



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 791/2017
Expediente 789/2017

Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez
Presidenta

Consejeras y Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Liso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General
En funciones

Molt Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2017, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.H., de 1 de diciembre de 2017 (registro de entrada de 4 de diciembre) el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Presidencia de la Generalitat relativo al proyecto de Decreto del President por el que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para el año 2018.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

Primero.- Solicitud de dictamen.

Con fecha 4 de diciembre de 2017, remitido por el Secretario Autonómico de Presidencia (por delegación del President de la Generalitat), tuvo entrada en este Consell Jurídic, el proyecto de Decreto del President de la Generalitat por el que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para el año 2018, solicitándose el preceptivo dictamen con carácter urgente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.4, y 14.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente está integrado entre otros, por los siguientes documentos:

1.- Acta de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunitat Valenciana, de 12 de julio de 2017, que incorpora un informe sobre el proyecto normativo.

2.- Resolución de 21 de agosto de 2017, del President de la Generalitat, por la que se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

3.- Memoria de legalidad y oportunidad y memoria económica emitida por el Director General de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, de fecha 23 de agosto de 2017.

4.- Informe sobre el impacto de género; informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y sobre el impacto en la familia, suscritos por el Director General de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, el día 23 de agosto de 2017.

5.- Informe de la Dirección General de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, de 23 de agosto de 2017, sobre los programas informáticos afectados por el proyecto normativo.

6.- Primer borrador del proyecto de Decreto.

7.- Oficios de concesión de trámite de audiencia y publicación del anuncio de información pública en el DOGV núm. 8137, de 28 de septiembre.

8.- Escritos de alegaciones formulados por FOTUR (Federación de Ocio, Turismo, Juego, Actividades Recreativas e Industrias Afines de la Comunidad Valenciana), Asociación de Amas de casa, consumidores y usuarios Tyrius, el Ayuntamiento de Alicante, APEHA (Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería de Alicante), Asociación de empresarios de la Marina Real Juan Carlos I de València, CAVE-COVA, Consorcio Valencia 2007, ASHOTUR de Castellón, la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte; y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

9.- Informe sobre las alegaciones formuladas por las Consellerías e informe sobre el trámite de audiencia pública suscrito por el Jefe del Servicio de Espectáculos el día 18 de octubre de 2017.

10.- Segundo borrador del proyecto de Decreto.

11.- Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 22 de noviembre de 2017.

12.- Informe emitido el día 13 de diciembre de 2016.

13.- Informe sobre las observaciones formuladas por la Abogacía de la Generalitat, emitido por el Jefe del Servicio de Espectáculos, de fecha 1 de diciembre de 2017.

14.- Texto del proyecto normativo.

Tercero.- Finalidad de la norma proyectada.

Como sintetiza la memoria de legalidad y oportunidad emitida por el Director General de la Agencia de Seguridad y Respuesta a emergencias:

«L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, atribuye a la

Generalitat en su artículo 49.1.30ª competencia exclusiva en materia de “Espectáculos”. Desde el punto de vista orgánico, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 103/2015, de 13 de junio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat (DOGV nº 7.566, de 8 de julio), y el artículo 30 del Decreto 151/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalitat (DOGV nº 7.620, de 22 de septiembre), la Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias es el órgano administrativo competente en materia de “espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas”.

De otro lado, la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell, modificada por la Ley 12/2007, de 20 de marzo, enumera en su artículo 32 entre las normas que son “consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria” del Consell a los “Decretos del President”. Asimismo, en su artículo 34 se indica que “adoptarán la forma de Decreto del President: 1. Las disposiciones de carácter general que dicte en el ejercicio de sus competencias [...]”.

Por su parte, la Resolución de 31 de julio de 2015, del president de la Generalitat, por la que delega determinadas atribuciones en distintos órganos de la Presidencia, señala en su apartado Sexto que las delegaciones contempladas en dicha resolución no comprenderán, en ningún caso, entre otras, a “la potestad reglamentaria”.

En este contexto, el artículo 35 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos (DOGV nº 6.414, de 10 de diciembre), prevé que “el horario general de apertura y cierre de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos referidos en la presente ley, se determinará, con carácter anual, por orden de la Conselleria competente de la Generalitat, oída la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunitat Valenciana”.

Obviamente, este precepto hay que casarlo con el actual organigrama y organización de los distintos Departamentos de la Generalitat así como con las atribuciones que ostentan cada uno de ellos a los efectos de determinar qué órgano emite la regulación de horarios anual y el rango o forma de la misma.

En consecuencia, el mandato establecido en la Ley 14/2010, referido a una norma que, con carácter anual, regule los horarios de los eventos y locales abiertos a la pública concurrencia, se plasma en el presente Decreto del President con el fin de ordenar la hora de apertura y cierre de aquéllos y, sobre todo, fijar unas reglas de actuación que velen, objetivamente, por el derecho de los ciudadanos al descanso contra los posibles excesos horarios que pudieren acontecer.

De este modo, el Decreto regula en su artículo 2 los horarios correspondientes a los distintos “grupos” de espectáculos y actividades citados en el Catálogo del Anexo de la referida Ley. Unos horarios que deben de completarse con las novedades y ampliaciones previstas en los apartados 2 a

5 del citado precepto para actividades y días señalados.

De igual manera, se prevén los horarios que pueden determinar bien los Ayuntamientos, bien la Generalitat en función del ámbito de sus competencias y de la ubicación del evento festivo o del establecimiento. Es el caso, por ejemplo, de los eventos en espacios abiertos, en vía pública o por motivo de fiestas patronales y/o locales, o el correspondiente al período estival o el de las terrazas si así procede por parte de los Consistorios.

Por último, la infracción por vulneración del horario de apertura y cierre es considerado como infracción grave por la Ley 14/2010, con una posible sanción que varía entre 601 a 30.000 euros.

Por estos motivos, y en aras de la necesidad de ofertar una normativa clara y unificada que regule el ámbito horario de los espectáculos, actividades y establecimientos públicos, se hace necesario aprobar un reglamento que recoja y canalice toda la regulación derivada de la Ley 14/2010 y su normativa de desarrollo y que, asimismo, tenga en cuenta las necesidades, propuestas y proyecciones derivadas del desarrollo que dicha normativa, por su evidente dinamismo, vaya ocasionando.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

El expediente remitido se refiere al proyecto de Decreto por el que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para el año 2018.

Se solicita el dictamen al amparo de lo establecido en el artículo 10, apartado 4, de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación de este Órgano consultivo.

La petición de dictamen se ha efectuado con carácter urgente, al amparo del artículo 14 de la Ley 10/1994, justificado en la necesidad de que la norma proyectada entre en vigor el 1 de enero de 2018.

Segunda.- Procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter

general se encuentra establecido en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano. Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de dicha Ley el proyecto normativo objeto de estudio adopta la forma de Decreto del President de la Generalitat.

Obra en el expediente remitido copia del acta de la reunión de 12 de julio de 2017, de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunitat Valenciana acerca de la norma proyectada, como exige el artículo 35.1 de la Ley 10/2014.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto en la citada Ley del Consell por Resolución de 21 de agosto de 2017, del President de la Generalitat, se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

El Director General de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias emitió informe acerca de la necesidad de aprobar la norma –cuya justificación se transcribe en los Antecedentes del Dictamen– y memoria económica en la que se indica expresamente que *“la repercusión económica que se deriva del proyecto de Decreto que nos ocupa es inexistente en lo que atañe a las obligaciones de la Generalitat (...)”*. En consecuencia, atendida la inexistencia de repercusión presupuestaria de la norma objeto de estudio, resulta innecesaria la emisión de informe por la Dirección General de Presupuestos, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Pública y Subvenciones de la Generalitat, habida cuenta de que se ha incluido una disposición adicional sobre la incidencia presupuestaria de la norma proyectada.

Figuran además, informe sobre el impacto de género; informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y sobre el impacto en la familia, informe sobre los programas informáticos afectados por el proyecto normativo, y el informe exigido por la Instrucción de Servicio nº 4/2012, de 29 de marzo de 2012, sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos. Todos estos informes han sido suscritos por el Director General de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, el día 23 de agosto de 2017.

