valora positivamente el hecho de que se haya solicitado Informe sobre este proyecto normativo, permitiendo así contar con las aportaciones actualizadas de los agentes sociales y económicos presentes en esta Institución.

Observaciones Particulares

Primera.- En el *artículo 1* del Proyecto que se informa, se definen el objeto y ámbito de aplicación de la Orden que no es otro que la determinación del horario de apertura y cierre de establecimientos públicos e instalaciones a los que se refiere la Ley 7/2006, de 2 de octubre y el horario en el que podrán desarrollarse espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios abiertos de la Comunidad.

Ya en el Informe IP 14/2005 antes citado este Consejo estimaba adecuada la aplicación de un criterio global de homogeneidad territorial que buscara evitar desigualdades en las diferentes provincias de nuestra Comunidad Autónoma, objetivo que la presente norma viene a resolver.

Segunda.- Como la definición del objeto menciona los conceptos de *apertura* y *cierre*, en el *artículo 2*, se recoge el significado de estos conceptos a los efectos de la norma, siendo esta una técnica normativa que favorece la interpretación y evita que se den otras interpretaciones parciales, más allá de lo que pretende la regulación.



Es de destacar el detalle con el que aparecen previstas en este *artículo 2* todas las actuaciones que acompañan al cierre de establecimientos, con la de información y plazos para hacer posible un desalojo ordenado de la clientela del local, dejando claro que el tiempo de desalojo no es ampliación de horario de actividad, sino que la misma ha de cesar antes de este periodo para abandonar el local.

No obstante debería aclararse, de forma fehaciente en la norma que la estancia de clientes o usuarios en ese periodo de desalojo no constituye uno de los hechos sancionables del artículo 37.8 de la Ley de 7/2006 de 2 de octubre.

Tercera.- En el *artículo 3* se regula un *régimen general* de apertura y de cierre, diferenciando para el caso del horario de cierre tres modalidades: ordinario, singular (viernes) y de fin de semana y festivos. En una tabla incluida en el propio artículo, aparecen recogidos los diferentes tipos de establecimientos y ésta es coincidente con el anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre con algunas pequeñas modificaciones, de redacción no de contenido, para evitar enumeraciones prolijas dentro del propio tipo de establecimiento.

En el párrafo primero, el propio artículo aclara que el periodo de apertura de un establecimiento es aquél en el que se posibilita el ejercicio de la actividad (la horquilla en la que se puede ejercer la actividad), independientemente de que este periodo se utilice en su totalidad o no para el ejercicio de la actividad y aporta a través de *notas a pie de tabla* aclaraciones sobre determinados tipos de establecimientos.

El CES valora positivamente el esfuerzo de la norma por adelantarse a cualquier duda que pueda darse a la hora de interpretar su texto.

El escalonamiento en las previsiones que se contemplan en función de los días de la semana (de lunes a jueves, viernes o fines de semana y festivos) tiene presente las diferentes demandas de ocio y el tipo de establecimiento. Con ello, se evita la rigidez de la regulación, dotándola de la suficiente flexibilidad para satisfacer una



demanda de ocio que oscila en función de los días y fiestas. Todavía se dota de mayor flexibilidad atendiendo a festividades concretas (*artículo 4*) en las que es posible ampliar la horquilla del horario en 30 minutos, o la ausencia de limitación en fechas concretas del periodo navideño.

Cuarta.- El *artículo 5* se ocupa de los establecimientos dedicados a hostelería y restauración ubicados en complejos o centros con los que guardan una relación de accesoriad y cita los casos: ubicados en centros sanitarios, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, de autobús, lonjas, mercados centrales, áreas de servicios de autopistas, autovías y carreteras. En estos casos citados, entendiendo que se trata de casos tasados, se liga su horario al del centro principal, requiriendo las actividades no incluidas en esos supuestos autorización con sometimiento a horario específico.

El CES entiende que esta previsión evitará dudas y facilitara la gestión en esos centros a los que en definitiva dan servicio. Se excluye de esta solución al resto de establecimientos situados en centros comerciales o grandes superficies comerciales o de ocio y en establecimientos hoteleros para los que regirá el horario establecido para cada tipo.

Quinta.- La Orden hace una regulación específica en su *artículo 6* de los denominados Locales *Multiocio*, por ello no aparecen en la tabla del *artículo 3*, (cuando sí están citados en el anexo de la *Ley 7/2006, de 2 de octubre*) asignándoles la misma regulación que en el caso de actividades compatibles a desarrollar en el mismo establecimiento, a que se refiere el artículo 16.1 de esta Ley. Para estos casos, su horario será el que se determine en la licencia o autorización de apertura y funcionamiento, en la que también ha de determinarse la compatibilidad de las actividades.

Sexta.- El *artículo 7* contempla la posibilidad de introducir modificaciones de horarios, previa autorización.



Como mejora de redacción el CES propone que la referencia a que las Delegaciones Territoriales son de la Junta de Castilla y León se haga en el punto primero del artículo.

El primer apartado del artículo se refiere a supuestos que, a criterio del CES deberían tener un carácter limitado o utilizarse con un criterio restrictivo en su concesión, al tratarse de *excepciones al régimen general*, que se basan en fiestas locales y eventos especiales o singulares, pues de otro modo se podrían romper, por la vía de la excepción, la uniformidad de horario que la norma pretende.

Sin embargo, el segundo apartado de dicho *artículo 7* podría originar dudas en su interpretación, por el carácter restrictivo que supone limitar la posibilidad de autorización a los supuestos de grupos o líneas de transporte habituales, por lo que el CES propone que la redacción de ese punto dos del *artículo 7* finalice en "...servicio a los viajeros".

Séptima.- Por lo que se refiere a la documentación prevista en el *artículo 8* del Proyecto de Orden, el CES cree conveniente incorporar otro documento más en el expediente, relativo a *"la justificación de la vigencia de las pólizas de seguros de responsabilidad civil derivada del ejercicio de la actividad"* (a que se refiere el *artículo 6* de la *Ley 7/2006 de 2 de octubre*).

Sobre el plazo previsto en el párrafo segundo del propio artículo para presentar las solicitudes, el CES considera que puede resultar excesivo el contemplado en la norma de 30 días (al ser éstos hábiles), como mínimo, de antelación, pues cuando se trata de fiestas locales estas son previsibles y si se trata de eventos o actividades especiales o singulares, pueden no ser previsibles, con esa antelación.



Octava.- Reviste especial importancia el *régimen adicional y transitorio* de la Orden, pues aborda obligaciones de información, confía a un posterior desarrollo reglamentario al horario de las sesiones específicamente destinadas a menores y regula las situaciones de transitoriedad de determinados supuestos.

En concreto la *Disposición Adicional Cuarta* indica expresamente que “*no se regula en la presente norma el horario de las sesiones específicas para jóvenes*” (menores), sin que a juicio de este Consejo exista justificación alguna para que la presente norma, que ya desarrolla reglamentariamente lo fijado en la Ley de 2006, remita a un posterior desarrollo reglamentario, con la dispersión normativa que ello supondrá en esta materia.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente el Proyecto de Orden que se informa, por cuanto la norma viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en la *Ley 7/2006, de 2 de octubre*, estableciendo un horario único de apertura y cierre, en todo el ámbito territorial de la Comunidad, terminando con la actual situación de heterogeneidad y dispersión en la regulación de esta materia, al margen de considerar el excesivo el tiempo transcurrido desde la publicación de la Ley.

Segunda.- Se trata de una norma con vocación conciliadora, que se esfuerza por compatibilizar intereses legítimos y lo hace desde criterios generales y objetivos, tales como: flexibilidad, diferenciación en la regulación de situaciones diferentes y excepcionales al régimen general, facilitar la interpretación de la norma, escalonamiento de horarios, obligación de publicitar los horarios, respeto a las tradiciones culturales unidas a determinadas festividades, etc.



El CES cree que estos criterios deberían recogerse en su articulado, o al menos, mencionarse en la exposición de motivos a modo de principios informadores.

Tercera.- El CES entiende que a la hora de valorar la norma ha de tenerse en cuenta que el control de espectáculos y actividades recreativas no es un fin en si mismo, sino que resulta un medio para evitar que su realización cause molestias innecesarias a los ciudadanos afectados por los espectáculos y las actividades cuyos horarios se regulan.

Partiendo de esta consideración, se hace necesaria, para garantizar la eficacia a la hora de aplicar el marco general (que siempre es una norma) a cada caso concreto, la coordinación entre Administraciones Locales y Autonómicas, así como con los diferentes cuerpos y fuerzas de seguridad para su control.

Cuarta.- Tal y como se ha señalado en la *Observación Particular Séptima*, con referencia a lo dispuesto en el *artículo 8* del Proyecto de Orden, que establece la documentación que debe acompañar a las solicitudes de modificación de horarios, el CES recomienda la incorporación de un documento, a mayores de los que figuran en el párrafo primero de este artículo, relativo a la disposición de una póliza en vigor que cubra la responsabilidad civil derivada de la actividad para garantizar las posibles responsabilidades por daños al público asistente y a terceros.

Quinta.- En el mismo *artículo 8* del Proyecto de Orden, y la letra d) del apartado primero está previsto un informe municipal a instancia del interesado sobre la procedencia de la petición de autorización, siempre que el solicitante no sea un Ayuntamiento.

A juicio del CES el Proyecto de Orden debería exigir un *contenido mínimo* a ese informe municipal, de forma que en el mismo se recoja, al menos, una referencia al entorno de la ubicación del lugar en el que se quiere desarrollar el espectáculo o actividad, valorar la opinión de los vecinos que pueden resultar afectados, si los

hubiere, o la incidencia real del ruido previsible, teniendo en consideración los mapas de ruido previstos en la *Ley 5/2009, de 4 de junio del Ruido de Castilla y León*.

El hecho de exigir que sea el propio interesado (cuando no se trate de un Ayuntamiento) quien recabe y acompañe a la solicitud el informe municipal, puede retrasar innecesariamente la presentación de la solicitud, cuando se trata de un acto de la Administración y, por ello, resultan de aplicación las disposiciones de la *Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y, en concreto, *el artículo 35.f)* y el 83.

Sexta.- En relación con lo indicado en la *Observación Particular Octava* que hace referencia a la ausencia de regulación expresa para el horario de sesiones específicas para menores, de la *Disposición Adicional Cuarta*, el CES considera necesario que la presente norma contenga expresamente este desarrollo reglamentario previsto ya en el *artículo 23 de la Ley 7/2006*, ya que para este Consejo todos los aspectos de esta materia relacionados con la protección de menores son considerados de suma importancia, por lo que se debe evitar que se produzcan vacíos que obliguen a interpretaciones parciales en cada caso concreto.

Valladolid, 24 de febrero de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández