

Expediente Núm. 350/2006  
Dictamen Núm. 24/2007

**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 1 de marzo de 2007, 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 diciembre de 2006, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos y actividades recreativas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian las normas que se encuentran en la base del reglamento proyectado, concretamente el artículo 10.1.28 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y la Ley del Principado de Asturias

8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en particular, su artículo 6.3, en el que se establece que reglamentariamente se fijarán las normas reguladoras de las condiciones del seguro obligatorio que deberán tener suscrito los titulares de los establecimientos, locales e instalaciones o, en su caso, los organizadores de las actividades incluidos en su ámbito de aplicación para cubrir su responsabilidad civil por daños a los concurrentes.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por seis artículos y cuenta, además, con una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 se refiere al objeto y ámbito de aplicación, señalando que aquél consiste en el “establecimiento de las cuantías mínimas y otros aspectos del seguro de responsabilidad civil” que deberán suscribir los sujetos responsables con el fin de “cubrir los daños personales y materiales, así como los perjuicios consecutivos causados, que puedan ocasionarse a los concurrentes como consecuencia de las condiciones de los establecimientos, de los locales, de sus instalaciones y por el personal que preste sus servicios en los mismos, así como consecuencia del espectáculo o actividad desarrollados, en los casos en los que, mediando culpa o negligencia, sean civilmente responsables”. Se menciona, asimismo, que las cuantías aseguradas “representarán el límite máximo de responsabilidad del asegurador en cada siniestro y duración del seguro, constituyendo un único siniestro el conjunto de reclamaciones que se deriven de una misma causa o evento”. Están obligados a suscribir el seguro los titulares de los establecimientos, locales e instalaciones o, en su caso, los organizadores de las actividades incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y, en el supuesto de los de carácter extraordinario, conforme al apartado 2 de este artículo, lo estarán sus organizadores. Quedan excluidos de su ámbito de aplicación, de acuerdo con el apartado 3, “aquellos espectáculos públicos o actividades recreativas que dispongan de su normativa específica al respecto”.

En los artículos 2, 3 y 4 se establecen los capitales mínimos asegurados de los establecimientos y locales, así como los correspondientes a las instalaciones eventuales, portátiles y desmontables y los de los espectáculos públicos o actividades recreativas sujetas a autorización administrativa.

El artículo 5 se refiere a la acreditación de la cobertura del contrato de seguro, regulando su contenido mínimo, al objeto de “la tramitación de las correspondientes licencias y autorizaciones”.

El artículo 6 señala que el régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el texto proyectado será el previsto en la Ley de Espectáculos y Actividades Recreativas.

En la disposición transitoria se fija un plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor de la norma en proyecto para que los establecimientos, locales e instalaciones de espectáculos públicos y actividades recreativas que ya tengan contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil se adapten a lo dispuesto en la misma.

La disposición final primera contiene una habilitación a favor del titular de la Consejería competente en la materia para dictar disposiciones en desarrollo y aplicación del decreto proyectado, así como para actualizar las cuantías de los capitales asegurados y sus mínimos exentos.

La disposición final segunda determina que su entrada en vigor se producirá a los 30 días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

## 2. Contenido del expediente

El expediente se inicia en virtud de escrito del Director General de Seguridad Pública de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, de fecha 1 de junio de 2006, dirigido a la Secretaría General Técnica, solicitando el inicio del procedimiento para la aprobación de la norma que se propone, acompañado de un borrador de la misma, una memoria

justificativa y una memoria económica, ambas suscritas por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública.

En la memoria justificativa, fechada el día 1 de junio de 2006, se señala como fundamento de la disposición proyectada el artículo 6 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, afirmando, en cuanto a la incidencia normativa, que “el presente proyecto de decreto regula por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, no habiendo precedente en el ámbito competencial del Principado de Asturias de regulación de estos aspectos por o (*sic*) que no deroga normativa anterior”.

En la memoria económica se señala que la disposición prevista “no va a suponer repercusión económica o presupuestaria alguna para la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”.

Por Resolución del titular de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, de fecha 6 de junio de 2006, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto “por el que se aprueba el Reglamento General por el que se regulan los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas”.

El día 3 de julio de 2006, el Secretario del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas certifica que, con la misma fecha, el Pleno de aquel órgano ha analizado la norma proyectada, emitiendo el dictamen que con carácter preceptivo establece el artículo 47.b) de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en sentido favorable.

Con fecha 20 de julio 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 indicado por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública, se concluye que la aprobación del Reglamento “no va a

suponer repercusión económica o presupuestaria alguna para la Comunidad Autónoma”, señalando asimismo que, “por consiguiente, 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 el borrador de la norma 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 38.2 del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.

Asimismo, con idéntica fecha y en cumplimiento de lo previsto en el art. 34 de la mencionada Ley, se traslada a todas las Secretarías Generales Técnicas de las respectivas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, se remite, en la fecha indicada, a la Federación Asturiana de Concejos y a la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (en adelante UNESPA), que lo recibe el día 25 de julio de 2006, dándoles audiencia por un plazo de ocho días.

El borrador del Decreto remitido para informe y alegaciones, respectivamente, se presenta en forma de un único artículo de aprobación del Reglamento que se incorpora como anexo.

Con fecha 3 de agosto de 2006 se registran de entrada las observaciones formuladas por el Servicio de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Economía y Administración Pública, fechadas el día 28 de julio de 2006, y las alegaciones de UNESPA, realizadas con fecha 1 de agosto de 2006.

El Servicio de Régimen Jurídico y Normativa observa, “en cuanto al Decreto aprobatorio”, que “la disposición final primera, relativa a la habilitación hecha a favor del titular de la Consejería para el desarrollo del Reglamento

aprobado, debería serlo de éste”, y señala, en cuanto al Reglamento que “1.- El artículo 1.3 contiene una exclusión del ámbito de aplicación del reglamento no contemplada en la ley objeto de desarrollo./ 2.- En los artículos 2 y 4 se determinan como sujeto responsable de la obligación de disponer de seguro a los organizadores de los espectáculos públicos o actividades recreativas, olvidando que tanto el artículo 6 de la Ley objeto de desarrollo como el art. 1 del proyecto de reglamento establecen la obligación para los titulares de los establecimientos, locales o instalaciones o, en su caso, los organizadores de las actividades incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley./ En el artículo 3.a) se hace una referencia a `los apartados siguientes´, cuando el artículo sólo cuenta con otro apartado b)”.

Por su parte, UNESPA efectúa una serie de observaciones que se califican como “de carácter eminentemente técnico, con el objeto de mejorar la redacción en términos aseguradores lo que permite una más nítida delimitación de los riesgos para su asunción por el mercado en las mejores condiciones de asegurabilidad”.

En cuanto al artículo 1 afirma que “la responsabilidad civil extracontractual es un concepto jurídico que se fundamenta en el Código Civil concretamente en los artículos 1902 y siguientes. (...) el artículo 1902 establece que `el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado´. En aras de una mayor seguridad jurídica es necesario indicar que la responsabilidad objeto de cobertura es una responsabilidad extracontractual por culpa o negligencia”, precisando que “en términos generales los seguros de responsabilidad civil cubren aquellas responsabilidades del asegurado cuando éste sea culpable, por lo que es necesario que ello sea aclarado en la norma”. Asimismo, por lo que respecta a los daños a cubrir, se indica que “desde la técnica aseguradora es aconsejable que se concreten el tipo de daños que deberían ser objeto de cobertura por el contrato de seguro, estableciéndose que los mismos

comprenderán, además de los daños personales a los concurrentes, los daños materiales, así como los perjuicios consecutivos causados". Considerando que en ocasiones los siniestros afectan a más de una víctima, se señala que "la suma asegurada sirve, a su vez, para determinar la prima a pagar por el tomador del seguro o asegurado en función del periodo de cobertura o duración del seguro. En ocasiones se producen, debido a una misma causa o evento, varios afectados en un mismo y único siniestro, sin que la indemnización a pagar por el conjunto de ellos, pueda superar, en ningún caso, la suma asegurada determinada en el contrato de seguro, ya que en caso contrario, no existiría la necesaria equivalencia actuarial entre prima y prestación./ Además desde la práctica del mercado sería necesario incorporar un sublímite por víctima como cuantía máxima a indemnizar a cada una de las víctimas que pudieran verse afectadas por el siniestro". De acuerdo con lo anterior, se sugiere la inclusión de un segundo párrafo en el apartado 1 del artículo 1, según el cual "las cuantías aseguradas representarán el límite máximo de responsabilidad del Asegurador en cada siniestro y duración del seguro, constituyendo un único siniestro el conjunto de reclamaciones que se deriven de una misma causa o evento, siendo en todo caso, el límite máximo por víctima de 150.000 €", y se propone la inclusión de un nuevo artículo 6 en el que se establezca una prelación en el abono de indemnizaciones, al objeto de establecer "la operativa a seguirse por el Asegurador, para valorar e indemnizar a los afectados por un mismo siniestro, máxime cuando pueden producirse daños de índole diferente, personales y materiales". Del mismo modo, se considera necesaria la eliminación de la expresión "cuantía suficiente", referida a la cobertura del seguro de responsabilidad civil, por considerar que la misma "podría causar una inseguridad jurídica en la interpretación de la norma, ya que podría razonarse, que las cuantías mínimas establecidas no son suficientes, lo que es en sí mismo contradictorio".

Se propone la sustitución de la expresión “póliza de seguro”, que se emplea en los artículos 2, 3 y 4 por la de “contrato de seguro”, por considerar ésta “más correcta jurídicamente”.

Por lo que se refiere a las franquicias, considerando que la posibilidad de su constitución debería hacerse extensiva a todos los supuestos contemplados en la norma, sin limitarse exclusivamente a los establecimientos y locales con licencia, se sugiere la introducción de un nuevo artículo 5, proponiendo que la franquicia se establezca “para todos los supuestos contemplados en la norma” en un 0,50% de la suma asegurada.

En cuanto al artículo 5, relativo a la acreditación del contrato de seguro, se propone su modificación y su ubicación como artículo 7, al entender que “la presentación del contrato de seguro debería considerarse elemento suficiente para que el titular acredite ante la administración la cobertura exigida y su vigencia, por lo que no debería establecerse la obligación a la entidad aseguradora de emitir un certificado de las condiciones del seguro que ya se indican en las condiciones particulares y generales del contrato de seguro”, señalando la conveniencia de que la licencia se sujete “al mantenimiento del contrato de seguro”. Asimismo, se propone eliminar, en cuanto al contenido de la póliza, la mención al representante de la aseguradora y a la correduría de seguros, por entender que el “artículo 8 de la Ley 50/80, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (...), obliga a incluir en (el mismo) el nombre y el tipo de mediador, y no solamente el caso de corredurías de seguros, por lo que no es necesaria esta mención en la norma”, sustituyendo las referencias al representante y al corredor de seguros por las relativas al nombre y tipo de mediador.

El día 22 de agosto 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 suscrita por la Secretaría General Técnica que realiza la propuesta, no supone

incremento de gasto ni disminución de ingresos, ni implica la necesidad de incremento o dotación de medios personales, informa favorablemente el proyecto en cuestión "a efectos económicos".

Con fecha 6 de noviembre 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. Se señala en el mismo, respecto al trámite de audiencia, que la norma se sometió a informe preceptivo del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, en el que están 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 de carácter general, efectuada a través del Consejo Asesor, sustituye el trámite de audiencia".

Se indica en el citado informe, que se ha modificado la técnica normativa adoptada, de modo que "de acuerdo con la opinión manifestada por el Consejo Consultivo en el Dictamen Núm. 135/2006 (...), el decreto no se limita a un único artículo de aprobación del reglamento, sino que éste integra el contenido material o normativo del propio decreto. Como consecuencia, se ha modificado también el título de la disposición y las referencias al "reglamento" que se aprueba, que lo serán al "decreto". Igualmente, se suprime el término preámbulo que precede a la parte expositiva de la norma, "de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de 28 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 1995 (*sic*), por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa".

En cuanto a las observaciones formuladas por el Servicio de Régimen Jurídico y Normativa se indica que las variaciones antes señaladas “hacen innecesario responder a la primera de las observaciones (...) en lo que se refiere a la Disposición Final Primera, que ya ha sido modificada en el sentido que la informante proponía”, y se asumen todas las demás, con la salvedad de la observación segunda, relativa a la presencia en el artículo 1.3 de una exclusión del ámbito de aplicación de la norma no contemplada en la ley objeto de desarrollo, respecto de la cual se afirma que “no debe resultar reprochable toda vez que se ampara en el principio de que la ley especial prima sobre la general”.

Por lo que se refiere a las alegaciones de UNESPA se asumen las relativas a la responsabilidad por culpa y concreción de los daños objeto de cobertura y se sustituye la expresión “póliza de seguro” por “contrato de seguro”, a lo largo de todo el texto.

Asimismo se “acepta añadir que `las cuantías aseguradas representarán el límite máximo de responsabilidad del asegurador en cada siniestro y duración del seguro, constituyendo un único siniestro el conjunto de reclamaciones que se deriven de una misma causa o evento´, por ser coherente con lo dispuesto en la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, en concreto, en su artículo 27, pero no la referencia al `límite máximo por víctima de 150.000 euros´ porque entendemos que no debe ser impuesto por la norma tal límite, sino que, en su caso, debe quedar a la voluntad de las partes contratantes”.

En cuanto a la alegación relativa a la extensión de la posibilidad de establecer franquicias, no sólo en caso de espectáculos públicos o actividades recreativas desarrollados en establecimientos, locales e instalaciones, sino también en los que tengan lugar en instalaciones eventuales, portátiles o desmontables, se señala que “el grupo de trabajo que elaboró el texto inicial descartó esa posibilidad como garantía para el damnificado por algún suceso que pueda producirse con ocasión de una actividad que no se desarrolle en

locales o que se produzca en una instalación eventual, portátil o desmontable dado que, precisamente por esa falta de arraigo y esa facilidad de trasladar el espectáculo o la actividad, es muy difícil que el organizador abone la indemnización comprendida en la franquicia. De la misma opinión es el Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, por lo que añadir este nuevo artículo significaría introducir una modificación muy sustancial no aceptada por la mayoría de los destinatarios de la norma”.

En cuanto a la observación relativa a la inclusión de un artículo en el que se establezca una prelación de indemnizaciones, no se asume “por entender que podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, que regula la acción directa de que dispone el perjudicado contra el asegurador para exigirle la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado. En cualquier caso, el decreto que se tramita desarrolla la Ley del Principado de Asturias (...) de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y el artículo que se propone introducir desarrollaría, más bien, la legislación del contrato de seguro”.

Se admite la observación relativa a la eliminación de la necesidad de emitir un certificado, aunque no la que se refiere a la identificación de la persona que actúe en representación de la entidad aseguradora o del mediador. En cuanto a la propuesta de que la licencia se sujete “al mantenimiento del contrato de seguro”, se señala que “tal observación ya está prevista en la Ley y no estimamos necesario reiterarla en esta norma”.

Fruto de todas estas alegaciones, la Secretaría General Técnica elabora un nuevo texto, que es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 27 de noviembre de 2006.

Pone fin al expediente una certificación de la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de la

misma fecha, que acredita la emisión de tal informe favorable, a lo que añade que “analizado el Proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de Dictamen”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de diciembre de 2006, registrado de entrada el día 27 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 regulan los Seguros de Responsabilidad Civil exigibles para la Celebración de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, tramitado por la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, cuyo original se adjunta.

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 regulan los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con 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, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de 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 a 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, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

En el expediente objeto de este dictamen únicamente consta incorporada la memoria previa, elaborada por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública el día 1 de junio de 2006. 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 incorrección formal, desde el punto de vista material, el documento que venimos comentando podría resultar acorde con el contenido que debe recoger la memoria si, además de recordar los preceptos de la ley vigente, incorporara los razonamientos consecuentes acerca de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines perseguidos, dándose cumplimiento así a lo dispuesto en el artículo 32 de la mencionada Ley.

El anteproyecto ha sido sometido a 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 y Actividades Recreativas (en adelante Ley de Espectáculos Públicos). Asimismo, conforme a lo que dispone el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, se dio audiencia a UNESPA, en cuanto entidad que, no formando parte del citado Consejo Asesor, pudiera resultar afectada por la futura disposición. Observamos, no obstante, que 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 o declaración de urgencia de la tramitación que justifiquen dicha reducción.

Se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a efectos de observaciones, y se ha emitido informe por la Secretaría 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 la incorporación o rechazo de las mismas.

Al margen de las cuestiones señaladas, la tramitación del proyecto ha sido correcta y acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

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

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.

Amparándose en dicho título, la Comunidad Autónoma promulgó la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuyo artículo 6 es invocado en la Resolución de inicio del procedimiento como la norma objeto de desarrollo por la ahora proyectada.

Dispone dicho artículo que "1. Los titulares de los establecimientos, locales e instalaciones o, en su caso, los organizadores de las actividades incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán tener suscrito contrato de seguro por cuantía suficiente para cubrir su responsabilidad civil por daños a los concurrentes que puedan ocasionarse como consecuencia de las condiciones de los establecimientos o locales, de sus instalaciones y del personal que preste sus servicios en los mismos, así como consecuencia del espectáculo o actividad desarrollados./ 2. En el supuesto de la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas de carácter extraordinario, se considerará responsables de la obligación prevista en este artículo a los organizadores de los mismos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 del presente texto legal./ 3. Reglamentariamente se fijarán las normas reguladoras de las condiciones de este seguro obligatorio./ 4. Reglamentariamente se fijarán las normas específicas para el caso de espectáculos públicos o actividades recreativas organizadas por asociaciones o entidades sin ánimo de lucro".

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 disposición 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 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 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 que se contienen en la Ley de Espectáculos Públicos.

##### II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las matizaciones que más adelante realizaremos al analizar determinados artículos del proyecto, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Sobre el título.

El título de la norma que se pretende dictar se refiere a la regulación de “los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas”. La denominación de la norma proyectada debería tener en cuenta que su finalidad consiste en fijar, de acuerdo con el artículo 6.3 de la Ley de Espectáculos Públicos, no la regulación de los seguros de responsabilidad civil en la materia, sino únicamente las “condiciones” o requisitos del seguro que la Ley citada califica como “obligatorio”.

Por ello proponemos la modificación del título de la disposición al objeto de que se ajuste escrupulosamente al sentido de la habilitación legal, y sea expresivo del contenido de la norma.

## II. Sobre la parte expositiva.

En el proyecto de Decreto el término “Preámbulo” debería preceder a la exposición que en él se hace de los antecedentes y fundamento que llevan a la adopción de la norma. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En el preámbulo debería consignarse correctamente el precepto estatutario atributivo de competencia en la materia, que es el artículo 10.1.28.

La fórmula promulgatoria debería, también, adecuarse a lo establecido en la citada Guía.

## III. Sobre la parte dispositiva.

El artículo 1.1 del Decreto proyectado no se ajusta al contenido de la habilitación legal, al constreñir el ámbito de cobertura del seguro obligatorio a los daños ocasionados “mediando culpa o negligencia”. Por otro lado, esta exclusión supone incluir precisiones en materia civil, o de responsabilidad de esa naturaleza, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia al respecto. La referida exclusión tampoco se ajusta a lo establecido en el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, a cuyo tenor “El perjudicado o sus herederos tendrán acción directa contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio causado a tercero. La acción directa es inmune a las excepciones que puedan corresponder al asegurador contra el asegurado”. Por lo expuesto, consideramos que la restricción citada en cuanto a la causa del daño debe suprimirse. 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.

El mismo artículo señala que el objeto del Decreto es el “establecimiento de las cuantías mínimas y otros aspectos del seguro de responsabilidad civil”. Con el propósito de que el objeto de la norma refleje fielmente su contenido, proponemos que la expresión “otros aspectos del seguro” se sustituya por una somera referencia a las cuestiones concretas que se pretenden reglar, o que se indique, simplemente, que su objeto es la regulación de las condiciones del seguro de responsabilidad civil obligatorio.

Según el apartado 3 del mismo artículo se excluyen del ámbito de aplicación del Decreto los “espectáculos públicos o actividades recreativas que dispongan de normativa específica al respecto”. Es ésta, asimismo, una exclusión no contemplada en la Ley. Todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en Asturias se encuentran sometidos a un régimen jurídico común, con la única excepción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley, de las “actividades restringidas al ámbito puramente privado de carácter familiar o social, que no se hallen abiertas a la pública concurrencia, así como las que se realicen en el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución”. No debe olvidarse que la Ley de Espectáculos Públicos proclama en su preámbulo que ella misma “nace (...) con carácter globalizador, esto es, con los objetivos de establecer una regulación genérica que recoja los aspectos básicos de aplicación a todos los espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma”. De este modo, algunos espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos, locales e instalaciones que cuentan con normativa específica al respecto, como por ejemplo las instalaciones, equipamientos o establecimientos deportivos, los

establecimientos de juego o los espectáculos taurinos, están incluidos en el catálogo aprobado por Decreto 91/2004, de 11 de noviembre, y, por tanto, sometidos a la Ley de Espectáculos Públicos. En todo caso, la regulación específica, en los supuestos en que establece la obligación de constituir un seguro obligatorio de responsabilidad civil, no llega a precisar en su totalidad aspectos regulados en el proyecto que examinamos. Por lo expuesto, consideramos que, de mantenerse la exclusión, razones de seguridad jurídica aconsejan precisar cómo habría de completarse aquella.

Asimismo, entendemos que podría haberse aprovechado el texto que examinamos para acometer la determinación de “las normas específicas (en materia de seguro) para el caso de espectáculos públicos o actividades recreativas organizadas por asociaciones o entidades sin ánimo de lucro”, objeto de la habilitación contenida en el artículo 6.4 de la Ley de Espectáculos Públicos, cuya entidad no parece justificar la necesidad de una regulación reglamentaria independiente de la contenida en el proyecto sometido a nuestra consulta.

En los artículos 2 y 3 se señalan, en función del aforo, las cuantías que deben alcanzar los capitales mínimos asegurados aplicables a los establecimientos, locales e instalaciones que cuentan con la oportuna licencia, fijándose reglas especiales en el artículo 3 para las atracciones de feria e instalaciones eventuales de aforo indeterminado.

En el apartado 4 del artículo 2, aconsejamos sustituir la expresión “de por encima de 300 personas de aforo” por otra más correcta. Asimismo, sería conveniente simplificar la redacción de este apartado eliminando la expresión “mínimo exento”, empleado como sinónimo de franquicia, ya que no aporta ninguna precisión de contenido y, sin embargo, genera cierta dificultad de comprensión gramatical el hecho de que se establezca un mínimo exento que puede superar una cantidad, es decir, que se fija como máximo.

El artículo 4 se refiere a la cobertura de los seguros que deben suscribir los organizadores de los espectáculos y actividades sujetos a autorización administrativa previa, al no desarrollarse en locales o establecimientos dotados de la preceptiva licencia. En este caso, la determinación de la cuantía de los capitales mínimos asegurados se efectúa “en función del aforo máximo autorizado o del número de competidores de la prueba deportiva”. Advertimos que este precepto no da solución al supuesto de espectáculos y actividades recreativas que no tengan carácter deportivo y se desarrollen en espacios cuyo aforo no esté determinado. Consideramos, además, que en el supuesto de competiciones deportivas que se desarrollen en espacios con indeterminación de aforo, el establecimiento de las coberturas del seguro en función del número de competidores puede no ser indicativo del riesgo en el caso de pruebas de participación minoritaria pero con masiva concurrencia de público.

El artículo 5 se refiere a la acreditación del cumplimiento de la obligación de suscribir el seguro de responsabilidad civil obligatorio, la cual se llevará a cabo “mediante la presentación del contrato de seguro”. Consideramos que la expresión “contrato de seguro”, empleada en este artículo, debería sustituirse por el término “póliza”, que resulta más correcto por ser, según la Ley del Contrato de Seguro, el documento de formalización de aquél, y entendemos que la mencionada acreditación requiere que los sujetos obligados aporten, junto con la póliza, el justificante de abono de la prima correspondiente.

Finalmente, estimamos que deben usarse con corrección los términos “previsto” y “previstas”, empleados como sinónimos de “establecido” y “establecidas”, sin serlo, en el apartado 2 del artículo 1, en el artículo 6 y en la disposición transitoria única. Los primeros tienen un sentido descriptivo y carecen del carácter imperativo de estos últimos. Asimismo, recomendamos, en

general, revisar la sintaxis del texto proyectado y un uso más académico de los signos de puntuación.

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 tenida en cuenta 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 EN FUNCIONES,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS