

Expediente: 47/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Dictamen: 50/2002, de 3 de septiembre.

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de septiembre de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 21 de junio de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 3 de junio de 2002.

A la solicitud le acompañan los siguientes documentos:

1. Ciento treinta hojas de recogida de firmas entre vecinos del Barrio San Juan de Pamplona solicitando nueva regulación de los horarios de apertura y cierre de bares.

2. Primer borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas, de fecha 19 de febrero de 2001, y remisión del mismo a 38 entidades locales de Navarra, Federación Navarra de Municipios y Concejos y a las siguientes asociaciones:
 - Asociación de Salas de Baile de Navarra (ASBANA).
 - Asociación de Empresarios de Hostelería (AEHN).
 - Asociación Navarra de Pequeños Empresarios de Hostelería (ANAPEH).
 - Asociación de Consumidores Irache.
 - Asociación de Consumidores Blanca de Navarra.
 - Unión de Consumidores de España.
3. Alegaciones al primer borrador formuladas por ANAPEH, AEHN, ASBANA, Asociación Navarra de Cibercentros y Ayuntamientos de Viana, Cintruénigo, Alsasua y Cizur Mayor.
4. Estudio de los proyectos normativos en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en relación a objetivos y medios, así como estudio comparativo de horarios generales de apertura y cierre de locales dedicados a espectáculos públicos y actividades recreativas entre la anterior y nueva regulación y entre los establecidos en varias Comunidades Autónomas.
5. Segundo borrador, de fecha 7 de mayo de 2001, admitiendo las alegaciones y sugerencias consideradas oportunas y presentación del nuevo texto a las entidades locales más representativas atendiendo al número de habitantes o a su problemática particular.
6. Orden Foral 136/2001, de 29 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se someten a información

pública el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Catálogo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas y se regulan los Registros de Empresas y Locales, y el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas.

7. Texto del proyecto de Decreto Foral sobre horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas que se somete a información pública.
8. Alegaciones formuladas, durante el periodo de información pública, por diversas asociaciones hosteleras, empresas y Ayuntamientos.
9. Resumen, valoración e informe sobre las alegaciones presentadas en el periodo de información pública, elaborado por el Director de Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo, de fecha 1 de abril de 2002.
10. Tercer borrador, de fecha 4 de abril de 2002, incorporando al texto las alegaciones admitidas junto con un informe del Director de Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 14 de mayo de 2002, en el que se proponen nuevas modificaciones sugeridas en la Ponencia Técnica de la Comisión Foral de Régimen Local de 2 de mayo de 2002 para conocimiento de la Comisión Foral de Régimen Local.
11. Certificado acreditativo del acuerdo favorable al proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comisión Foral de Régimen Local de 15 de mayo de 2002.
12. Texto del proyecto de Decreto Foral informado favorablemente en la Comisión Foral de Régimen Local en sesión celebrada el 15 de mayo de 2002.
13. Memoria del proyecto del Decreto Foral que regula el horario general de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

14. Informe del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de la Dirección General de Interior, de fecha 28 de mayo de 2002, en el que se expresa la adecuación del mencionado proyecto al ordenamiento jurídico.
15. Escrito de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 29 de mayo de 2002, elevando propuesta de acuerdo de toma de consideración del proyecto de Decreto Foral de referencia, al Gobierno de Navarra.
16. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Interior y Justicia, de fecha 30 de mayo de 2002, en relación con el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas, en el que después de referirse al objeto y contenido del proyecto, señala como título competencial para la elaboración y aprobación, si procede, del mismo el artículo 44 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, indicando que el rango es el adecuado. Considera que en la tramitación del proyecto se han atendido las exigencias de índole procedimental propias de la elaboración de un texto normativo como el examinado. Estima que debe ser sometido a dictamen del Consejo de Navarra y, finalmente, no plantea reparos de índole jurídica al mismo, salvo superior criterio de este Consejo.
17. Acuerdo adoptado en sesión del Gobierno de Navarra, de fecha 3 de junio de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
18. Texto definitivo del proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas.

La documentación presentada se ajusta, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por

el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Presidente del Gobierno de Navarra recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral mencionado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, modificado mediante la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en el que se establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en "... f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen, desarrolla la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas, modificada por la Ley Foral 26/2001, de 10 de diciembre (en adelante LFEPAR) por lo que corresponde al Consejo de Navarra conocer y emitir dictamen preceptivo, al tratarse de un reglamento ejecutivo de ley foral.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral considerado

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACF), "las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo". El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y,

en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública, que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACF. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular, y según los casos, habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a "la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria" (Sentencia de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

En el presente caso, el primer borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas, fue remitido a 38 Ayuntamientos, a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, a la Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra (AEHN), a la Asociación Navarra de Pequeños Empresarios de Hostelería (ANAPEH), a la Asociación de Salas de Baile de Navarra (ASBANA), a la Asociación de Consumidores Irache, a la Asociación de Consumidores Blanca de Navarra y a la Unión de Consumidores de España que formularon sugerencias y alegaciones.

Posteriormente, el segundo borrador del proyecto de Decreto Foral, fue presentado a los 38 Ayuntamientos que se consideraron más representativos en atención al número de habitantes y características particulares y sometido a información pública general durante el plazo de un mes mediante la Orden Foral 136/2001, de 29 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, que fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 144 de 19 de septiembre de 2001.

Consta también en el expediente un informe del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre las alegaciones formuladas dentro del plazo de información Pública.

El proyecto fue asimismo informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 15 de mayo de 2002, al tratarse de materias que afectan a la administración local de Navarra.

Obra en el expediente una memoria del proyecto, un informe del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de la Dirección General del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el proyecto ha sido también informado por la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior en el que se expone razonadamente el

contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el horario general de apertura y cierre de espectáculos públicos y actividades recreativas aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, el curso de su fase procedimental, la habilitación y rango de la norma y su adecuación jurídica.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Competencia, habilitación y rango de la norma

El Proyecto de Decreto Foral examinado desarrolla la LFEPAR, en cuanto se refiere al horario general de apertura y cierre de establecimientos públicos y actividades recreativas y más en concreto su artículo 12.3 que contiene una remisión reglamentaria expresa.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.15 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), Navarra tiene competencia exclusiva en materia de espectáculos.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACF corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la LFEPAR.

II.4ª. Sobre el contenido y adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas

A) Contenido

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas se estructura en un preámbulo, nueve artículos, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales.

En el preámbulo se hace referencia a la necesidad de acometer la elaboración de una nueva reglamentación del horario general dado el tiempo transcurrido desde la anterior regulación contemplada en el Decreto Foral 221/1991, de 13 de junio, que se deroga y a la conveniencia de dar respuesta a la nueva problemática derivada de su aplicación. Todo ello con el fin de asegurar una interrupción general de la actividad a una hora determinada para todos los establecimientos públicos en aras a evitar las posibles molestias a terceros que se erige el objetivo a conseguir. En consecuencia, se introduce un nuevo horario general de apertura y cierre, se modifican las operaciones materiales de cierre de los establecimientos y se regula el régimen de los horarios especiales a conceder por los Ayuntamientos.

Los nueve artículos, debidamente titulados, desarrollan el contenido sustancial del Decreto Foral de la siguiente forma:

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. Referido al horario general de los espectáculos públicos y actividades recreativas en el marco establecido en la Ley Foral 2/1989 de 13 de marzo para el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 2. Horarios generales de apertura y cierre. En el que se determinan las horas de apertura y cierre para los distintos seis tipos de establecimientos contemplados, el tiempo complementario para el desalojo, la especialidad del horario de apertura y cierre para el resto de establecimientos conforme a la disposición administrativa autorizadora, al igual que el de veladores y terrazas en los que su horario vendrá determinado por la Ordenanza Municipal o licencia, sin que en ningún caso, para estas últimas, se sobrepase el horario general.

Artículo 3. Instalaciones no permanentes. Se establece la obligatoriedad de ajustarse al mismo régimen horario que el fijado para los

locales de carácter permanente, aunque deja la posibilidad de establecer limitaciones en aplicación de normativas en materia de ruidos y vibraciones.

Artículo 4. Operaciones materiales de cierre. Se establecen las condiciones en las que se debe realizar el cierre y desalojo del establecimiento.

Artículo 5. Carteles. Se establece la obligatoriedad para los establecimientos contemplados en el artículo 2º.1 del Decreto Foral de colocar carteles acreditados por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior con los datos personales del titular, la actividad autorizada, emplazamiento, aforo máximo y horario de apertura y cierre.

Artículo 6. Horarios especiales. Este artículo regula los supuestos en los que el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior podrá autorizar, mediante la correspondiente resolución administrativa, modificaciones al régimen general para ciertos establecimientos por sus especiales circunstancias. Así mismo faculta a los Ayuntamientos para que en supuestos específicos puedan autorizar horarios especiales.

Artículo 7. Restricciones. Respecto al horario de apertura y cierre para aquellos establecimientos que infrinjan la normativa de actividades clasificadas y no se adapten a la misma.

Artículo 8. Revocaciones. Se determina el carácter de concesión a precario de todas las autorizaciones administrativas de horarios especiales y se contempla la revocación del horario especial concedido en caso de incumplimiento o cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento.

Artículo 9. Infracciones y sanciones. Se califica como grave, en consonancia con la modificación legal producida por la Ley Foral 26/2001, de 10 de diciembre, en la LFEPAR, el incumplimiento del horario de apertura y cierre; distribuye la competencia para sancionar entre los Alcaldes en municipios superiores a 50.000 habitantes y el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para el resto; y determina el importe de la sanción entre 601 y 6.010 euros. Con remisión en cuanto a lo demás a lo dispuesto en la

LFEPAR. Así mismo se contempla una mayor sanción para los supuestos de reincidencia o reiteración.

En las disposiciones transitorias se establece un período de 6 meses durante los cuales los bares o cafeterías se registrarán por el horario establecido en el artículo 3º.1.b) del Decreto Foral 221/1991, de 13 de junio, (disposición transitoria primera) y el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior confeccione y expida los carteles regulados en el artículo 5 del presente Decreto Foral (disposición transitoria segunda).

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto Foral 221/1991, de 13 de junio, al que sustituye, y las disposiciones que de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este Decreto Foral.

En las disposiciones finales se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación o desarrollo del Decreto Foral (Disposición Final Primera), deja sin efecto las autorizaciones de horario especial otorgadas con arreglo a la normativa anteriormente vigente (Disposición Final Segunda) y establece el día siguiente a la publicación del Decreto Foral en el Boletín Oficial de Navarra como fecha de entrada en vigor del mismo (Disposición Final Tercera).

B) Adecuación jurídica

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACF -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por tanto, se ha de partir para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto analizado de las normas legales que regulan en Navarra los espectáculos públicos y las actividades recreativas que no son otras que la LFEPAR, modificada, parcialmente, por la Ley 26/2001, de 10 de diciembre.

En la memoria del proyecto dictaminado, incluida en el expediente, se hace constar que la iniciativa reglamentaria viene fundamentada en este caso en la necesidad de regular un nuevo horario de funcionamiento de los espectáculos públicos y actividades recreativas que permita conjugar el derecho al descanso de los ciudadanos con un normal desarrollo de las actividades de ocio.

En concreto el proyecto examinado establece el siguiente horario de apertura y cierre de establecimientos:

Grupo	Establecimientos.	Apertura	Cierre
A	Discotecas de juventud.	18:00 h.	23:00 h.
B	Bares. Cafeterías. Restaurantes.	06:00 h.	01:30 h.
C	Salones recreativos y Cibercentros.	09:00 h.	01:30 h.
D	Bares especiales. Cafés Espectáculo.	13:00 h.	03:30 h.
E	Salas de Bingo. Salones de Juego y Salones deportivos.	09:00 h.	03:30 h.
F	Discotecas. Salas de Fiesta.	18:00 h.	06:00 h.

A diferencia de la actual regulación que establece para todos los establecimientos el horario de apertura a las 6 horas y una obligación de permanecer cerrados un mínimo de 4 horas entre el cierre y la apertura, en la propuesta se retrasa con carácter general la hora de apertura para todos los establecimientos excepto para los del grupo B, si bien con la prohibición

de tener ambientación musical hasta las 11 horas, determinando la hora concreta de apertura en función del grupo en el que ha sido clasificado cada establecimiento.

Por lo que respecta al horario de cierre de establecimientos se unifica éste para todo el año, sin hacerse distinción entre las diferentes estaciones del año, y se regula en límites horarios muy parecidos a los vigentes con variaciones de más menos una hora.

En la nueva regulación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos en los que se desarrollan actividades de ocio y son susceptibles de producir molestias, se ha conjugado la adecuación de sus horarios de funcionamiento con el elemental derecho al descanso de los ciudadanos que, ciertamente, se considera prioritario. Objetivos estos que sirven de fundamento al proyecto de Decreto Foral, que pueden ser compatibles y que sin perjudicar los intereses de los titulares de estos locales, están asegurando una interrupción general de las actividades en beneficio del citado derecho al descanso de los ciudadanos, impidiendo el encadenamiento entre las horas de apertura y cierre de los locales como ocurría hasta ahora.

Se considera acertada la simplificación de las operaciones materiales de cierre que se contiene en el proyecto que ayudará a la aplicación efectiva del mismo y su control externo.

Igualmente se regulan las competencias municipales para autorizar horarios especiales en supuestos de las fiestas populares, navidad y semana santa; municipios inferiores a 7.500 habitantes que carezcan de establecimientos del grupo F y ampliación de horario de apertura de los establecimientos del grupo D con las limitaciones que se establecen específicamente. Compartimos la intención del proyecto en estos extremos por cuanto pondera las distintas circunstancias que pueden concurrir en las excepciones a la regla general respecto del horario con las características de algunas localidades y con el interés de los titulares de los establecimientos encuadrados en el grupo D para que puedan, con las limitaciones en cuanto

a la ambientación musical, desarrollar su actividad en una franja horaria más amplia.

Todos estos extremos están contemplados en la norma legal desarrollada, y ésta autoriza al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de la misma que se han concretado en el proyecto de Decreto Foral examinado que, a juicio de este Consejo, no vulnera la Ley que desarrolla en ningún aspecto.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.