

ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL “PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS HORARIOS DE  
APERTURA Y CIERRE DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS EN LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA”

En Sevilla, a **18 de Febrero de 2015**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y el técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

“INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS  
HORARIOS DE APERTURA Y CIERRE DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS EN LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de Orden citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

El Estatuto de Autonomía para Andalucía “...*garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.*” (art. 92.1).

De esta forma, en su artículo 92.2.i), el Estatuto atribuye a los municipios competencias propias “...*en los términos que determinen las leyes...*”, sobre “*La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.*”

Por otra parte, el artículo 9.14 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), atribuye a los municipios competencias, con carácter de propias y mínimas, en cuanto a la ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública, incluyendo:

“a) *El control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia.*”

[...]

*c) La autorización de ampliación de horario y de horarios de apertura permanente de establecimientos públicos, en el marco de la legislación autonómica.*

*d) La autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.*

[...]

*k) La ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales.”*

Según el artículo 6 de la LAULA, estas competencias tienen la consideración de propias y mínimas, por lo que únicamente podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales, que no podrán menoscabarlas.

Habida cuenta de que la LAULA, tal como establece su artículo 1, se ha dictado en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía, y se ha aprobado con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que también condicionan las modificaciones que afecten al régimen jurídico que en la misma se establecen, el efecto de la entrada en vigor de la LAULA frente a las normas jurídicas anteriores debe ser tenido en cuenta, de modo que además de aquellas disposiciones normativas que fueron expresamente enervadas en su vigencia por la disposición derogatoria de la LAULA, deben ir adecuándose al nuevo marco todas las normas que pudieran verse afectadas tácitamente. Asimismo, es preciso evitar contradicciones entre la LAULA y las normas que a partir de su entrada en vigor se vayan dictando.

Todo ello denota la importancia que ostenta desde el punto de vista institucional en nuestra Comunidad y el carácter troncal y estatuyente con la que debe ser considerada: una “cuasi Ley Orgánica” andaluza.

Se debe, además, hacer especial hincapié en la distinción entre “competencia propia”, “competencia transferida” y “competencia delegada”. La LAULA, desarrollando la diferenciación tipológica establecida en el Estatuto de Autonomía (arts. 92 y 93), expresa claramente las notas diferenciales entre esas categorías conceptuales.

Mientras las competencias propias serán siempre locales y se les garantiza espacio para el ejercicio de su propia potestad normativa a las entidades locales; las transferidas y delegadas pertenecen originariamente al nivel de gobierno autonómico, el instrumento por el que se transfieren o se delegan le puede reservar funciones de planificación y control a la Comunidad Autónoma sobre ellas e, incluso, eventualmente pueden ser suspendidas o revocadas. La transferencia se distingue no obstante de la delegación, de manera que la primera implica cesión de la titularidad de la competencia y la delegación sólo de su ejercicio.

Pero además, la LAULA establece el régimen por el que se hayan de realizar las transferencias y delegaciones de competencia, que asegura que éstas se harán mediante instrumentos específicos (ley del Parlamento andaluz para las transferencias y Decreto del Consejo de Gobierno para las delegaciones), que en ambos casos deberán de acompañarse de los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional y previa aceptación de las entidades locales. Se establecen los contenidos mínimos de la ley de transferencia y del decreto de delegación (artículos 17 y 20). Y, por

último, se admite la encomienda de gestión de la Comunidad Autónoma en las entidades locales mediante el instrumento del convenio interadministrativo.

Los mecanismos de transferencia y delegación persiguen también hacer efectivo el principio de diferenciación plasmado en el artículo 98.2 del Estatuto, de modo que, así como las competencias propias igualan a los municipios (todos los municipios tienen las mismas competencias propias), en la transferencia y la delegación se tendrá en consideración en cada caso las diferencias demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales (de manera que las transferencias y delegaciones pueden realizarse solo a determinados municipios en función de esos criterios previstos normativamente).

Este esquema que sigue la LAULA es plenamente coherente con la previsión estatutaria de las competencias propias en el artículo 92 y de las competencias transferidas y delegadas en el artículo 93.

Se concluye, por tanto, que la transferencia y delegación de competencias, en el marco de lo dispuesto en la sección cuarta del capítulo II del Título I de la LAULA (ley del Parlamento andaluz para las transferencias y Decreto del Consejo de Gobierno para las delegaciones), persiguen hacer efectivo el principio de diferenciación plasmado en el artículo 98.2 del Estatuto, de modo que, así como las competencias propias igualan a los municipios (todos los municipios tienen las mismas competencias propias), en la transferencia y la delegación se tendrá en consideración en cada caso las diferencias demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales. En ambos casos deberán de acompañarse de los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional y previa aceptación de las entidades locales.

Por tanto, el presente proyecto normativo, que plantea en su parte expositiva (antepenúltimo párrafo) que la intención es la de derogar la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía y dictar una "...nueva orden que la sustituya, en la que se modifica el procedimiento de autorización previa de horarios especiales para atribuirlos a los municipios andaluces...", deberá tener en cuenta el marco expuesto en lo que se refiere a la atribución de nuevas funciones a los municipios y al rango normativo exigido por la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7.1 de la LAULA establece que "*Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.*". En este sentido, corresponde a los municipios, en el marco del principio de autonomía local, la gestión de las competencias atribuidas de conformidad con los procedimientos administrativos previstos por los propios municipios, sin perjuicio de las facultades de coordinación que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 58 de la LAULA.

Teniendo en cuenta lo anterior, la regulación que se pretende establecer en este proyecto de Orden afectaría a los procedimientos que se ejecuten en el desarrollo de las competencias de la administración autonómica y solo podría afectar a las competencias locales cuando se establezcan en el marco de la facultad de coordinación de la Comunidad, si se cumple alguno de los supuestos previstos en el artículo 58 de la LAULA, y siempre con el máximo respeto al principio de autonomía local, teniendo en cuenta que la regulación autonómica no puede ser tan exhaustiva (artículo 5.2 del proyecto de Orden, por ejemplo) que deje sin contenido la competencia propia municipal. Se entiende necesaria, por tanto, la revisión de dichos procedimientos para adaptarlos a los criterios descritos.

Por otra parte, y en relación a aquellas cuestiones que puedan afectar a las competencias propias municipales, entendemos que debe ser la ley, de manera expresa, la que establezca los criterios de ordenación correspondientes, excluyendo, en todo caso, que lo pueda hacer el reglamento autonómico,

por mucha pretensión de generalidad que tenga su regulación. Es decir, el reglamento autonómico, por sí mismo, no puede arrogarse una aplicación prioritaria respecto a lo dispuesto en las normas locales. Fijar la posición de las normas locales es una manera de determinar las competencias y esta cuestión está reservada a la ley. (Por ejemplo, el artículo 9.2.d de la LAULA)

Esta reserva legal, no obstante, no puede entenderse de manera absoluta. Deberá tener presente los límites constitucionales, estatutarios y ahora también de la LAULA, impuestos por la garantía de la autonomía local y por tanto, debe articularse de forma muy restrictiva.

La relación entre norma local y norma autonómica reglamentaria no está basada en el principio de jerarquía, sino en el de competencia. La concurrencia se da sobre la materia y no sobre las competencias, que delimita la ley. Por eso, la norma local debe tener como finalidad establecer el marco normativo del ejercicio de las competencias que corresponden a los municipios y no la adaptación a una norma reglamentaria autonómica.

Por último, en virtud de las competencias propias y mínimas de los municipios que hemos señalado, a lo largo del texto las referencias a administraciones locales, entes locales, etc... deben sustituirse por la referencia a los municipios, al ser los municipios las entidades que en el ámbito local ostentan la titularidad de las competencias conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la LAULA.

En igual sentido y con el mismo fundamento, debe suprimirse la referencia a los Ayuntamientos (órgano de gobierno y administración) y sustituirla por la referencia a los municipios (ejemplo: artículo 4.4)”

EL SECRETARIO GENERAL,



FEDERACIÓN  
ANDALUZA  
DE MUNICIPIOS  
Y PROVINCIAS

Antonio Nieto Rivera.