

Dictamen n.º: **253/17**  
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía  
del Gobierno**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **19.06.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 19 de junio de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de modificación de la Orden 42/2017, de 10 de enero, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público (en adelante, Orden 42/2017).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 13 de junio de 2017 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, sobre el proyecto de orden citada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 247/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2017.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de orden.**

La finalidad de la norma, según explicita la parte expositiva, es que *“la normativa de la Comunidad de Madrid respecto a la regulación del horario especial de los espectáculos y actividades recreativas con ocasión de las Fiestas Patronales de cada municipio, sea extensible para otras ocasiones, como pueden ser los supuestos de Fiestas de Nochebuena, Fin de año y Reyes así como los actos de interés general municipal declarados por los respectivos Ayuntamientos, en los que el interés y la demanda sociales reclaman un tratamiento idéntico”*.

El proyecto de orden contiene un artículo único de modificación del artículo 5 de la Orden 42/2017, de 10 de enero, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público (en adelante, Orden 42/2017) y una disposición final.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Proyecto de Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se modifica la Orden 42/2017 (Documento 1 del expediente administrativo).

2.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 13 de junio de 2017 (Documento 2).

3.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 12 de junio de 2017 con la conformidad del Abogado General (Documento 3).

4.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 12 de junio de 2017 (Documento 4).

5.- Certificado acreditativo del acuerdo adoptado por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 12 de junio de 2017 por el que informa favorablemente la orden proyectada (Documento 5).

6.- Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de 10 de mayo de 2017 (Documento 6).

7.- Informe de impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia de la Dirección General de la Familia y el Menor, de 8 de mayo de 2017 (Documento 7).

8.- Informe de Impacto por razón de Género de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de 3 de mayo de 2017 (Documento 8).

9.- Informe de Impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de 3 de mayo de 2017, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 9).

10.- Resolución de la Dirección General de Seguridad de 25 de abril de 2017, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública la orden proyectada (Documento 10).

11.- Escrito de alegaciones presentado por la Asociación Empresarial de Hostelería “La Viña” el día 2 de junio de 2017, en el que se hacen constar que no se formulan alegaciones al proyecto de orden (Documento 11).

12.- Escrito de alegaciones presentado por la Federación Madrileña de Municipios de 5 de junio de 2017 (Documento 12).

13.- Escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Madrid, de 23 de mayo de 2017 (Documento 13).

14.- Escrito de alegaciones de la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de Madrid de 24 de mayo de 2017 (Documento 14).

15.- Escrito de fecha 24 de mayo de 2017 de la Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos (Documento 15).

16.- Acuses de recibo de las notificaciones efectuadas para conceder el trámite de audiencia a la Asociación Empresarial de Hostelería “La Viña”, a la Federación de Municipios de Madrid, a la Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid, a la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, al Ayuntamiento de Madrid, al Círculo de Empresarios de Ocio Nocturno y Espectáculos y a la Confederación de Empresarios de Madrid (C.E.I.M.) (Documento 16).

17.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el 24 de abril de 2017 (Documento 17).

18.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 12 de junio de 2017 (Documento 18).

19.- Certificado del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid sobre la solicitud de Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de 13 de junio de 2017 (Documento 19).

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de orden que pretende aprobarse se dicta en ejecución del artículo 23 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante, LEPAR), por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre su modificación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El artículo 23 de la LEPAR, de 4 de julio, dispone:

*“1. El horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos a que se refiere la presente ley se determinará por Orden del Consejero competente en la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. En la citada orden se fijará la antelación con la que los locales y establecimientos deberán estar abiertos antes de que den comienzo los espectáculos.*

*2. Los Ayuntamientos, con carácter excepcional, y caso por caso para cada local, establecimiento o actividad que lo solicite, podrán autorizar ampliaciones o reducciones de horarios, en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo”.*

Como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”.* Todo ello con independencia de que adopten forma de decreto o de orden a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

También el Tribunal Supremo, ya en su sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) de 15 de julio de 1996, se pronunció sobre el particular, al tratar de la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado, sirviendo dichos argumentos *mutatis mutandis*, también para la Comisión Jurídica Asesora.

De esta misma doctrina se hacen eco otras sentencias posteriores de nuestro Alto Tribunal, como las de 25 de mayo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) y de 11 de junio de 2008 (de la misma Sala, Sección 5ª).

La solicitud de dictamen se formula con carácter urgente.

Llama la atención que el pasado 18 de agosto de 2016 se formuló solicitud de dictamen también con carácter urgente a esta Comisión Jurídica Asesora sobre esta materia, en concreto, del proyecto de Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de modificación de la Orden 1562/1998, de 23 de octubre, de la Consejería de Presidencia, por la que se establecía el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas. En respuesta a la anterior consulta se emitió el Dictamen 387/16, de 6 de septiembre.

En este dictamen ya se advertía que *“la urgencia prevista en el artículo 23.2 del ROFCJA es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas”*. Advertencia tomada de una doctrina reiterada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre las solicitudes de dictamen con carácter urgente y que sintetiza el Dictamen 233/2015, de 6 de junio que reproduce, a su vez, un informe del Consejo de Estado 779/2009, de 21 de mayo que declara:

*“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia.*

*Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

- *Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*

- *No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*

- *Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”.*

La declaración de urgencia, por otro lado, ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia que, en este caso, no se han justificado ni en el expediente ni en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (rec. núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada.

De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tras la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), *“a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.*

*Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía”.*

En consecuencia, en la tramitación del procedimiento se deberá tener la previsión necesaria para calcular los plazos que conllevan los distintos trámites previstos, de suerte que, si pretende aprobar una disposición reglamentaria para una determinada fecha, se inicie su tramitación con la suficiente antelación para la aprobación de la disposición en la fecha prevista o, en caso de estimarse insuficiente, se acuerde su tramitación urgente, de manera que se acorten los plazos de todos los trámites.

Pese a no haberse justificado la urgencia, esta Comisión Jurídica Asesora ha emitido este dictamen con la máxima celeridad pues habiendo tenido entrada la solicitud el 13 de junio, se ha aprobado el dictamen por el Pleno de la Comisión el día 19 de junio.

#### **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria. El artículo 26.1.22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 10 de marzo, atribuye a la Comunidad la plenitud de la función legislativa en materia de espectáculos públicos. El preámbulo de la LEPAR señala, igualmente, que el mismo artículo atribuye a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en materias como urbanismo (número 3), cultura (número 15), turismo (número 16), deporte y ocio (número 17), asistencia social (número 18), casinos, juegos y apuestas (número 20) y

publicidad (número 28): *“estos títulos competenciales plenos, junto con otros de desarrollo legislativo previstos en el artículo 27 como la sanidad e higiene, la defensa de consumidores y usuarios o la protección del medio ambiente, habilitan la actuación legislativa de la Comunidad de Madrid en la materia con la extensión y profundidad precisas para dar satisfacción a las necesidades expuestas”.*

El Tribunal Constitucional, en Auto 46/2001, de 27 de febrero declaró lo siguiente:

*« (...) del hecho de que la LEPAR se denomine de “Espectáculos públicos y actividades recreativas” no puede deducirse que la misma incluya dos materias constitucionales con perfiles propios y distintos. Tal denominación recoge, en definitiva, la que resulta tradicional en nuestro Derecho. Ya la Orden de 3 de mayo de 1935, que aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos utiliza, como sinónimos, expresiones tales como “espectáculos”, “diversiones públicas” o “recreos públicos” (arts. 8 y 10). El Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, consagró una denominación derivada, sin duda, del Reglamento de 1935, denominación que se ha recogido en diversas leyes de las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 10/1990, de 15 de junio, del Parlamento de Cataluña, sobre Espectáculos y Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas o la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Parlamento de Andalucía, entre otras leyes autonómicas de igual o similar título».*

En cuanto a la habilitación para el desarrollo reglamentario de la LEPAR, su disposición final primera, autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma. Ahora bien, esta disposición debe completarse, por lo que a las competencias de desarrollo de la misma se refiere, con lo dispuesto en el

artículo 23 de la LEPAR que atribuye al consejero competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas la determinación del horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos a los que les es de aplicación la misma.

Es indubitada la necesidad de habilitación para dictar reglamentos de desarrollo de las normas, salvo en el caso de que se trate de reglamentos independientes de carácter organizativo, incluyéndose dentro de esta categoría las relaciones de sujeción especial derivadas de tal organización.

En este sentido resume la doctrina en la materia, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999 (recurso 686/1997), cuando expone que,

*«... b) La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. Estos pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general».*

En el presente caso, la modificación propuesta, aunque ubicada sistemáticamente en los preceptos relativos a la ampliación, supone una determinación del horario general establecido en el artículo 2 de la Orden 42/2017, por lo que existe habilitación del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno para su modificación.

Con la anterior redacción de la LEPAR, la habilitación al consejero en esta materia era más amplia porque el artículo 23 establecía:

*“1. El horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos a que se refiere la presente Ley se determinará por Orden del Consejero competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, tras informe de la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.*

*2. Las Órdenes de determinación de horarios establecerán además:*

*a) Los supuestos en los que la Comunidad de Madrid podrá autorizar ampliaciones de horarios en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo.*

*b) Los supuestos en que con carácter excepcional y atendiendo a las anteriores circunstancias, los respectivos Ayuntamientos podrán establecer las reducciones de horario.*

*c) La antelación con que los locales y establecimientos deberán estar abiertos antes de que den comienzo los espectáculos”.*

Con la anterior normativa la competencia para autorizar supuestos de ampliación era de la Comunidad de Madrid, sin especificar si esta ampliación podía ser general (para todos los locales y establecimientos del municipio en fiestas patronales) o especial para cada local o establecimiento.

La actual redacción del artículo 23 de la LEPAR establece:

*“1. El horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos a que se refiere la presente ley se determinará por*

*Orden del Consejero competente en la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.*

*En la citada orden se fijará la antelación con la que los locales y establecimientos deberán estar abiertos antes de que den comienzo los espectáculos.*

*2. Los Ayuntamientos, con carácter excepcional, y caso por caso para cada local, establecimiento o actividad que lo solicite, podrán autorizar ampliaciones o reducciones de horarios, en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo”.*

Por tanto, el artículo 23.2 de la LEPAR contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos, con carácter excepcional, puedan ampliar o reducir los horarios en atención a las peculiaridades de la población, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración, sin que se haga referencia en el precepto, a diferencia de la normativa anterior, a que en la Orden de determinación de horarios se regulen los supuestos excepcionales que permitan la ampliación o reducción de los mismos. De este cambio de redacción se desprende que la voluntad del legislador es excluir de la habilitación del consejero competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas la determinación de los supuestos en los que los Ayuntamientos puedan ampliar o reducir los horarios generales, y su competencia para autorizar ampliaciones de horarios, limitándose la competencia del consejero competente en materia de espectáculos públicos a la determinación del horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos y la fijación de la antelación con la que los locales y establecimientos deberán estar abiertos antes de que den comienzo los espectáculos.

Por otro lado, la nueva regulación concibe la ampliación y reducción del horario de cierre de los locales, establecimientos y actividades como un supuesto excepcional que debe resolverse caso por caso.

En este sentido, el preámbulo de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas que introdujo esta nueva redacción, declara:

*“Por otro lado, la experiencia desde la entrada en vigor de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aconseja que, por la mayor proximidad de la Administración municipal al sector de los espectáculos públicos y las potestades de inspección que el artículo 30 de la citada ley atribuye a los Ayuntamientos, sean estos los que autoricen no solo la reducción de horarios de apertura de este tipo de actividades y espectáculos, sino también, y con carácter excepcional, su ampliación, teniendo en cuenta las peculiaridades de las poblaciones, las condiciones de insonorización de los locales, la afluencia turística o la duración de los espectáculos”.*

Conforme a lo expuesto, el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno tiene habilitación legal para la aprobación de la orden, sin perjuicio de lo que más adelante se analizará con detalle al examinar las cuestiones materiales del proyecto.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*”, que contempla en su artículo 26 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) que, bajo la rúbrica “*de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, contiene normas sobre el procedimiento para la elaboración de disposiciones reglamentarias.

La Ley del Gobierno ha sido objeto de modificación por el apartado 12 de la disposición final tercera de la LRJSP. Al tratarse de un procedimiento iniciado tras la entrada en vigor de la LRJSP, resulta de aplicación la nueva redacción del artículo 26. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, teniendo presentes además, como antes apuntábamos las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017 un plan normativo para el año 2018, en el que no aparece incluido el proyecto de orden que dictaminamos, por lo que, en

aplicación del artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, convendría justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Igualmente, el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno prevé que se sustancie una consulta pública, *“a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:*

*a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.*

*b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

*c) Los objetivos de la norma.*

*d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.*

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública en los supuestos previstos en el artículo 26.2. En el presente caso la memoria recoge expresamente que *“el proyecto normativo no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios o regula aspectos parciales de una materia”*, por lo que se ha omitido el trámite de consulta pública. No obstante, esta Comisión considera que el proyecto podría tener repercusiones económicas y sociales relevantes que harían necesario este trámite, por lo que su omisión no podría fundarse en esta razón.

2. En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Dirección General de Seguridad de la Consejería Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

3. De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa encuentra su regulación desarrollada en el Real Decreto 1083/2009.

En el presente caso, constan en el expediente tres memorias firmadas por el director general de Seguridad de la Consejería Presidencia Justicia y Portavocía del Gobierno, al inicio del expediente - 24 de abril de 2017-, el 12 de junio de 2017 y tras la emisión de informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, el día 13 de junio de 2017, por lo que cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Se trata de un procedimiento de modificación de una norma.

Se ha optado por adoptar un modelo de memoria abreviada permitido por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, cuando de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables en alguno de los ámbitos, bajo la justificación de que *“no se prevé se deriven impactos apreciables en ninguno de los apartados que se recogen en el ámbito relativo al análisis de impactos y, en particular, en el referente al impacto presupuestario”*.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011:

*“La apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.*

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de febrero de 2014 (recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que procede su elaboración *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa”.* Aunque el precepto no lo concreta, parece que los ámbitos a los que alude son los que menciona el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009 cuando al referirse a la memoria completa indica que *“la memoria de análisis de impacto normativo incluirá cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*, como sucede en el presente caso.

La memoria contenida en el expediente remitido contempla el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad y que no deroga normativa alguna.

También incorpora una referencia al impacto presupuestario, pues declara que la norma proyectada *“no conlleva coste económico alguno del que se derive un incremento del presupuesto o una carga adicional para la Administración”*.

En relación con el informe sobre el impacto por razón de género, la memoria remitida contiene una referencia a que *“no existe impacto por razón de género en la implantación y desarrollo de esta disposición normativa”*, lo que corrobora el informe emitido por la Dirección General de la Mujer con fecha 3 de mayo de 2017.

Analiza, igualmente, el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género y considera que no existe éste, como señala el informe de la Dirección General de Servicios Sociales de 3 de mayo de 2017.

Sobre el impacto, la adolescencia y la familia, la memoria considera que la disposición normativa *“no supone merma alguna en la garantía de protección del menor ni de la familia”*, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Consta igualmente en el expediente la emisión del correspondiente informe por el director general de la Familia y el Menor, de 8 de mayo de 2017.

Por último, la memoria hace mención al impacto no apreciable en la unidad de mercado; ni, en relación con otros impactos, considera que *“esta propuesta normativa tenga ningún otro impacto destacable”*.

No obstante, la medida sí puede suponer impacto de carácter económico (para los locales y establecimientos que ven ampliado su

horario de actividad), social y medio ambiental (para los vecinos y residentes, por la incidencia acústica a la que hace referencia la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido), lo que supondría la necesidad de la elaboración de una memoria completa y no abreviada.

La memoria recoge, igualmente, que el proyecto de orden ha sido sometido al trámite de información pública, mediante resolución del director general de Seguridad de 25 de abril de 2017, publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Además, la memoria deja constancia de las entidades a las que se ha dado audiencia y las alegaciones presentadas pronunciándose sobre las mismas.