Concedido trámite de audiencia y publicado el anuncio del trámite de información pública en el DOGV núm. 8137, de 28 de septiembre formularon alegaciones FOTUR (Federación de Ocio, Turismo, Juego, Actividades Recreativas e Industrias Afines de la Comunidad Valenciana), Asociación de Amas de casa, consumidores y usuarios Tyrius, el Ayuntamiento de Alicante, APEHA (Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería de Alicante), Asociación de empresarios de la Marina Real Juan

Carlos I de València, CAVE-COVA, Consorcio Valencia 2007, ASHOTUR de Castellón, la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte; y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La Abogacía de la Generalitat informó el proyecto normativo, cuyas observaciones a su vez, fueron informadas por el Jefe del Servicio de Espectáculos el día 1 de diciembre de 2018, con el visto bueno de la Directora General de Espectáculos.

En consecuencia, se han cumplido los trámites generales del procedimiento de elaboración de normas reglamentarias.

Tercera.- Marco normativo de la norma proyectada.

Como ya se indicó en los Dictámenes núm. 705/2015 y 689/2016, referidos al proyecto de Decreto por el que se regulaban los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para los años 2016 y 2017, respectivamente, la materia relativa a los espectáculos públicos no figura reservada en el artículo 149 de la Constitución a la competencia exclusiva del Estado, ni tampoco lo está en la enumeración de las competencias autonómicas del artículo 148 del Texto Fundamental. Ello determina que las distintas Comunidades Autónomas tengan competencia en materia de espectáculos si así figura en sus respectivos Estatutos de Autonomía, o si les ha sido transferida o delegada.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana establece en su artículo 49.1.30ª la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de espectáculos. Mediante Real Decreto 140/1985, de 25 de mayo, se transfirieron las competencias y servicios del Estado en esa materia a la Generalitat.

En el ejercicio de sus competencias, la Comunitat Valenciana aprobó, en materia de espectáculos públicos, la Ley 2/1991, de 18 de febrero, actualmente derogada y sustituida por la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, sobre Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunitat Valenciana.

Posteriormente, en desarrollo de la expresada Ley 14/2010, se dictó el Reglamento aprobado por Decreto 143/2015, de 11 de septiembre (Dictamen de este Consell nº 297/2015).

El artículo 35.1 de la Ley 14/2010 señala que *“El horario general de apertura y cierre de los espectáculos públicos, actividades recreativas y*

establecimientos públicos referidos en la presente ley se determinará, con carácter anual, por orden de la Consellería competente de la Generalitat, oída la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunitat Valenciana”.

En la misma línea, el artículo 154 del Reglamento dispone que *“El horario general de apertura y cierre de los espectáculos, actividades y establecimientos a que se refiere este reglamento será el establecido anualmente mediante orden de la Consellería competente en la materia.*

Los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, ejercerán su actividad dentro de los horarios establecidos como de apertura y cierre de acuerdo con lo previsto en la referida orden anual de la Consellería competente”.

Actualmente, la regulación de los referidos horarios se encuentra, para el año 2017, en el Decreto 21/2016, de 29 de diciembre, del President de la Generalitat, por el que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos para el año 2017, cuyo proyecto fue dictaminado por este Consell Jurídic en el Dictamen núm. 689/2016, de 28 de diciembre.

En consecuencia mediante el presente proyecto de Decreto del President de la Generalitat se pretende la regulación de los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para el año 2018, en aplicación de la referida normativa.

Cuarta.- Estructura.

La norma sometida consulta se estructura en una parte expositiva; una parte dispositiva integrada por diecinueve artículos; y una parte final constituida por una disposición adicional, una derogatoria y una final únicas.

El contenido del articulado es el siguiente:

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2. Horario general.

Artículo 3. Apertura e inicio.

Artículo 4. Sesiones destinadas a menores de edad.

Artículo 5. Espectáculos y actividades realizados con ocasión de fiestas populares, en vía pública o en espacios abiertos.

Artículo 6. Salas de Bingo, Casinos y Salones de juego tipo B.

Artículo 7. Establecimientos anexos a otras instalaciones principales.

Artículo 8. Bous al carrer.

Artículo 9. Concesión de horario excepcional por los Ayuntamientos.

Artículo 10. Ampliación del horario general por los Ayuntamientos durante la época estival.

Artículo 11. Incompatibilidad en la ampliación de horarios otorgados por la Generalitat.

Artículo 12. Reducción de horarios.

Artículo 13. Horario de espectáculos o actividades declarados compatibles.

Artículo 14. Horario de espectáculos o actividades extraordinarios.

Artículo 15. Horario de espectáculos o actividades realizados en establecimientos con licencia no prevista en la normativa de Espectáculos.


Artículo 16. Horario de las terrazas.

Artículo 17. Horario de los establecimientos o recintos multiusos.

Artículo 18. Cartel horario.

Artículo 19. Régimen sancionador.

La disposición adicional única contiene la regla de no gasto.



La disposición derogatoria recoge la derogación específica del Decreto 21/2016, de 29 de diciembre, y la cláusula derogatoria general de las normas de igual o inferior rango en aquello que se opongan a lo establecido en el Decreto.

Y la disposición final regula la entrada en vigor de la norma el día 1 de enero de 2018.

Quinta.- Contenido de la norma proyectada.

Como se ha indicado con anterioridad, la norma proyectada tiene por objeto regular los horarios de los espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas para el año 2017.

En dicha norma proyectada se reproduce, en su práctica totalidad, el vigente Decreto 21/2016, de 29 de diciembre, para el año 2017, si bien se introducen, como expresa la parte expositiva de la norma proyectada, las novedades siguientes:

- Se incluye la regulación de horarios para aquellos establecimientos, espectáculos y actividades, que por su novedad o en virtud del carácter abierto del Catálogo del Anexo de la Ley 14/2010, no encuentran mención expresa en el artículo 2.1 proyectado que regula el horario general de

apertura y cierre de los distintos establecimiento, espectáculos y actividades.

- Se ha introducido una nueva previsión, dada la proliferación de solicitudes de compatibilidad y atendidas las múltiples posibilidades de actuación, de forma que se asegure el respeto a la exigencia de un período de cuatro horas entre el cierre y la apertura de los locales individualmente considerados, con independencia de las actividades a compatibilizar.

Sexta.- Análisis jurídico del Decreto proyectado.

Expuestas las modificaciones proyectadas respecto de la normativa anterior, vigente, este Consell, en aras a garantizar la calidad técnica del proyecto normativo formula las siguientes observaciones:

I. Como ya se indicó en el Dictamen núm. 689/2016, citado, convendría hacer uso de fórmulas abreviadas en la remisión a normas que ya han sido citadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, citado, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, como ocurre con las referencias a la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y a su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, citadas en varias ocasiones en el Preámbulo y en la parte expositiva.

II. Además, la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) dispone en su artículo 129.1 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, *“las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios.

En la parte expositiva de la norma proyectada no puede considerarse

atendido este mandato del legislador básico, por lo que se recomienda modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada.

Observaciones al texto.

A la omisión de índice.

El texto sometido a consulta carece de índice por lo que, de conformidad con el artículo 9 del citado Decreto 24/2009, convendría su inclusión a continuación del título, con la finalidad de facilitar su aplicación por sus destinatarios.

Al artículo 2. Horario general.

El apartado 2 indica expresamente que *“los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos cuyo horario no se encuentre recogido expresamente en el apartado anterior, tendrán el que les corresponda por analogía con otros que sí que lo estén en función del contenido u objeto que se desarrolle. Este horario deberá ser validado por la Dirección General competente en materia de espectáculos. En el supuesto en que no resulte aplicable la aplicación analógica, será la Dirección General competente quien determine el horario por resolución motivada.”*

Se aconseja que se indique expresamente que dicha validación se realizará previa solicitud del interesado.

Observaciones de carácter gramatical.

Todas las referencias que se hacen al presente o a este “decreto” han de hacerse con letra mayúscula inicial.

Por todo ello, estima este Consell que el proyecto de Decreto sometido a consulta merece un parecer favorable, si bien las observaciones formuladas anteriormente pueden contribuir a la mejora de su calidad técnica.

III CONCLUSIÓN

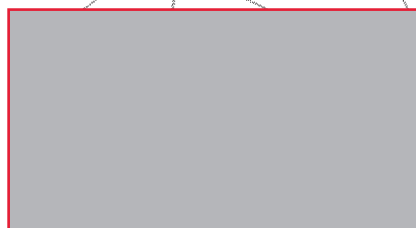
Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de Decreto del President de la Generalitat por el que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para el año 2018, es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.M.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 13 de diciembre de 2017

EL SECRETARIO GENERAL
EN FUNCIONES



Ferran García i Mengual

LA PRESIDENTA



Margarita Soler Sánchez

MOLT HONORABLE SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT.