

**Expediente:** 43/2003

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los Decretos Forales 201/2002 y 202/2002, de 23 de septiembre, reguladores del horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas y del catálogo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas, respectivamente.

**Dictamen:** 50/2003, de 21 de julio.

## DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de julio de 2003,

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 y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

El día 30 de junio de 2003 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 (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, 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 modifican los Decretos Forales 201/2002 y 202/2002, de 23 de septiembre, reguladores del horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas y del catálogo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas y registro de empresas y locales, respectivamente, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 12 de mayo de 2003.

A la solicitud le acompañan los siguientes documentos:

1. Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión de fecha 3 de junio de 2003, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral mencionado.
2. Dos copias del texto del proyecto de Decreto Foral.
3. Escrito de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 7 de mayo de 2003, elevando propuesta de acuerdo de toma de consideración del proyecto de Decreto Foral de referencia, al Gobierno de Navarra.
4. Informe del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de la Dirección General de Interior, de fecha 6 de mayo de 2003, en el que se analizan las modificaciones introducidas, las sugerencias recibidas de los sectores implicados y finalmente se expresa la adecuación del mencionado proyecto al ordenamiento jurídico.
5. Certificado acreditativo del acuerdo favorable de la Comisión Foral de Régimen Local de 2 de mayo de 2003, al proyecto de Decreto Foral.
6. Alegaciones formuladas por la Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra (AEHN) y Asociación Navarra de Pequeña Empresa de Hostelería (ANAPEH) de 20 y 25 de enero, respectivamente, interesando unas propuestas y sugerencias en relación al proyecto de referencia.

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.

## **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, modifica dos Decretos Forales dictados en desarrollo de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante, LFEPAR), modificada por la Ley Foral 26/2001, de 10 de diciembre, por lo que corresponde al Consejo de Navarra conocer y emitir dictamen preceptivo.

## **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, en la elaboración del proyecto de Decreto Foral se han tenido en cuenta las propuestas y sugerencias de las

asociaciones empresariales de hostelería AEHN y ANAPEH, representativas de los sectores principalmente afectados por las modificaciones que introduce el proyecto en los Decretos Forales 201/2002 y 202/2002, de 23 de septiembre. Cabe señalar que en la elaboración de estas dos últimas normas, que prácticamente se mantienen en su totalidad, se dio cumplido y reiterado trámite de audiencia y participación a las diferentes asociaciones empresariales de la hostelería, salas de bailes, cibercentros, asociaciones de consumidores y a los municipios con mayor número de habitantes, por lo que ahora resulta innecesario tal trámite generalizado dada la poca relevancia de las modificaciones que se proponen en el proyecto, así como el trámite de audiencia pública.

El proyecto fue asimismo informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2003, al tratarse de materias que afectan a la Administración Local de Navarra.

Obra en el expediente, 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 Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

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 modifica dos Decretos Forales dictados en desarrollo de la LFEPAR, en materias referidas al horario general de apertura y cierre de establecimientos públicos y actividades recreativas y al catálogo de establecimientos y espectáculos públicos, y en concreto al amparo de su artículo 12.3, que contiene una remisión reglamentaria expresa, y disposición adicional primera.

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.

#### **II.4ª. Sobre el contenido y adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral**

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

El proyecto de Decreto Foral considerado consta de un preámbulo, dos artículos y una disposición final.

El preámbulo del proyecto, así como el informe del Director del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de la Dirección General de Interior que obra en el expediente, exponen los motivos que justifican la promulgación de esta norma.

Se trata de modificar los Decretos Forales 201/2002 y 202/2002, ya referidos, fundamentalmente ampliando el horario de cierre de algunos establecimientos en media hora y haciendo compatible la actividad de los bares especiales y de restauración en aras a los usos sociales comúnmente aceptados, compatibilizando la adecuada utilización del ocio y los intereses del sector empresarial con el derecho al descanso de los ciudadanos.

El artículo 1º modifica el apartado 2 del artículo 30 del Decreto Foral 202/2002, de 23 de septiembre, e introduce en esta norma una disposición adicional cuarta en el sentido de ampliar y flexibilizar el régimen de compatibilidad de las licencias de actividad para los establecimientos clasificados como bar especial con la actividad de restauración, siempre que ambas actividades se desarrollen en espacios de uso diferenciado.

Este precepto se ajusta a lo prevenido en la LFEPAR, concretando los supuestos que un mismo local vaya a ser dedicado a distintas actividades.

El artículo 2º modifica el artículo 2º y añade el apartado 2.d) al artículo 6º del Decreto Foral 201/2002, de 23 de septiembre, dando nueva redacción a aquél e introduciendo las siguientes modificaciones: a) con carácter general se amplía en media hora el cierre de los bares tradicionales, cafeterías, restaurantes, salones recreativos y cibercentros; b) se amplía el horario de cierre en media hora los sábados y festivos, tanto para los bares tradicionales, cafeterías y restaurantes como para los bares especiales, discotecas y salas de fiesta; c) se establece un horario

especial a conceder por los Ayuntamientos a los restaurantes en las fechas que celebren banquetes de carácter familiar; y d) se recoge la posibilidad de que los bares de los establecimientos hoteleros puedan prolongar los horarios establecidos exclusivamente para los clientes hospedados.

La regulación adoptada con estas modificaciones ha concretado y perfilado, en aspectos que por las características de las actividades desarrolladas y la especialidad de las fechas o eventos y afluencia de público, la ampliación del horario general de cierre sin que proceda observación jurídica alguna.

La disposición final establece el día siguiente a la publicación del Decreto Foral en el Boletín Oficial de Navarra como fecha de entrada en vigor del mismo.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los Decretos Forales 201/2002 y 202/2002, de 23 de septiembre, reguladores del horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas y del catálogo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas y registro de empresas y locales, respectivamente, es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.