En el apartado relativo a la tramitación, la memoria recoge que se ha solicitado informe a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, al Consejo de Consumo y a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

En relación con la oportunidad de la norma, el artículo 26.3.a) de la Ley del Gobierno prevé que la memoria justifique la oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

En el presente caso, la memoria justifica su oportunidad en la *“necesidad de adaptar un adecuado tratamiento horario y optimizar la Orden 42/2017, de 10 de enero, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público, dándose un tratamiento homogéneo a supuestos similares”*.

Esta justificación resulta vacía de contenido y vaga y no se alcanza a comprender cómo una norma aprobada en enero de este mismo año necesita ser “*optimizada*” cuatro meses después de su aprobación.

4. De conformidad con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

El artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las “*normas que afecten directamente a los consumidores*”. Según el citado precepto, “*el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid se constituye como órgano consultivo, asesor, de participación y de coordinación interadministrativa, fomentándose en un seno de la colaboración entre los agentes sociales involucrados en el fenómeno de consumo y las distintas administraciones públicas que ejercen la tutela de los derechos de los consumidores, a fin de elevar su nivel de protección en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”.

De acuerdo con la anterior exigencia, se ha solicitado informe preceptivo al Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid que, con fecha 12 de junio de 2017, ha emitido informe favorable al proyecto de orden.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente

organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en concreto, por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, informe de 12 de junio de 2017, con el visto bueno del Abogado General.

El Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, y que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano. En aplicación del precepto se ha emitido, con fecha 10 de mayo de 2017, informe favorable de la citada Dirección General.

5. En todo caso, el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno prevé que los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

En aplicación de este artículo, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de fecha 12 de junio de 2017.

6. Según el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren

afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La finalidad del trámite de audiencia es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, de modo que se garanticen los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Se trata de garantizar, a través de este trámite del procedimiento de elaboración, la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, como declara la Sentencia de 2 de diciembre de 2008 (recurso de casación 1997/2006).

De la dicción literal del transcrito precepto se desprende que los trámites de audiencia a los ciudadanos afectados y de información pública no son sustitutivos, sino, en su caso, acumulativos. El primero tiene carácter preceptivo siempre que la disposición elaborada afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos –con las salvedades que después se precisarán- y supone un llamamiento personalizado dirigido bien directamente a los ciudadanos afectados, bien a las organizaciones o asociaciones representativas de sus intereses para que participen, si así lo estiman oportuno, en el proceso de elaboración de la norma formulando las alegaciones que consideren pertinentes en relación con la disposición proyectada. Sin embargo, la información pública solo procede cuando la naturaleza de la disposición así lo aconseje y tiene por objeto dar la posibilidad de que cualquier ciudadano, afectado o no en sus derechos e intereses por la norma sometida a información pública, pueda presentar las alegaciones que considere.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, han formulado alegaciones al proyecto de orden, la Asociación “La Viña”, la Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid, “Noche Madrid”, la Federación Madrileña de Municipios remite las alegaciones de los Ayuntamientos de Torrejón de Ardoz, Tres Cantos

y Navacerrada; el Ayuntamiento de Madrid, la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de Madrid y la Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada que se limita a modificar el artículo 5 de la Orden 42/2017, en relación con el horario especial con ocasión de fiestas patronales, fiestas navideñas de Nochebuena, Fin de Año y Reyes y de actividades declaradas de interés general por los Municipios.

Antes de entrar con el examen de la nueva redacción del precepto, es preciso advertir que la Orden 42/2017 no ha sido informada por esta Comisión Jurídica Asesora, a pesar de manifestarse en la parte expositiva que se dicta la orden *“de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”*.

Conviene aclarar que el Dictamen 387/16, de 6 de septiembre se emitió a solicitud de la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno sobre el proyecto de orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de modificación de la Orden 1562/1998, de 23 de octubre, de la Consejería de Presidencia, por la que se establecía el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público, en concreto, la modificación afectaba únicamente al artículo 2.C).3 de la Orden 1562/1998, en relación con el horario de las terrazas de bares, cafeterías o restaurantes, por lo que el análisis jurídico se limitó, como no podía ser de otro modo, al nuevo precepto que se pretendía introducir.

La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, sin embargo, no aprobó el proyecto de orden sometido a consulta de la

Comisión Jurídica Asesora sino que con fecha 10 de enero de 2017 aprobó una nueva normativa, la citada Orden 42/2017, que, de acuerdo con su disposición derogatoria única, deroga la Orden 1562/1998.

El cambio de objeto del procedimiento normativo, pasando de modificación de un precepto aislado a la aprobación de un régimen jurídico relativo al horario general de apertura y cierre de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, no es baladí, porque supone que todos los preceptos que la componen, con excepción del artículo 2.C).3, relativo a las terrazas, no han sido dictaminados por esta Comisión Jurídica Asesora.

Advertida, pues, la omisión del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en la tramitación de la Orden 42/2017, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, procede analizar la nueva redacción del artículo 5, que es la modificación que se somete a dictamen.

Frente al texto primitivo de la orden 42/2017 que bajo la rúbrica, *“Fiestas Patronales”* establece que *“con ocasión de las fiestas patronales de cada Municipio, los locales y establecimientos regulados en la presente Orden podrán ampliar su horario de cierre en una hora”*, la modificación propuesta titula el precepto como *“horario especial con ocasión de las Fiestas Patronales, de las Fiestas de Nochebuena, Año Nuevo y Reyes y de actividades declaradas de interés general por los Municipios”* y permite también la ampliación del horario de cierre en una hora de los locales, establecimientos y *“actividades”*.

La primera cuestión que se plantea sobre este precepto es si nos encontramos verdaderamente ante un supuesto de ampliación de horarios o si, como califica el título del precepto, se trata de un supuesto especial u *“horario especial”*. El análisis de esta cuestión tiene transcendencia porque, en materia de competencia, de acuerdo con el

artículo 23.2 LEPAR, tras la redacción dada por la Ley 8/2012, es el consejero competente en materia de espectáculos públicos el que ostenta la competencia para determinar *“el horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos a que se refiere la presente ley”* y, en cambio, son competentes los Ayuntamientos para autorizar ampliaciones o reducciones de horarios, *“con carácter excepcional y caso por caso para cada local, establecimiento o actividad que lo solicite”*. Además, la ley exige que estas autorizaciones de ampliación o reducción de horarios se realicen *“en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo”*.

Sistemáticamente, la Orden 42/2017, después de fijar en su artículo 1 su objeto y, aprobar el régimen jurídico relativo al horario general de apertura y cierre de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de los otros establecimientos abiertos al público, regula en su artículo 2 el *“Horario General”*, en el artículo 3, las modificaciones del horario, que pueden ser *“aumentados o reducidos en los supuestos que se establecen a continuación, y de conformidad con el procedimiento que se determina”*. El artículo 4 regula las ampliaciones de horario y el artículo 6 las reducciones de horario. Entre ambos preceptos se encuentra el relativo a las fiestas patronales cuya redacción se propone modificar.

Ahora bien, el artículo 5 de la Orden 42/2017, aunque habla de la posibilidad de ampliación del horario de cierre en una hora, no puede ser considerado ampliación propiamente dicha. Como ha quedado expuesto la actual redacción del artículo 23.2 LEPAR exige que las ampliaciones de horarios los sean *“con carácter excepcional, caso por caso para cada local, establecimiento o actividad que lo solicite, (...), en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo”*.

La denominada ampliación de horarios para fiestas patronales y demás supuestos que se pretenden incluir con la nueva redacción es general para todos los locales, establecimientos y actividades de la localidad, sin necesidad de autorización alguna. A diferencia de la regulación contenida en la Orden 1562/1998 cuyo artículo 5 preveía la posibilidad de ampliar el horario de cierre en una hora con ocasión de las fiestas patronales de cada municipio *“previa comunicación del Ayuntamiento a la Dirección General de Protección Ciudadana con una antelación mínima de quince días”*, el artículo 5 de la Orden 42/2017 elimina la referencia a esa previa comunicación. Eliminación lógica, en cuanto que la Comunidad de Madrid tras la reforma de la LEPAR por la Ley 8/2012, ya no tiene competencia como antes para autorizar ampliaciones de horarios en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo.

En realidad la redacción contenida en el artículo 5 de la Orden 42/2017 y cuya modificación se pretende no difiere del supuesto especial previsto en el artículo 2.C).1 de prolongación del horario de cierre para fines de semana y verano que dispone:

*“El horario de cierre de los locales e instalaciones a que se refiere la presente Orden se incrementará:*

*- Media hora los viernes, sábados y vísperas de festivos, con carácter general.*

*- Los establecimientos de juegos colectivos de dinero y de azar podrán ampliar su horario de cierre treinta minutos del 1 de julio al 30 de septiembre”.*

En este caso, para las fiestas patronales, fiestas navideñas señaladas y las actividades de interés general declaradas por el

respectivo Ayuntamiento, se incrementará el horario de cierre en una hora, sin distinción de locales y establecimientos y sin que esté condicionado dicho incremento a las condiciones exigidas por el artículo 23.2 LEPAR: *“peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo”*.

Al no tratarse de una ampliación propiamente dicha sino de un supuesto especial de determinación del horario general, el competente para su fijación es el consejero competente en materia de espectáculos públicos y no el Ayuntamiento, como ocurre en el caso de las ampliaciones propiamente dichas. Así resulta de la parte expositiva del proyecto de orden, que califica al precepto como horario especial y, también, del informe emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno que declara:

*“La ampliación en una hora del cierre de los locales, establecimientos y actividades regulados en la Orden 42/2017 es una cuestión de oportunidad que no merece reproche jurídico alguno, puesto el artículo 23 de la Ley 17/1997, permite que el horario general de apertura y de cierre sea determinado por Orden del Consejero competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas”*.

Por tanto, el artículo 5 debería incluirse como un supuesto especial más previsto en el artículo 2.C), porque si se considerase que se trata de una ampliación, el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno no tendría competencia para ampliar el horario de cierre de los locales y establecimientos ni para determinar los supuestos en los que se podrían autorizar ampliaciones de horarios como podía hacerlo conforme a la normativa anterior a la Ley 8/2012.

Esta es una consideración de carácter esencial.

El proyecto de orden introduce la posibilidad de ampliación del horario de cierre de *“los locales, establecimientos y actividades contemplados en la presente Orden”*. Frente a la redacción anterior se introduce como novedad la palabra *“actividades”*. De acuerdo con el artículo 23.1 LEPAR, el horario general de apertura y cierre se establece para *“locales y establecimientos a que se refiere la presente Ley”*. Sin embargo, el artículo 23.2 prevé que los Ayuntamientos, con carácter excepcional, y caso por caso para *“cada local, establecimiento o actividad que lo solicite”* las autorizaciones o reducciones de horarios. De lo que se desprende que el consejero no tendría competencia para fijar el horario respecto de las *“actividades”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con las fiestas navideñas se propone el incremento del horario de cierre para las fiestas de Nochebuena, Fin de Año y Reyes. Debe tenerse en cuenta que la ampliación del horario del día de Nochebuena y de Fin de Año supondría la posibilidad de cierre de los locales y establecimientos una hora más tarde al horario general en la madrugada del 23 al 24 de diciembre, para la Nochebuena y del 30 al 31 de diciembre, para el Fin de Año. Como lo normal es que las fiestas de Nochebuena y Fin de Año se prolonguen en la madrugada de los días 25 de diciembre y 1 de enero, el artículo debería hacer referencia a las fiestas de Navidad y Año Nuevo. Sí resulta correcta la determinación del día de Reyes porque es en la madrugada del día 6 de enero cuando puede existir interés en prolongar el horario de cierre de locales y establecimientos. En este sentido, por ejemplo, cabe citar el artículo 28.3 de la Ley de Cantabria 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas cuando concreta *“durante las noches de 24 a 25 de diciembre, de 31 de diciembre a 1 de enero y de 5 de enero a 6 de enero”*.

El artículo 5.1, en su párrafo 2 se propone como novedad que *“los Ayuntamientos, en estas fechas, podrán resolver motivadamente, conforme el procedimiento establecido en el artículo 6 de esta Orden, el mantenimiento de horario ordinario contemplado en el artículo 2, de forma individual y para cada establecimiento, en razón de las peculiaridades de las poblaciones, de las condiciones de insonorización, de la afluencia turística o de la duración del espectáculo”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora no alcanza a comprender el contenido de este precepto que dificulta en sobremanera la actividad de los Ayuntamientos y contradice lo establecido en el artículo 2.A)2 de la Orden 42/2017 al declarar que *«todos los horarios, tanto generales, como específicos o especiales, sin excepción, tendrán la consideración de “horarios máximos”, por lo que en ningún caso podrá ser rebasados o excedidos»*. El incremento del horario de cierre en una hora con motivos de fiestas patronales, las fiestas de Navidad, Año Nuevo y Reyes o actividades declaradas de interés general por los municipios, como indica el precepto, constituye una posibilidad especial dentro del horario general que se concede a los titulares de los locales y establecimientos pero no impone una obligación de estar abiertos hasta la hora fijada en la normativa, ni supone que resulte necesaria una autorización del Ayuntamiento para *“mantener el horario contemplado en el artículo 2”*.

En este sentido, frente a la observación formulada por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno que sugirió que la redacción proyectada fuera reformulada, de modo que *“quede expresamente reconocida la potestad de los titulares de los locales, establecimientos o actividades para instar, en su caso, el mantenimiento del horario ordinario, en consonancia con lo establecido en el artículo 23, apartado 2 de la Ley 17/1997”*, la Memoria considera que la *“sugerencia no es admisible dado que el marco horario ordinario se aplica sin necesidad de instancia particular”*.

Por último, el apartado 2 del artículo establece qué se entiende por fiestas patronales y actividades de interés general declaradas por el propio Ayuntamiento al señalar que serán *“las establecidas oficialmente por cada Ayuntamiento en su término municipal”*.

Frente a la claridad que supone la referencia a las fiestas patronales que, efectivamente son fijadas anualmente en el calendario laboral como festivos de la localidad y no precisan de mayor aclaración, la expresión *“actividades de interés general declaradas por el propio Ayuntamiento”* es confusa pues no indica si se trata de actividades declaradas de interés general regulares en el tiempo (se repiten periódicamente y en las mismas fechas, de manera similar a las fiestas patronales, Navidad, Año Nuevo y Reyes) o si cada año pueden declararse de interés nuevas actividades o variar de un año a otro.

La interpretación lógica, según lo que expresa la Memoria del Análisis de Impacto Normativa, es que se trate de actividades de interés general declaradas por el Ayuntamiento que se realicen con una regularidad y periodicidad, de manera equivalente a las fiestas patronales del municipio o a las fiestas de Navidad, Año Nuevo y Reyes porque *“se trata de dar un trato homogéneo a supuestos similares”*. En todo caso, por razones de seguridad jurídica, habría que fijar los parámetros necesarios para determinar las características que deben reunir las actividades para ser declaradas de interés general.

Esta consideración tiene carácter esencial.

De igual modo, el precepto no establece ningún límite al número de actividades declaradas de interés general por los Ayuntamientos. Sería conveniente establecer una limitación al número de actividades porque una interpretación laxa del precepto permitiría a los Ayuntamientos excepcionar de forma general para todos los locales y establecimientos de

la localidad, por esta vía, el horario general de cierre de locales y establecimientos fijados por la Orden que, como ha quedado expuesto, es competencia del consejero competente en materia de espectáculos públicos, quedando reservada para los Ayuntamientos las autorizaciones de ampliación de horarios de cierre, excepcionalmente, caso por caso y en razón de las peculiaridades de las poblaciones, de las condiciones de insonorización, de la afluencia turística o de la duración del espectáculo.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

No obstante, de acuerdo con el Apéndice V de estas directrices debe restringirse el uso de mayúsculas en los textos normativos, de manera que deben escribirse con minúscula fiestas patronales, fiestas navideñas y municipio. De igual modo no debe escribirse con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma.

En el párrafo primero del apartado 1 debe suprimirse la conjunción “y” entre las palabras “Año” y “Reyes”, sustituyéndola por una coma y en el párrafo segundo ha de suprimirse la abreviatura “art.” y sustituirla por la palabra “artículo” así como poner “del” delante de la palabra horario.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que tienen carácter esencial, podría someterse al consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno el proyecto de orden por el que se modifica la Orden 42/2017, de 23 de octubre, de la Consejería de Presidencia, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 19 de junio de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 253/17

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid