

Expediente Núm. 133/2006
Dictamen Núm. 135/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de junio de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 22 de mayo de 2006, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones donde éstos se desarrollen, así como el derecho de admisión en los mismos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Recoge dicho texto el artículo 10.1.28 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos públicos y, como precedente más inmediato, la Ley

del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante Ley de Espectáculos Públicos). En dicho texto se diferencian con claridad los dos títulos competenciales que justificarían el proyecto normativo: de un lado el artículo 7 de la citada ley, que remite a un desarrollo reglamentario para la determinación de “los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones que (...) deberán implantar medidas o servicios de vigilancia y seguridad, así como las características de los mismos”, y de otro al artículo 29 de la misma ley, que regula el “derecho de admisión”. A diferencia de lo dispuesto en el artículo 7 citado, baste con señalar en este momento que este artículo 29 no habilita expresamente un desarrollo reglamentario.

La parte dispositiva del proyecto de decreto consta de un único artículo, cuyo objeto es aprobar el “Reglamento General de los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones donde éstos se desarrollen, así como el derecho de admisión en los mismos” -reglamento que se incorpora como anexo-, de una disposición transitoria, que concede un plazo de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigor, para acreditar la contratación del servicio de vigilancia y seguridad, y de dos disposiciones finales: la primera, facultando al titular de la Consejería competente en materia de seguridad pública para dictar disposiciones de desarrollo y aplicación, y la segunda, sobre la entrada en vigor, que se prevé sea a los treinta días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA).

El proyecto de reglamento consta de una parte expositiva o preámbulo y de una parte dispositiva integrada por veinticuatro (24) artículos, agrupados en seis (6) capítulos.

El Capítulo Primero, denominado “De las disposiciones generales”, está integrado por los artículos 1 y 2 que regulan, respectivamente, el objeto y el ámbito de aplicación.

El Capítulo II, denominado “De los servicios de vigilancia y seguridad”, (artículos 3 a 6) establece la definición de dichos servicios, sus funciones,

los supuestos en que resulta obligado su establecimiento y las excepciones.

El Capítulo III se denomina “Del derecho de admisión” y comprende los artículos 7 a 11, regulándose, en función de tal derecho de admisión, las limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos, la publicidad de dichas limitaciones, las condiciones específicas de admisión y las prohibiciones de éstas.

El Capítulo IV, “Del procedimiento de autorización y visado de condiciones específicas de admisión”, consta de ocho (8) artículos (artículos 12 a 19) y regula dicho procedimiento, sus trámites, la resolución que pone fin al mismo, la vigencia de las autorizaciones, el régimen supletorio, la modificación de las condiciones aprobadas, su publicidad y las reclamaciones de los usuarios.

El Capítulo V se denomina “Del servicio de admisión” y está integrado por tres (3) artículos (artículos 20 a 22) donde se regulan la definición de dicho servicio, sus funciones y se establecen normas sobre el personal encargado de su prestación.

Finalmente, el Capítulo VI, denominado “Del régimen sancionador”, comprende los artículos 23 y 24, titulados, respectivamente, “Régimen sancionador” y “Responsabilidad”.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia en virtud de oficio del Jefe del Servicio de Seguridad Pública de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, de fecha 1 de febrero de 2006, dirigido a la Secretaría General Técnica, solicitando el inicio del expediente para su aprobación, acompañado de un borrador de la norma que se propone, una memoria justificativa y una memoria económica, ambas suscritas por el mismo Jefe del Servicio.

En la memoria justificativa, fechada el día 1 de febrero de 2006, se remite a lo dispuesto en los artículos 7 y 29 (servicios de vigilancia y seguridad y derecho de admisión) de la Ley de Espectáculos Públicos, señalando que “dada la íntima conexión (...) entre ambas cuestiones se considera oportuno su

regulación conjunta con el objetivo de conseguir una doble finalidad:/ 1. Garantizar la seguridad de los usuarios” en los espectáculos públicos y las actividades recreativas y “2. Garantizar que el ejercicio del derecho de admisión no pueda utilizarse (...) de manera arbitraria o discriminatoria o para situar al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo”.

En la memoria económica se señala que la disposición proyectada “no va a suponer repercusión económica o presupuestaria alguna para la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”, lo que parece justificarse, implícitamente, en que la ley regula medidas y servicios que han de poner en marcha y sufragar los responsables y organizadores de los espectáculos públicos y las actividades recreativas correspondientes.

Por Resolución del titular de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, de fecha 1 de febrero de 2006, se dispone el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto, que en aquel momento se denominó “Reglamento General de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas y los servicios de vigilancia en los mismos”.

El día 13 de febrero de 2006, el Pleno del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias analizó el proyecto de Decreto y emitió el dictamen que con carácter preceptivo establece el artículo 47.b) de la Ley de Espectáculos Públicos. Por unanimidad, el Pleno emite dictamen favorable al texto analizado, con la incorporación de tres propuestas: la primera modifica el título “para adaptarlo al orden de los capítulos que contiene” y las otras dos corrigen dos remisiones al propio articulado del Decreto, por “coherencia interna”, en los artículos 10.b) y 18.1.b).

Con fecha 2 de marzo de 2006 se incorpora al expediente una “memoria económica” suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería que tramita el proyecto, en la que, recogiendo lo señalado a ese respecto por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública, se concluye que “la norma que se

pretende aprobar no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos. Tampoco implica la necesidad de incremento o dotación de medios personales”.

Con esa misma fecha se remite un segundo borrador de la norma (el resultante del dictamen aprobado por el Consejo Asesor ya señalado, y de determinados cambios “de técnica legislativa”, según señala la propia Secretaria General Técnica en su informe de 25 de abril de 2006) a la Dirección General de Presupuestos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 33, apartado 3, de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias y en el artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, así como a todas las Secretarías Generales Técnicas de las respectivas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a efectos del correspondiente trámite de alegaciones, “de conformidad con el artículo 34 de la Ley 2/1995”.

Con fecha 15 de marzo de 2006 se remite el proyecto a la Federación Asturiana de Concejos; los días 27 y 28 del mismo mes, al Sindicato Profesional de Vigilantes Jurados de Asturias y a la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad, y el día 3 de abril, a la Asociación de Directores de Seguridad de Asturias. En todos los casos, y con cita del “artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo (...), al objeto de que en el plazo de ocho días se formulen las observaciones que estimen pertinentes”.

Unos días antes, con fecha 14 de marzo de 2006, la Jefa del Servicio de Presupuestos de la Consejería de Economía y Administración Pública, teniendo en cuenta que la aprobación de la norma, según “se hace constar en la memoria económica (...) no supone incremento de gasto ni va a implicar incremento o dotación de medios personales”, informa favorablemente el proyecto en cuestión, “a efectos económicos”.

Se han incorporado al expediente las siguientes alegaciones: las realizadas por la Dirección General de Administración Local, el día 15 de febrero de 2006 (y por tanto realizadas antes de que formalmente se remitiese el texto a las Secretarías Generales Técnicas respectivas para alegaciones), y por la Inspección General de Servicios, el día 16 de marzo de 2006, y remitidas por la

Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia por oficios de fechas 6 y 17 de marzo de 2006, respectivamente, y las realizadas por el Servicio de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Economía y Administración Pública, fechadas el 14 de marzo de 2006, y remitidas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública el día 15 del mismo mes. También figura incorporado al expediente un escrito de la Secretaria General Técnica de la Federación Asturiana de Concejos, de fecha 20 de marzo de 2006, donde se indica que dicha Federación “no formulará ninguna alegación al entender que el texto respeta claramente la autonomía local”.

Finalmente, también se ha incorporado una “tabla de vigencias”, suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería gestora el día 23 de marzo de 2005 (*sic*), donde se señala que el proyecto “regula por primera vez” tales materias en nuestra Comunidad Autónoma, “por lo que no deroga normativa anterior”.

Con fecha 25 de abril de 2006 la Secretaria General Técnica de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores elabora un informe en el que resume la tramitación llevada a cabo hasta la fecha y analiza las alegaciones presentadas. Señala dicho informe, al respecto del trámite de audiencia otorgado a determinadas asociaciones y entidades representativas, que la norma se sometió a informe preceptivo del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, donde estarían representados, además de las Administraciones local, autonómica y estatal, “las organizaciones empresariales más representativas del sector de los espectáculos públicos y las actividades recreativas y las asociaciones de consumidores, vecinales y juveniles más representativas en el ámbito del Principado de Asturias. Su participación en la elaboración de esta disposición (...), efectuada a través del Consejo Asesor, sustituye el trámite de audiencia”.

Continúa señalando que, “con el objeto de dar trámite de audiencia a las asociaciones de empresas (...) no representadas en el Consejo Asesor (...) y

que puedan estar afectadas por la disposición que se tramita”, se solicitó un “listado de las asociaciones empresariales o profesionales relacionadas con la seguridad privada” a la Unidad de Mediación, Arbitraje y Conciliación de Oviedo, y, a la vista de esa información, “se remite (...) al Sindicato Profesional de Vigilantes Jurados de Asturias y a la Asociación de Directores de Seguridad de Asturias. El Servicio de Correos devuelve la carta remitida al Sindicato Profesional de Vigilantes (...) el día 15 de abril de 2006 (...)./ Se remite, asimismo (...), a la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad, como única asociación de ámbito nacional con representación de empresas en el Principado de Asturias”.

Con relación a las alegaciones presentadas, analiza en primer lugar las realizadas por la Dirección General de Administración Local, señalando que gran parte de ellas “ya habían sido advertidas por esta Secretaría General Técnica y modificadas en el mismo sentido”. Se asume la que “sugiere trasladar la Disposición Transitoria al cuerpo del Decreto”; sin embargo, no se asume la de “sustituir, con carácter general, las referencias a normas concretas por referencias a la normativa vigente”, porque, entiende la Secretaria General, “el principio de seguridad jurídica queda mejor salvaguardo si indicamos al operador jurídico la referencia concreta de la norma que será de aplicación, por lo menos, en la primera referencia./ Sí se asumen las sugerencias de referirse en todo el articulado a la ‘autorización y visado’ y a la ‘Consejería competente en materia de seguridad pública’”.

Analiza, a continuación, todas las modificaciones y correcciones al articulado concreto, alterando en algunos casos la redacción de los mismos para evitar posibles conflictos. Así se varía la redacción de los artículos 3, 5, 15.2, 16 y 20, justificándose igualmente la no consideración del resto de las alegaciones.

Sobre el escrito de alegaciones elaborado por la Inspección General de Servicios, señala que “las observaciones realizadas por la Inspección General de Servicios son asumidas en su integridad”. Tales observaciones se referían a cuestiones de técnica y redacción (artículos 1, 2, 4, 8), incoherencia entre los

artículos 11 y 14, y empleo inadecuado de las mayúsculas (artículos 17 y 18). Como cuestiones de fondo, señalaba la Inspección que en los artículos 12, 14 y 15 “se introduce ex novo el concepto de visado” que “no se trata ni se determina su alcance o significado jurídico”. Señalaba también que “la salvedad contenida en el artículo 13.2 (en la estimación por silencio de condiciones de admisión, no se considerarían amparadas “condiciones expresamente prohibidas por el presente reglamento, así como aquellas que no se correspondan con alguno de los motivos tasados en el mismo”) es antijurídica, porque altera el régimen general de adquisición de facultades sometidas a autorización”. Finalmente, consideraba la Inspección General de Servicios que “en el artículo 15.2, resulta impropio de un Reglamento aprobado por Decreto prever un anexo con las medidas y características de un cartel”, que es materia más propia de inclusión en la Resolución que desarrolle la norma reglamentaria.

Analiza por último las alegaciones presentadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública, asumiéndolas en su mayoría, salvo en lo relativo a los artículos 5 y 7. Tales alegaciones se referían, en general, a modificaciones gramaticales o de redacción, en relación con el preámbulo y la práctica totalidad del articulado. Sobre cuestiones de fondo, planteaba fundamentalmente la contradicción del artículo 31.2 del proyecto con el artículo 43 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como había planteado también la Inspección General de Servicios. Únicamente no se atienden las sugerencias al respecto del artículo 5, sobre los conceptos de “recintos cerrados” y “al aire libre”, puesto que, según la Secretaria General Técnica informante, los mismos están configurados en el vigente Catálogo de espectáculos y actividades recreativas, y en relación con el artículo 7.1, que no se refiere al derecho de expulsión, porque, según señala, “está reproduciendo literalmente el artículo 29 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre”.

Fruto de todas esas alegaciones, la Secretaría General Técnica correspondiente elabora un nuevo texto y la documentación administrativa

complementaria de la propuesta al Consejo de Gobierno (Explicación del contenido, Informe y Texto de la propuesta), texto de la disposición -o proyecto de decreto-, que es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 28 de abril de 2006.

Pone fin al expediente una certificación de la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, también de fecha 28 de abril de 2006, que acredita la emisión de tal informe favorable de la citada Comisión, a lo que añade: "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo para emisión de dictamen".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de mayo de 2006, registrado de entrada el día 25 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones donde éstos se desarrollen, así como el derecho de admisión en los mismos, adjuntando a tal efecto el expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del Dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones donde éstos se desarrollen, así como el derecho de admisión en los mismos. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

Respecto de la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, debemos comenzar por señalar que el artículo 32 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias), dispone en su apartado 2 que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa”.

En el expediente objeto de este dictamen únicamente consta incorporada la memoria previa que, elaborada por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública el día 1 de febrero de 2006, se redactó con anterioridad a la resolución que dio inicio al procedimiento y que, parece, le sirvió de apoyo. Pero dicha memoria no puede cumplir la doble función que pretende atribuírsele (propuesta y memoria justificativa), puesto que la Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias contempla la existencia de dos documentos diferentes.

Al margen de la corrección formal, desde el punto de vista material, el documento que venimos comentando podría resultar acorde con el contenido que debe recoger la memoria, salvo por lo que respecta a la mención que necesariamente habría de contener a “la incidencia que habrá de tener ésta (la norma proyectada) en el marco normativo en que se inserte”. En el caso presente, y puesto que no existe en nuestra Comunidad Autónoma una regulación específica anterior, únicamente debería haberse señalado tal

circunstancia en la memoria y analizar la adecuación de la propuesta a los fines perseguidos, dándose cumplimiento así a lo dispuesto en el artículo 32 de la mencionada Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias. No hubiera sido entonces necesaria la elaboración posterior, en el curso de la tramitación, de la “tabla de vigencias” por la Secretaria General Técnica el día 23 de marzo de 2005, que se limita a señalar que el proyecto no afecta a ninguna norma, porque ninguna norma anterior existe en nuestra Comunidad Autónoma.

Ha de indicarse también que en la Resolución de inicio del expediente, de fecha 1 de febrero de 2006, no se hace referencia a quién es el órgano que realiza la propuesta, aunque sí hace suya, transcribiéndola, gran parte del contenido de la indicada memoria.

A la vista de lo expuesto, no cabe sino destacar la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias y, especialmente, la competencia del titular de la Consejería competente por razón de la materia para disponer el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, por propia iniciativa o a propuesta de los distintos centros directivos de la Consejería.

El anteproyecto ha sido sometido al informe preceptivo del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Espectáculos Públicos. Asimismo, según dispone el artículo 33.2 de la Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias, se sometió al trámite de audiencia de entidades que, no formando parte del citado Consejo Asesor, pudieran resultar afectadas por la futura disposición; si bien se ha otorgado un plazo inferior al establecido con carácter general para el procedimiento administrativo en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que consten las razones de interés público, ni declaración de urgencia en la tramitación, que justifiquen dicha reducción.

Se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, y se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica responsable de la tramitación.

Ha de valorarse positivamente la elaboración de un informe en el que se examinan las observaciones realizadas y se justifica su incorporación al proyecto o su rechazo.

Al margen de las cuestiones señaladas, la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.28 de su Estatuto de Autonomía, en materia de “espectáculos públicos”.

En ejercicio de esta competencia, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución. En base a dicho título, la Comunidad Autónoma dictó la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (que venimos denominando Ley de Espectáculos Públicos), cuyos artículos 7 y 29 son invocados en la Resolución de inicio del procedimiento, como las normas objeto de desarrollo en la ahora proyectada.

El artículo 7 de la indicada Ley de Espectáculos Públicos dispone: “Reglamentariamente se determinarán los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones que por su naturaleza, aforo o incidencia en la convivencia ciudadana deberán implantar medidas o servicios de vigilancia y seguridad, así como las características de los mismos”. Por su parte, el artículo 29 de la misma ley se dedica a regular el “derecho de admisión” y no contiene remisión alguna a un desarrollo reglamentario

posterior, si bien existe una autorización general de desarrollo reglamentario y ejecución de la misma en la disposición final primera de la propia ley.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y las previsiones de desarrollo reglamentario de la propia ley, y al margen de las matizaciones posteriores, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -Decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, y en el artículo 21.2 de la Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en las habilitaciones de desarrollo reglamentario, específica y genérica, respectivamente, que se contienen en la Ley de Espectáculos Públicos.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma, en concreto sobre la forma adoptada. Hemos de partir de considerar que la norma proyectada no constituye un desarrollo general y completo de una ley que justifique su forma y denominación como reglamento general, ni tampoco un mero reglamento de organización y funcionamiento cuya entidad material única, singular y completa, o su forma de adopción previa, haga precisa la referida denominación y la

sustantividad propia e independiente de un reglamento respecto del acto -Decreto- de su aprobación. Nos encontramos ante la materialización más genuina de la potestad reglamentaria de la Administración Pública, que se dicta en desarrollo de las previsiones generales de una ley, para que ésta pueda ser aplicada, lo que en este caso resulta particularmente evidente en el desarrollo que se realiza del denominado “derecho de admisión” en el capítulo III del proyecto, donde se regulan, *ex novo*, las limitaciones de acceso y permanencia, las condiciones específicas de admisión y las prohibiciones. Por ello, y con independencia de que la disposición proyectada incluya también regulación propia de una norma de organización, debería modificarse la forma adoptada, de modo que el Decreto no se limite a un único artículo de aprobación del reglamento, sino que éste habrá de integrar el contenido material del propio Decreto.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Debemos señalar, con carácter previo, que para facilitar la comprensión de estas observaciones nos referiremos al texto correspondiente en función de la estructura que se somete a la consideración de este Consejo, con independencia del criterio técnico que hemos señalado en el punto anterior, y que, de ser aceptado por la Administración, obligará en consecuencia a modificar dicha estructura.

I. Sobre el proyecto de Decreto.

El texto de carácter expositivo que precede al articulado del proyecto de Decreto debería contar con un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”.

En el párrafo primero de la citada parte expositiva deberá recogerse con precisión la denominación de la Comunidad Autónoma Principado de Asturias.

Sobre el nombre de la disposición debemos señalar que, según indica el Diccionario Panhispánico de Dudas, ha de emplearse la primera letra mayúscula en todos los sustantivos y adjetivos de dicho nombre.

La segunda cuestión que cabe analizar es la del propio nombre: por un lado, la denominación como “Reglamento General”, y por otro, su propia extensión.

Además de lo ya expresado en el apartado II de la consideración Cuarta de este Dictamen, que traería como consecuencia la necesidad de modificar el título de la disposición, no estimamos adecuado adjetivar el reglamento como general, cuando las funciones que los servicios de seguridad han de desarrollar derivan, fundamentalmente, no de lo que disponga este reglamento, sino, como señala su propio artículo 4, de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, e incluso de lo señalado en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Por tanto, no cabe entender que estemos en presencia de un reglamento general, que por definición habría de comprender todos los aspectos, o al menos los más relevantes, de la regulación de que se trate.

Se opone, asimismo, a la calificación como general la inclusión de la regulación del ejercicio del derecho de admisión y el procedimiento de autorización y visado de sus condiciones, cuyo contenido normativo se enuncia en el título como “así como el derecho de admisión en los mismos”, lo que resulta técnica y gramaticalmente incompatible con la actual denominación de “Reglamento General de”.

En cuanto a la extensión, ha de considerarse la recomendación que figura en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y publicada en el BOPA núm. 73, de 29 de marzo de 1993. En la misma se señala que ha de procurarse que el título sea breve. En este caso se ha tomado el tenor literal del artículo 7 de la Ley de Espectáculos Públicos para la primera parte del título, lo que, a nuestro juicio, ha dado lugar a un nombre excesivamente largo para denominar el reglamento. Debe tenerse en cuenta que no resulta necesario que el título de la norma refleje expresamente y de modo exhaustivo su contenido, bastando con que recoja de modo preciso, pero

general, su objeto y ámbito de aplicación. Además, si consideramos que los servicios de vigilancia y seguridad y el derecho de admisión en los espectáculos y las actividades comprenderían también los mismos servicios y derecho en los establecimientos, locales e instalaciones en que tales espectáculos y actividades se desarrollen, y con la finalidad de seguir en la medida de lo posible tal recomendación de la guía señalada, podría sustituirse por el siguiente o similar título: “Decreto por el que se regulan los Servicios de Vigilancia y Seguridad en los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y el Ejercicio del Derecho de Admisión”.

También hemos de reparar en la cuestión de la entrada en vigor de la norma, para lo que debemos valorar el juego de la disposición transitoria única y la disposición final segunda del proyecto de Decreto y la explicación de intenciones que figura en el “preámbulo” del Reglamento.

Comenzando por éste último, señala sobre la entrada en vigor de la norma lo siguiente: “El Decreto por el que se aprueba el reglamento entrará en vigor en el plazo de 30 días desde su publicación (...), plazo que se estima adecuado para que los interesados conozcan su contenido. Asimismo, establece un periodo transitorio de seis meses para que los titulares de los locales, establecimientos e instalaciones para espectáculos públicos y actividades recreativas puedan cumplir las obligaciones contenidas en el mismo”.

Pero si analizamos el proyecto de Decreto, no parece que esas previsiones declaradas en la propia norma, hayan sido fielmente traducidas a normas jurídicas, y ello fundamentalmente porque la Disposición transitoria única se refiere específicamente a la “acreditación de la contratación”, estableciéndose un plazo de “seis meses, a partir de la entrada en vigor (...), para acreditar (...) la contratación del correspondiente servicio de vigilancia y seguridad”. Pero en modo alguno nos indica esta disposición que tales servicios no hayan de ser contratados desde la entrada en vigor de la norma. Y tal cuestión puede originar dificultades de interpretación importantes. Piénsese, cuál sería la interpretación si, una vez en vigor la norma y antes del transcurso

de esos seis meses, un particular solicita una licencia de apertura de un local incluido en el ámbito de aplicación de este reglamento y obligado a disponer de esos servicios. El artículo 5.1.b) del Reglamento, en su párrafo segundo, dispone que “antes (...) de la apertura y funcionamiento del establecimiento, local o instalación, deberá presentarse ante la autoridad competente (...) copia autenticada del contrato suscrito con una empresa de seguridad, autorizada (...) de acuerdo con las condiciones de dotación de vigilantes de seguridad establecidas en el presente reglamento”. Por tanto, y tal y como está redactado el derecho transitorio del proyecto de Decreto, a partir de la entrada en vigor del reglamento, ya sería exigible, en estos casos, la existencia de los contratos con la empresa de seguridad, con carácter previo a la licencia de apertura o de funcionamiento del local, lo que parece contradictorio con la intención declarada.

En definitiva, parece más bien que se pretendió establecer un régimen jurídico para los establecimientos ya abiertos al público a la entrada en vigor de la norma, que dispondrían de un plazo de seis meses que podríamos entender como de adaptación, y uno diferente para los de nueva apertura, que resultarían afectados desde el mismo momento de la entrada en vigor. Pero sea esa u otra la intención de los redactores, debe precisarse con mayor rigor cuál es el régimen de entrada en vigor que se pretende y, en consecuencia, modificar la disposición transitoria única y la final segunda en atención a la finalidad perseguida.

Sin perjuicio de lo expuesto, la expresión con que se inicia la redacción de la disposición transitoria única del proyecto de Decreto comprende a los titulares “de los locales, establecimientos e instalaciones para espectáculos públicos y actividades recreativas incluidas (*sic*) en el vigente Catálogo del Principado de Asturias” y, por tanto, a todos los integrados en dicho Catálogo, cuando, de acuerdo con lo proyectado en los artículos 5 y 6 del proyecto de Reglamento, no a todos se extiende la obligatoriedad de establecer el servicio

de vigilancia y seguridad que es objeto de la disposición transitoria. Por ello, sería conveniente concretar la expresión y los destinatarios de la norma.

Asimismo, en la disposición final segunda consideramos conveniente precisar el carácter de hábiles o naturales de los días en que se fija la "*vacatio legis*" de la norma, al objeto de facilitar su aplicación concreta a sus destinatarios.

II. Sobre el proyecto de Reglamento.

De acogerse nuestra observación anterior, recogida en el apartado II de la consideración Cuarta de este Dictamen, la parte expositiva del proyecto de Reglamento carecería de sentido y sería suprimida. No obstante, de mantenerse debería incluir en su primer párrafo la correcta denominación de la Comunidad Autónoma Principado de Asturias y suprimir el inicio de su último párrafo, al distinguir en él -y con ello inducir a confusión sobre el particular- la entrada en vigor del Decreto y del propio Reglamento en proyecto. La entrada en vigor del Reglamento y la del Decreto que lo aprueba se produciría de modo único y simultáneo, resultando por otro lado anacrónico al contenido típico del preámbulo.

En el artículo 3, enunciado como "Servicio de vigilancia y seguridad", sería conveniente precisar que la regulación se efectúa a los exclusivos efectos de la propia disposición en proyecto, con objeto de evitar una posible interpretación de la norma como ajena a la competencia autonómica, por afectar al ámbito de las competencias en materia de seguridad pública.

En el artículo 4, en relación con las funciones de los servicios de vigilancia y seguridad, además de reiterar la observación anterior, hemos de destacar que se recoge una mención al consumo de drogas (apartado 2.b) que no se ajusta a la definición que realiza la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que se refiere en su

artículo 23.i) a “consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”, ni tampoco respeta el tenor literal del artículo 78 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

En el apartado 2 de este mismo artículo 4, la atribución de funciones al personal de los servicios de seguridad, “además de las previstas con carácter general en la normativa reguladora de la seguridad privada” y la de que “A tal fin podrán requerir para ello la asistencia o intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, se consideran ajenas a la competencia del Principado de Asturias, cuyo ejercicio faculta para la aprobación de la norma, en tanto que se incardinan en la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29 de la Constitución y afectan a las reguladas en el artículo 104 de la misma norma fundamental. En consecuencia, se estima necesaria la supresión de las previsiones que hemos transcrito o su sustitución por una referencia a la normativa estatal de aplicación. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 5, resultaría acorde con una mejor técnica normativa reflejar el contenido del último párrafo del apartado 1 como un apartado independiente, numerado como 2, dado que facilitaría la comprensión de que la obligación de presentación de copia del contrato afectaría a los dos grupos de espectáculos y actividades recreativas incluidos previamente como epígrafes a) y b) del mismo apartado 1. En tal caso, habrán de revisarse oportunamente las concordancias de los apartados posteriores del mismo precepto.

En el artículo 6, la referencia a la excepción debería incluirse en plural, dado que excepciones son las establecidas en el artículo 2 del proyecto de Reglamento, que expresamente se invoca.

En el artículo 7, sería conveniente sustituir el término “previsto” por “dispuesto” o análogo, con el fin de reflejar el carácter dispositivo y no meramente expositivo del artículo 29 de la Ley de Espectáculos Públicos al que se refiere.

En el artículo 8, apartado c), epígrafe 6º, hemos de reiterar lo anteriormente expresado acerca de la correcta referencia al consumo de drogas, a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

En relación con el último párrafo del artículo 9, cabe señalar que la descripción específica sobre las características del cartel podría diferirse a un desarrollo posterior, por Resolución de la propia Consejería. No obstante, si se mantiene la redacción actual, debería eliminarse el adjetivo “inclinada” referido a la barra, puesto que ese nombre, barra, sin adjetivo alguno, es el que señalan las normas de ortografía de la Real Academia de la Lengua. Sólo para referirnos a la barra opuesta deberíamos señalar “inclinada a la izquierda”.

En el artículo 10, apartado 3, sería conveniente sustituir el término “previsto” por “establecido” o análogo, con el fin de reflejar el carácter imperativo y no meramente expositivo del artículo 29.4 de la Ley de Espectáculos Públicos, en orden a garantizar a los consumidores y usuarios el derecho a elegir los productos que deseen consumir y dónde adquirirlos, siempre y cuando durante el espectáculo se permita el consumo de los mismos.

Sobre la documentación exigida en el artículo 12, llama la atención que se demande toda ella “en duplicado ejemplar”, singularmente si tenemos en

cuenta que el primer documento que se exige es el que acredite la personalidad. No encontramos justificación alguna para que el particular haya de presentar dos copias del documento nacional de identidad. Si pudiera tener sentido la exigencia de dos copias del “texto de las condiciones específicas de admisión”, si lo que se pretende es devolver un ejemplar visado, puesto que el otro quedaría incorporado al expediente. Finalmente, sobre lo que dispone la letra c) de este artículo (“copia autenticada de la licencia de apertura y funcionamiento”), debemos señalar dos cosas: la primera es que tampoco entendemos la necesidad de exigir dos copias de dicho documento, y en segundo lugar, lo que se debe requerir es la licencia, que el interesado podrá presentar en documento original junto con una copia simple, para que ésta última sea compulsada por la Administración, o bien, si lo prefiere, presentar una copia autenticada notarialmente, sobre la que se podría actuar de la misma manera, si el interesado lo solicita, pero no parece que podamos exigir dos copias “autenticadas” de esas licencias, obligando al interesado a realizar unos gastos innecesarios y desconociendo la obligación administrativa de compulsar los documentos originales.

En el artículo 13.2 se contempla la existencia de un trámite de subsanación. En principio, tal previsión resultaría innecesaria, puesto que no deja de ser una aplicación de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero, una vez que se regula específicamente en el Reglamento, parecería adecuado contemplar en el mismo artículo el plazo del requerimiento previsto en la ley, para que la lectura del precepto haga más fácil la entera comprensión del régimen jurídico aplicable.

En el artículo 14, en aras de la necesaria seguridad jurídica, debería concretarse con mayor propiedad el momento de inicio del plazo máximo para adoptar y notificar resolución expresa. En su actual redacción se indica que el plazo de tres meses se contará “desde la presentación de la correspondiente

solicitud". Ciertamente, en el artículo 12 del proyecto se establece que la solicitud de autorización y visado deberá presentarse ante la Consejería competente en materia de seguridad pública, pero ello no significa que los obligados a obtener dicha autorización no puedan ejercer su derecho de presentar físicamente su solicitud en cualquiera de las formas establecidas en la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ello permite dudar del sentido de la norma proyectada a la hora de fijar el plazo de resolución y notificación en tres meses a contar desde la presentación de la solicitud.

El artículo 15 establece la caducidad de la licencia ("pérdida de la vigencia") por un simple cambio en la titularidad del establecimiento. En nuestra opinión, la autorización de las condiciones específicas de admisión no tiene en cuenta las condiciones personales del titular del establecimiento, sino las objetivas, señaladas en el propio reglamento (tanto positivas como negativas) en relación con un determinado establecimiento o actividad, por lo que no se justifica en modo alguno que un cambio en la titularidad del establecimiento ocasione la caducidad de la autorización. En definitiva, no parece tener sentido que un local de hostelería que haya visto autorizada una condición específica de admisión que señale: "se prohíbe el acceso de personas que porten comidas o bebidas para ser consumidas en el interior", haya de tramitar una nueva autorización para señalar idéntica condición, por el simple hecho de cambio del titular. A lo sumo, el cambio de titularidad únicamente habría de ser comunicado a la Administración competente a efectos de la actualización de sus datos.

Desde un punto de vista técnico y sistemático, el contenido del actual artículo 16 (relativo al régimen supletorio) carece de sentido, resulta innecesario y sería susceptible de ser interpretado como contrario a la ley. En primer término, la normativa básica o común contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común, resulta de aplicación directa y no como derecho supletorio; lo que también cabe afirmar de la normativa autonómica contenida en la Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias y, en el concreto ámbito material a que se refiere el proyecto, en la Ley de Espectáculos Públicos.

Por otra parte, sin perjuicio de lo expuesto, el orden de los artículos 16 y 17 debería alterarse, puesto que la normativa legal de aplicación también habría de afectar a lo dispuesto en el artículo 17, y no sólo a los artículos 15 y anteriores.

En el artículo 18, relativo a la publicidad de las condiciones específicas de admisión, habrá de completarse o revisarse la regulación, teniendo presente que la autorización podrá obtenerse en virtud de un acto administrativo presunto. Así, al establecer la obligatoriedad de hacer públicas las condiciones específicas de admisión autorizadas y que en dicha publicidad se indique la fecha de resolución expresa, se está omitiendo una realidad jurídica cual es el acto presunto estimatorio de la pretensión por el transcurso del plazo máximo para adoptar y notificar la resolución expresa.

En relación con el artículo 21, sobre funciones del servicio de admisión, resulta extraña la atribuida en el apartado 1.f) "Comprobar el (...) correcto funcionamiento de las máquinas expendedoras y dispensadoras de productos o servicios instaladas en el establecimiento". Tales máquinas pueden ir desde una simple expendedora de bebidas, hasta un teléfono público o un cajero automático, y no parece que tenga sentido responsabilizar con carácter general a los servicios de admisión del funcionamiento de todos estos elementos.

En el apartado 2 del mismo artículo se hace una referencia a los artículos "8, 10 y 11" que no parece correcta. Tales artículos están dentro del capítulo III (derecho de admisión) y salvo el 8, en relación con la limitación de acceso y

permanencia, no guardan correspondencia con las funciones que legalmente puedan ser atribuidas al personal de seguridad.

Finalmente, debe eliminarse el artículo 24, que pretende regular los sujetos responsables de las sanciones administrativas. Tal materia está sujeta a una reserva de ley y como tal figura contemplada en el artículo 36 de la Ley de Espectáculos Públicos. La interpretación que pretende realizar este artículo en su apartado 2, habría de ser efectuada, en su caso, por la Administración gestora, pero no en aplicación de una norma reglamentaria, sino directamente en ejecución de la ley aplicable.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este Dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.