

Expediente Núm. 181/2008
Dictamen Núm. 107/2008

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:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2008, 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 25 de agosto de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se crea y regula el Registro de Establecimientos, Locales e Instalaciones Destinados a Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en el Principado de Asturias.

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 la competencia del Principado de Asturias en materia de espectáculos públicos, en virtud del artículo 10.1.28 de su Estatuto de Autonomía, y que en su ejercicio se aprobó la Ley del Principado de Asturias

8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante Ley de Espectáculos Públicos). Cita, asimismo, el artículo 15 de esta Ley, en el que se establece la existencia de un Registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, dependiente de la Consejería competente en materia de seguridad pública, y su artículo 17.2, a tenor del cual se regulará reglamentariamente la estructura, organización y funcionamiento del Registro, así como los datos susceptibles de inscripción en el mismo.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo, que aprueba el “Reglamento por el que se crea y regula el registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas en el Principado de Asturias”; una disposición adicional, que establece la obligación de las “Administraciones Públicas competentes” de comunicar los datos de los establecimientos, locales e instalaciones que tengan licencia de apertura y funcionamiento a la entrada en vigor del Decreto en el plazo máximo de tres años desde esa fecha; una disposición derogatoria, y dos finales: la primera, facultando al titular de la Consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas para dictar las disposiciones de desarrollo y aplicación del Decreto, y la segunda, sobre la entrada en vigor del mismo a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

El considerado proyecto de Reglamento consta de una parte dispositiva integrada por once artículos, agrupados en dos capítulos.

El capítulo I, denominado “Disposiciones generales”, comprende los artículos 1 al 3, que regulan el objeto, la definición y naturaleza del Registro y la inscripción.

El capítulo II, enunciado como “Organización”, contiene 8 artículos que regulan la estructura del registro, los tipos de asiento, la resolución, los asientos complementarios, la ampliación de datos, la cancelación de la inscripción registral y el deber de colaboración entre Administraciones.

2. Contenido del expediente

Pese a la singular composición formal del expediente administrativo sometido a dictamen, podemos señalar que el procedimiento se inicia con una memoria justificativa de la necesidad de aprobar el Decreto, suscrita por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública con fecha 14 de marzo de 2007.

Se ha incorporado al mismo un acta de la reunión del Pleno del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, de 19 de marzo de 2007, en la que se recoge el texto del anteproyecto de Decreto examinado y el informe favorable del órgano a dicho texto con las modificaciones expuestas durante la sesión.

En fecha 26 de junio de 2007, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores formula una memoria económica en la que se concluye que la norma pretendida implica la necesidad de incrementar los medios personales en los términos que razona y que no supondrá medios materiales adicionales a los atendidos con la dotación presupuestaria para gastos corrientes.

Mediante oficio de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 3 de julio de 2008, se remite el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

El día 10 de julio de 2008, acompañando una solicitud anterior (de 26 de junio de 2007) y la memoria económica, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita informe de la Dirección General de Presupuestos.

Mediante oficio de 14 de julio de 2008, la citada Secretaria General Técnica remite al Jefe del Servicio de Seguridad Pública las observaciones formuladas por el Secretariado del Gobierno. En la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos suscribe oficio dirigido a su homóloga de la Consejería instructora, remitiéndole las observaciones propuestas por el Servicio de Régimen Jurídico y Asesoramiento.

Por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad se suscribe, con fecha 14 de julio de 2008, una nueva memoria económica en la que considera que la norma pretendida no implica incremento de plantilla, sin perjuicio de que pueda solicitarse “el nombramiento de un/a funcionario/a interino/a (...) por acumulación de tareas”. El día 15 de julio de 2008 se solicita el correspondiente informe a la Dirección General de la Función Pública.

La Dirección General de Presupuestos elabora informe, de 18 de julio de 2008, favorable a efectos económicos, atendida la información contenida en la memoria económica recibida, que, por los datos que refiere, es la segunda de las emitidas en el procedimiento.

Con fecha 23 de julio de 2008, el Director General de la Función Pública remite a la Consejería instructora informe, suscrito por él, recogiendo la información contenida en la memoria económica que examina y detallando el coste de la contratación temporal a la que se hace referencia en aquella.

Analizadas las observaciones formuladas al proyecto de Decreto, el Jefe del Servicio de Seguridad Pública, en fecha 21 de julio de 2008, emite informe sobre las mismas.

El día 30 de julio de 2008, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, suscribe un informe en el que señala que “la disposición general que se propone no suscita objeciones de legalidad ni en sus aspectos competenciales, técnica normativa, tramitación o contenido, recordando la obligatoriedad de publicación de la Resolución de la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad una vez dictada la misma”.

Finalmente, el proyecto es examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas en reunión celebrada el día 31 de julio de 2008, según consta en certificación expedida al efecto por la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la indicada Comisión, en la que el proyecto es informado favorablemente y “se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 25 de agosto de 2008, registrado de entrada el día 2 de septiembre del mismo año, 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 por el que se crea y regula el registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas en el Principado de Asturias”, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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, aprobatorio del Reglamento por el que se crea y regula el Registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas en el Principado de Asturias. 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, 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

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, 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-, relativo a la iniciación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, establece

en su apartado 1 que “El procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de ley se iniciará por resolución motivada del titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva”. No consta en el expediente que se nos remite la resolución de inicio del procedimiento.

Al analizar este hecho debemos tomar en consideración que la elaboración de la norma viene exigida por el artículo 17.2 de la Ley de Espectáculos Públicos, según el cual “Reglamentariamente (...) se regulará la estructura, organización y funcionamiento de los registros a que se refieren los artículos 15 y 16 de esta Ley, así como los datos susceptibles de inscripción en los mismos”. No obstante, constatada la carencia expresada, 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 Consejero o Consejera que corresponda por razón de la materia para disponer el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, ya sea por propia iniciativa o a propuesta de los distintos centros directivos de la Consejería.

El artículo 32, apartado 2, de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone 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”. El mismo precepto ordena que se incorporen 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”.

La memoria elaborada consigna el mandato legislativo de regulación del Registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas; indica el objetivo perseguido con el proyecto de Decreto y que no hay normativa en la materia, por lo que no derogaría

disposiciones anteriores. Consideramos que la memoria justifica la propuesta pero no analiza la incidencia de la disposición en el marco normativo en que se inserta, teniendo presente la relación del Registro a implantar con los correspondientes registros municipales a los que se refiere la Ley de la que trae causa, y que no expresa -como el citado artículo 32.2 exige- la adecuación de la propuesta a los fines que la norma persigue.

En lo que a la evaluación del coste de aplicación de la norma se refiere, observamos que se han incorporado al expediente dos “memorias económicas”, una de 26 de junio de 2007 y otra de 14 de julio de 2008. El artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado especifica, a propósito de la misma, que debe poner de manifiesto, “detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución”. Este precepto adquiere mayor significado en el presente caso, dado el mandato recogido, singular y expresamente, en la disposición adicional tercera de la Ley de Espectáculos Públicos, a tenor de la cual la “Administración del Principado de Asturias dotará el Registro a que se refiere el artículo 15 de esta Ley de los medios personales y materiales necesarios para su correcto funcionamiento”.

En cuanto a los medios materiales, ambas memorias informan que son perfectamente asumibles con los créditos presupuestarios actuales, aunque no precisan datos relativos a los mismos. La primera de ellas hace referencia a la herramienta informática necesaria para gestionar el Registro, que, al parecer, habría de estar a cargo de la Dirección General de Informática. Ni la memoria ulterior, ni el informe de la Dirección General de Presupuestos contemplan este aspecto, por lo que, en realidad, desconocemos cómo se implantará dicha herramienta.

En relación con los medios humanos, ambas consideran que la instauración del Registro conlleva la necesidad de disponer temporalmente de una persona para inscribir los establecimientos, locales e instalaciones con licencia ya concedida, si bien la aprecian por distintas razones, y discrepan

respecto a la naturaleza jurídica de la relación -laboral o funcional- que se ha de entablar.

La memoria fechada el 26 de junio de 2007 señala que el volumen de datos a inscribir dependerá de la "Ficha del establecimiento", cuyo "modelo se aprobará en una resolución posterior", y entiende que se debe recurrir a una contratación por obra o servicio, que habrá que posponer al momento de la entrada en vigor del Decreto. La memoria económica de 14 de julio de 2008 subraya que la previsión de un plazo de tres años desde la entrada en vigor del Decreto para la remisión de la "Ficha" del establecimiento hace necesaria la disponibilidad temporal de un funcionario, para lo cual considera oportuno "el nombramiento de un/a funcionario/a interino/a (auxiliar administrativo/a) por acumulación de tareas".

A la vista de ello, estimamos que las necesidades de personal no se han valorado adecuadamente; en ninguno de los estudios consta una estimación del número de asientos susceptibles de realización, su contenido, ni el tiempo preciso para su práctica. Además, el plazo de tres años dispuesto para la remisión de los datos permite variaciones sustanciales del volumen de trabajo a lo largo del mismo. Tales cuestiones y su respuesta condicionarán la naturaleza y el coste de la provisión temporal o indefinida, en su caso, del puesto o de los puestos necesarios para atender el trabajo a desarrollar en cumplimiento de la norma.

En lo que a los trámites de consulta e informe se refiere, el anteproyecto se ha sometido al dictamen del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, preceptivo según el artículo 47, apartado b), de la Ley de Espectáculos Públicos, así como a la Comisión Asturiana de Administración Local, en cumplimiento de lo que establece el artículo 2.2, apartado a), de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea dicha Comisión.

Se han recabado los informes correspondientes en materia económica y de personal; se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías en trámite de observaciones; se ha realizado un informe sobre las formuladas por

aquellas, justificando el rechazo de algunas, y se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica responsable de la tramitación.

Finalmente, ha sido sometido a informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas.

En lo atinente al proceso de elaboración seguido, debemos poner de manifiesto la exigua ordenación del expediente, que debería ser un fiel reflejo material del procedimiento administrativo, y que, sin embargo, es contradictoria con la secuencia temporal de los diversos trámites que aquél ha seguido. Hemos de destacar, asimismo, la ausencia de alguno de los textos anteriores al proyecto definitivo, cuyo conocimiento ha de extraerse de los informes y observaciones realizados sobre ellos.

Al margen de las cuestiones señaladas, podemos entender que 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.28 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva 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 15 y 17 son invocados en los informes emitidos y en el preámbulo del proyecto como objeto de desarrollo en la norma propuesta.

El artículo 15 de la indicada Ley de Espectáculos Públicos establece que “Dependiente de la Consejería competente en materia de seguridad pública, existirá un Registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a

espectáculos públicos y actividades recreativas”, y su artículo 17 dispone, respecto del citado Registro y de los municipales a los que se refiere el artículo anterior, que reglamentariamente “se regulará la estructura, organización y funcionamiento de los registros (...), así como los datos susceptibles de inscripción en los mismos”.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y las disposiciones 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 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 autonómica, 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.

Estimamos, por lo expuesto, que no se produce exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración del Principado de Asturias. No obstante, como más adelante se razonará, consideramos que el proyecto que se remite no contempla aspectos esenciales del Registro, necesarios para que la norma alcance la utilidad pretendida, tales como los datos de los establecimientos, locales e instalaciones que han de ser inscritos; datos que,

según el artículo 17 apartado 2 de la Ley de Espectáculos Públicos, deben ser establecidos “Reglamentariamente”.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis específico 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.

En el proyecto remitido se opta por distinguir entre el decreto aprobatorio y el propio reglamento, forma ésta que entendemos injustificada en el presente caso. Partimos de considerar que la norma ahora examinada no constituye un desarrollo general y completo de una ley que avale su forma, ni tampoco un auténtico reglamento de organización y funcionamiento de carácter general, único, singular y completo cuya entidad, 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. Por ello, y con independencia de que la norma proyectada incluya la regulación de alguno de los aspectos propios 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 ha sometido a la consideración de este Consejo, con independencia del criterio técnico que hemos señalado en la consideración jurídica anterior y que, de ser aceptado por la Administración, obligará en consecuencia a modificar dicha estructura.

I. Sobre el proyecto de Decreto.

El título, de acogerse nuestra anterior observación acerca de la forma de la disposición, debería modificarse para omitir toda referencia a la aprobación de un reglamento. Asimismo, en aras de la concisión y brevedad que ha de inspirar la redacción, consideramos que podría suprimirse la mención a la Comunidad Autónoma que figura al final del mismo.

Por otra parte, resulta incorrecto afirmar en este enunciado que “se crea” el Registro. Ciertamente, en el artículo 1 del actual proyecto de Reglamento se indica que el objeto de la norma es “la creación” y regulación del Registro. Sin embargo, tales afirmaciones no encuentran soporte alguno en el resto del articulado, en el que se contiene una regulación de diversos aspectos del repetido Registro pero no una concreta norma de creación. Esta ausencia de norma específica disponiendo la creación es, a nuestro juicio, la técnica correcta teniendo en cuenta que no es necesaria jurídicamente, y en particular lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Espectáculos Públicos. Es este precepto legal el que crea -aun sin disponerlo de forma expresa- el “Registro de establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas”, y, en concordancia con ello, el artículo 17 de la misma Ley remite a la norma reglamentaria, exclusivamente, la determinación de su estructura, organización y funcionamiento, así como los datos susceptibles de inscripción. Por lo expuesto, consideramos que debería suprimirse en el título de la disposición toda referencia a la creación del Registro, limitando su contenido a los aspectos incluidos en el mandato legal referido, que bien pueden resumirse con la expresión “se regula”.

El texto de carácter expositivo debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo establecido 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 de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En cuanto al contenido del mismo, advertimos de que no expresa que la norma se aprueba en cumplimiento de los preceptos de la Ley de Espectáculos Públicos que cita y de que tampoco refiere su objetivo; extremos éstos que contribuyen a una mejor interpretación.

En lo que a la fórmula aprobatoria o promulgatoria se refiere debe tenerse en cuenta que en ella debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora; y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. La inclusión de contenidos tales como las consultas e informes emitidos por otros órganos u organismos durante la tramitación tiene su lugar adecuado en el preámbulo. Por consiguiente, debe revisarse la redacción de la fórmula promulgatoria del proyecto y suprimir en ella las referencias actuales a la intervención de órganos distintos del proponente, este Consejo y el competente para su aprobación.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto que examinamos debería modificarse, de asumirse la observación contenida en la consideración jurídica Cuarta de este dictamen acerca de la técnica normativa empleada, suprimiendo el actual artículo único e incorporando el articulado del actual proyecto de Reglamento.

La disposición derogatoria proyectada, con la cláusula de salvaguarda genérica acerca de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan, parece innecesaria, máxime cuando en los informes que se incorporan al expediente se viene a afirmar que con la aprobación de la presente norma no se deroga ninguna disposición de carácter general dictada en el ejercicio de la competencia autonómica en la materia. Con la supresión de la disposición se lograría, además, evitar el empleo incorrecto del término “previsto”, que carece del carácter imperativo al que hemos de referirnos al tratar de la derogación normativa.

La disposición final primera faculta “a quien sea titular de la Consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas” para dictar cuantas normas resulten necesarias para la aplicación y desarrollo del presente Decreto. Pues bien, el artículo 15 de la Ley de Espectáculos Públicos establece que el Registro de establecimientos, locales e instalaciones del Principado de Asturias dependerá de la Consejería competente en materia de seguridad pública. Por más que en la estructura vigente el cambio operado en la remisión normativa no resulte relevante por la coincidencia de ambas materias en la misma Consejería, dado el tenor literal de la ley aplicable, el respeto al principio de legalidad y una correcta técnica normativa impiden la alteración de los términos legales atributivos de la competencia a la Consejería correspondiente.

En el curso de la tramitación se ha informado que, con la expresada modificación, se pretende adaptar la redacción ante una eventual modificación de la estructura orgánica y funcional de la Administración autonómica. Sin embargo, se olvida que las Consejerías que integran dicha Administración se establecen por Ley -en la actualidad por la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias (artículo 8)-, y ello sin perjuicio de las autorizaciones que las leyes han venido otorgando al Presidente del Principado de Asturias para variar su número, denominación y competencias. La modificación que analizamos tampoco tiene en cuenta que, en el marco legal expresado, corresponde a quienes ostentan la titularidad de las Consejerías ejercer las competencias que les fueren atribuidas por razón de la materia, “conforme la estructura orgánica y funcional” de la Administración del Principado. En consecuencia, en ausencia de una Ley que así lo autorice de forma expresa o de una autorización para alterar la estructura orgánica y funcional autonómica, el proyecto de Decreto que examinamos no puede modificar la atribución de competencias a una Consejería sin infringir con ello el principio de legalidad.

Esta observación tiene carácter 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.

II. Sobre el proyecto de Reglamento.

Como ya hemos advertido anteriormente, el articulado que figura de forma independiente a continuación del proyecto de Decreto -y que identificamos como el Reglamento en proyecto que se trataría de aprobar, aunque carece de título- debería modificarse, de asumirse la observación, acerca de la técnica normativa empleada, contenida en la consideración jurídica Cuarta de este dictamen, incorporándose como articulado del propio Decreto. De no ser así, el texto normativo necesitaría un título, que preceda al articulado y lo separe del Decreto de aprobación, coincidente con el recogido en el artículo único que a él se refiere.

El artículo 1 debería omitir, por las razones que hemos dejado expuestas al analizar el título, la disposición de creación del Registro y, además, por resultar innecesario (al carecer de contenido normativo y resultar redundante con lo ya expresado en el preámbulo), habría de suprimirse en él el inciso final según el cual la norma se aprueba “en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 15 y 17.2 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos”.

En el artículo 2, el apartado 1 establece que el Registro es “custodiado y gestionado por la Consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas”. Con esto se contraviene de manera expresa lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Espectáculos Públicos, cuyo tenor se ha reproducido con anterioridad, en los términos que hemos referido en nuestra observación a la disposición final primera del proyecto de Decreto. Por lo allí

razonado, consideramos que ha de adaptarse la redacción al mandato legal del que trae causa.

Esta observación tiene carácter 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 apartado 2 de este mismo artículo establece que la finalidad del Registro es disponer de un censo de “todos” los establecimientos, locales e instalaciones “ubicados” en el Principado de Asturias. El empleo del adjetivo “todos” no resulta congruente con el artículo 3 del mismo proyecto, que fija una excepción a la inscripción en su apartado 2.

El capítulo II, a tenor de su contenido, debería titularse “Organización y funcionamiento”.

El artículo 4, al determinar que el Registro “se estructurará en cinco secciones”, debería omitir la referencia actual al “amparo” del “Decreto 91/2004, de 11 de noviembre, por el que se establece el catálogo de los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones públicas en el Principado de Asturias”, porque carece de valor normativo; se trata de una justificación de la estructura que pretende adoptarse que debería incluirse, en su caso, en el preámbulo de la disposición. Por otra parte, al invocar el amparo del Decreto 91/2004, de 11 de noviembre, se olvida que éste incluye un apartado final para “otros” establecimientos, locales e instalaciones que alberguen espectáculos o actividades que no sean susceptibles de ser incluidos en los apartados anteriores y que, al parecer, no se prevé incorporar como sección independiente del presente Registro.

En el artículo 6, apartado 1, el Reglamento proyectado se limita a habilitar al titular de la Consejería competente (que identifica en contradicción con el tenor literal de la Ley) para la regulación de la ficha del establecimiento

(en realidad, de los datos susceptibles de inscripción, que es uno de los aspectos del Registro que el artículo 17.2 de la Ley de Espectáculos Públicos establece como necesitados de regulación reglamentaria y que constituye un elemento sustancial del mismo -cabe decir ontológico-, al condicionar su funcionamiento).

En primer término, como ya hemos razonado anteriormente respecto de análogas menciones, consideramos que ha de suprimirse toda identificación de la Consejería que resulte ajena a la establecida legalmente.

En segundo lugar, debemos advertir de que tanto el respeto al mandato del artículo 17, apartado 2, de la Ley de Espectáculos Públicos, en el que se establece como contenido propio de la disposición reglamentaria la determinación de los datos susceptibles de inscripción, como el del contenido propio de la potestad reglamentaria atribuida al Consejo de Gobierno por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias exigen la modificación -o la ampliación- del apartado 1 del artículo 6 que analizamos.

Dado que, en los términos de lo establecido en el artículo 25 de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, la potestad de aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes corresponde al Consejo de Gobierno, no podría éste, sin contravenir la habilitación legal, efectuar una remisión de ulterior desarrollo o complemento al titular o a la titular de una Consejería sin concretar los límites de tal complemento, es decir, sin determinar el marco en que dicho desarrollo puede efectuarse. Esta delimitación de la remisión no se contiene en el texto que examinamos, ya que se omite en él referencia alguna al contenido -siquiera sea el mínimo o básico- de la "ficha del establecimiento, local o instalación". Por ello, debería ampliarse el precepto en el sentido indicado.

Ambas observaciones tienen carácter 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 propio artículo 6, en su apartado 2, se establece que la Administración concedente de la licencia remitirá a la Consejería competente para el mantenimiento del Registro la ya citada ficha del establecimiento, local o instalación. No se contiene en él referencia alguna a otra documentación, lo que hace albergar dudas sobre el significado del inciso final del apartado anterior de este mismo artículo, en el que se viene a disponer que la resolución por la que se apruebe la ficha “establecerá, asimismo, la documentación que se requiera”. La necesaria satisfacción del principio de seguridad jurídica y la propia ejecución de la norma proyectada exigen una mayor precisión del alcance y significado de la “documentación que se requiera” y de los efectos a los que habría de servir si no resultara necesaria para el Registro autonómico, y eventualmente no formara parte de la que se exige para la obtención de la licencia municipal.

En cuanto al artículo 7, advertimos que contiene una regulación singular del procedimiento de inscripción, al disponer su resolución por el titular de la Consejería, en el plazo máximo de seis meses desde la entrada de la “Ficha” en el Registro, y que transcurrido el indicado plazo sin que recaiga resolución expresa “se entenderá estimada a los efectos previstos en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Sobre este extremo debemos recordar que, según el artículo 3 del Reglamento proyectado, la obtención de las licencias de apertura y funcionamiento definitivas “conllevará implícitamente la inscripción en el Registro”; que la inscripción se realizará mediante comunicación de la Administración concedente de la licencia, según el artículo 6 del propio proyecto y el mismo artículo 7, y también que el efecto de dicha resolución es asignar un código individualizado a cada establecimiento, local o instalación objeto de inscripción.

En este contexto, careciendo de norma que disponga como contenido adicional de la solicitud de licencia municipal una solicitud de inscripción en el Registro autonómico que ahora se proyecta regular, y no siendo plausible que

se pretenda otorgar la condición de solicitante de la inscripción a la Administración que concede la licencia, resulta inaplicable el procedimiento regulado en este artículo e improcedente la invocación que en él se hace del artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A tenor del proyecto que se nos remite para dictamen, no nos encontraríamos ante un procedimiento iniciado a instancia de parte, cuya solicitud pueda ser estimada o desestimada, sino ante una inscripción que se practicaría de oficio, en virtud de la comunicación efectuada por otra Administración, de acuerdo con los principios de eficacia, coordinación y colaboración mutua a los que se refiere el repetido artículo 17 de la Ley de Espectáculos Públicos, lo que determina la necesidad de modificar o adaptar este precepto en el sentido que resulte procedente para respetar la legislación aplicable al procedimiento administrativo y al tratamiento de datos obrantes en los ficheros de las Administraciones Públicas. Simultáneamente, en el caso de que deba mantenerse la cita, deberá adecuarse la identificación de la Consejería competente para disponer la inscripción.

Esta observación tiene carácter 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 8, resulta necesario, por razones de seguridad jurídica, determinar en forma cierta la fecha de inicio del plazo que se establece. A tal fin, consideramos que podría disponerse que el cómputo del plazo del mes, fijado en el proyecto para que las Administraciones Públicas concedentes de la licencia comuniquen las variaciones de los datos inscritos, se inicie desde que aquéllas tengan conocimiento de tales variaciones y no desde que "se anoten" en la ficha, dado que no consta plazo para dicha anotación.

El artículo 9 establece la facultad de las Administraciones concedentes de la licencia y de la Consejería encargada del mantenimiento del Registro de

establecimientos, locales e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas en el Principado de Asturias, de “solicitar” ampliación, aclaración o actualización de los datos “que figuren en sus respectivos Registros, teniendo obligación de facilitarlos”. No se determina a quién se podrán solicitar los datos ni, en consecuencia, cuál es el sujeto de la obligación de facilitarlos. Por otra parte, la alusión a “sus respectivos Registros” puede interpretarse como referida a los registros en la materia que se regula, que habrán de existir en cada Ayuntamiento y en la Administración del Principado de Asturias por imperativo de los artículos 15 a 17 de la Ley de Espectáculos Públicos, pero no sería ocioso expresarlo con suficiente claridad, dado que la norma proyectada no se refiere a ellos en otros preceptos. En el informe al proyecto, la Consejería instructora alude a este tema y señala que la finalidad es que las Administraciones implicadas puedan solicitarse entre sí la información citada y que queden obligadas recíprocamente a facilitarla. En todo caso, esta disposición se encuentra incompleta y, por tanto, resulta indeterminada y carece de la claridad necesaria para poder ser aplicada, por lo que debería completarse en el sentido que resulte procedente.

El artículo 10, en su apartado 1, regula la cancelación de la inscripción registral recogiendo dos modos independientes de proceder a la misma: por “Comunicación del cese de la actividad”, efectuada por la Administración concedente de la licencia, o “De oficio cuando quede acreditada la inexistencia de actividad”. No se alcanza a comprender la distinción proyectada, toda vez que la cancelación que deba practicarse en virtud de comunicación de la entidad local correspondiente ha de considerarse como efectuada de oficio por la Administración autonómica.

Finalmente, consideramos conveniente que se efectúe una revisión general de los aspectos ortográficos y gramaticales del proyecto de Decreto. Entre ellos, observamos que en la parte expositiva habría que evitar el pleonismo en que incurre el segundo párrafo cuando indica que el objetivo de

la ley es “ofrecer una regulación actual” que dé “una respuesta actualizada”, eliminando el calificativo “actual” que acompaña al sustantivo “regulación”. En el tercer párrafo del preámbulo debería introducirse entre comas el adverbio “reglamentariamente” y evitar la reiteración del adjetivo “mismo” en referencia al Registro. En la disposición final primera, podría sustituirse la expresión “quien sea” por “la persona”.

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 atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás formuladas 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.