



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de julio de 2010, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 2 de junio de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la Consejería de Interior y Justicia, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de junio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 635/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto



102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único aprobatorio, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, además de un anexo comprensivo del Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León.

El preámbulo expone que el reglamento cuya aprobación se pretende tiene por objeto desarrollar los fundamentos de la facultad del organizador de un espectáculo o del titular del local en el que se realiza una actividad recreativa para ejercer el derecho de admisión, sin considerarlo como un derecho absoluto e ilimitado. Asimismo, se pretende proceder a regular al denominado personal del servicio de admisión.

El artículo único del proyecto de decreto se limita a aprobar el Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos e instalaciones de espectáculo públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Castilla y León, cuyo contenido figura como anexo al decreto.

Las cuatro disposiciones transitorias se ocupan, respectivamente, de las condiciones particulares de admisión existentes a la entrada en vigor del decreto proyectado, las pruebas de habilitación, el certificado profesional y la convalidación de habilitaciones de otras administraciones.

La disposición derogatoria abroga "cuantas disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto".

Las dos disposiciones finales tienen por objeto, respectivamente, la autorización a la Consejería de Interior y Justicia para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución del decreto, y la



entrada en vigor de la norma, que establece una *vacatio legis* de treinta días desde la fecha de su publicación.

El Reglamento, que aparece como anexo al decreto, consta de quince artículos, que se estructuran en cinco capítulos (disposiciones generales, de la reserva de admisión, del servicio de admisión, del portero de espectáculos públicos y actividades recreativas y del régimen sancionador).

Los artículos aparecen bajo las rúbricas siguientes:

Artículo 1: Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2: Concepto y ejercicio.

Artículo 3: Limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos.

Artículo 4: Condiciones particulares de admisión.

Artículo 5: Autorización de condiciones particulares de admisión.

Artículo 6: publicidad de las condiciones particulares de admisión.

Artículo 7: De las fiestas o sesiones exclusivas en determinados establecimientos públicos.

Artículo 8: Servicio de admisión.

Artículo 9: Obligatoriedad del servicio de admisión.

Artículo 10: Funciones del servicio de admisión.

Artículo 11: Requisitos mínimos.

Artículo 12: Habilitación del personal de admisión.

Artículo 13: Suspensión y revocación de la habilitación.



Artículo 14: Identificación.

Artículo 15: Régimen sancionador.

**Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

a) Borrador del proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos e instalaciones de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Castilla y León.

b) Documentación acreditativa de la remisión del texto del proyecto de decreto a las diferentes Consejerías, Delegaciones Territoriales y otras Administraciones públicas, así como de las observaciones o sugerencias formuladas por las Consejerías de Interior y Justicia, Fomento, Familia e Igualdad de Oportunidades, Administración Autonómica, Medio Ambiente y Hacienda, las Delegaciones Territoriales de Soria, León y Burgos, las Diputaciones Provinciales de Soria y Valladolid, así como la Delegación del Gobierno en Castilla y León.

c) Alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia concedido por las siguientes entidades, instituciones y asociaciones: Federación de Cines de España, Asociación de Empresarios de Discotecas de Castilla y León, Asociación de Bares de Tarde y Noche de Burgos, Asociación Nacional de Empresas de Servicios de Control, Federación Castellano-Leonesa de Empresarios de Hostelería y el Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León.

d) Memoria justificativa, de conformidad con los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, estructurada en los siguientes apartados:

- Estudio del marco normativo en el que el proyecto de decreto pretende incorporarse.



- Informe sobre la necesidad y oportunidad del dictado de la norma, con informe *ad hoc* sobre las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia.

- Estudio económico de la aplicación del proyecto de decreto, en el que se concluye que no conllevará coste económico "derivado de la tramitación, si bien podría derivarse algún gasto ordinario de la realización de las Pruebas de Habilitación establecidas en la norma para el personal de admisión".

- Proyecto de decreto de 8 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León.

e) Certificado del Secretario de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León de 26 de noviembre de 2009, en el que se hace constar que el proyecto de decreto fue informado por este órgano en su reunión del día 26 de noviembre de 2009 (sic).

f) Informe de 18 de febrero de 2010 de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda. Dicho informe se emite en cumplimiento del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

g) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia. El texto sobre el que informa dicha asesoría no se corresponde con el que aparece bajo la rúbrica de proyecto de decreto como documento número 5.

h) Informe del Consejo Económico y Social de 15 de abril de 2010.

i) Texto definitivo del anteproyecto de decreto sometido a dictamen.

j) Informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia de 13 de julio de 2010.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley



3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del mismo texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas, que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

### **3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León estableció, a partir de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, en su artículo 32.1.25ª, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la relativa a espectáculos. En desarrollo de esta competencia dictó la Ley 7/2006, de 2 octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

Tal y como se señala en la exposición de motivos de la citada Ley, mediante el Real Decreto 1.685/1994, de 22 de julio, se traspasan funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de espectáculos, sin perjuicio de que determinadas materias se reservaran a la Administración del Estado, tales como suspender o prohibir espectáculos o actividades recreativas, así como clausurar locales por razones graves de seguridad pública, la facultad de dictar normas básicas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas, cualquier otra que le corresponda legalmente si afecta a la seguridad pública y ello porque la seguridad pública es una competencia reservada al Estado (artículo 149.1.29º de la Constitución).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha advertido en su Sentencia 59/1985, de 6 de mayo, entre otras, que "no toda seguridad de las personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que



situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución”.

Al margen de algunos antecedentes más o menos remotos, la regulación del derecho de admisión en materia de espectáculos públicos se encuentra, a nivel estatal, Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, cuya ubicación dentro del texto reglamentario no se encuentra en la sección dedicada a la empresa y el personal dependiente de ella, sino en la sección dedicada a los derechos y obligaciones de los asistentes. Por ello, el derecho de admisión se constituye como una obligación del espectador asistente y supone, *sensu contrario*, un derecho de la empresa a prohibir la entrada a personas que no cumplan con determinados requisitos.

Posteriormente, la competencia en materia de espectáculos públicos fue asumida por las diferentes Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, por lo que la admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos también ha sido desarrollada reglamentariamente por algunas Comunidades. Ejemplo de ello puede ser: en Madrid, el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas; en Valencia, el Decreto 197/2008, de 5 diciembre, por el que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión en los establecimientos públicos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas y la Orden de la Consejería de Gobernación de 1 de abril de 2009; en Cataluña, los Decretos 200/1999, de 27 de julio, por el que se regula el derecho de admisión en los establecimientos donde se realicen espectáculos y actividades recreativas, y 348/2004, de 20 de julio, por el que se regulan los criterios de la habilitación y las funciones del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas; en Andalucía, el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Decreto 10/2003, de 28 de enero, modificado por el Decreto 119/2005, de 10 de marzo, o el Decreto 258/2007, de 9 de octubre, y también el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario, y la Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de marzo de





2003, por la que se desarrolla el Reglamento General de Admisión; o en Aragón, el Reglamento de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, aprobado por el Decreto 23/2010, de 23 de febrero.

El artículo 70.1.32º del Estatuto de Autonomía establece actualmente como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la relativa a espectáculos públicos y actividades recreativas. En el ejercicio de esta competencia, corresponde a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución.

Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, en el que se establece que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, previsión que se reitera en el Real Decreto 1.685/1994, de 22 de julio, antes citado.

Hay que tener en cuenta que el reglamento que se pretende aprobar desarrolla lo preceptuado en los artículos 21 y 22 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, lo que dispensa de un análisis más detenido del indicado título competencial y justifica que puedan traerse a colación las principales consideraciones efectuadas a este respecto en el Dictamen 857/2005, emitido precisamente en relación con el anteproyecto de dicha Ley.

La norma proyectada viene a desarrollar, por vía reglamentaria, aquellos preceptos de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, en particular los artículos 21, 22 y 24. Además, la disposición final primera de la mencionada ley habilita al Gobierno de la Comunidad Autónoma para dictar cuantas disposiciones fueran precisas para su aplicación y desarrollo.

En concreto, el artículo 21 establece: "1. Los titulares de los establecimientos públicos e instalaciones, permanentes o no, así como los organizadores de actividades recreativas y espectáculos públicos, incluidos aquellos desarrollados en espacios abiertos, deberán impedir el acceso a personas que manifiesten comportamientos violentos susceptibles de causar molestias a otros espectadores o usuarios, o bien que dificulten el normal



desarrollo del espectáculo o la actividad. El control de acceso se realizará por personal especializado en los términos que se establezcan reglamentariamente.

»2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y en el marco de las previsiones que al efecto se establezcan reglamentariamente, los titulares u organizadores podrán establecer condiciones de admisión, así como instrucciones o normas particulares para el normal desarrollo del espectáculo o actividad.

»3. A tal fin, las condiciones de admisión, así como las instrucciones y normas particulares establecidas para el normal desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa deberán ser previamente autorizadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia respectiva, y, asimismo, deberán figurar de forma fácilmente legible en lugar visible a la entrada del establecimiento público, instalación o espacio abierto, así como, en su caso, en las taquillas y restantes puntos de venta de las localidades. También deberán figurar las condiciones de admisión, de forma fácilmente legible, en la publicidad o propaganda del espectáculo o actividad recreativa de que se trate, así como en las propias localidades cuando ello fuera posible.

»4. El ejercicio del derecho de admisión no podrá realizarse de forma contraria a los derechos reconocidos en la Constitución y, en particular, no podrá implicar un trato vejatorio, arbitrario o discriminatorio”.

En relación con la norma objeto de dictamen, su rango (decreto) es el adecuado, por tratarse de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley autonómica y dentro del marco de distribución de competencias que establece la Carta Magna.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 julio, ya citada, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Lo que puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el proyecto corresponde a la Consejería de Interior y Justicia, en virtud del Decreto 70/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería.



#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

En este caso es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el presente proyecto de decreto, que se diferencia así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo (que “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios”, según señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002) y que regula materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Efectuadas estas consideraciones previas, el Consejo Consultivo procede a realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto sometido a consulta.

#### **Título de la disposición.**

El título de la disposición es excesivamente largo y, aunque en él debe indicarse el contenido y objeto de la disposición que se aprueba -lo que permite identificarla y conocer su contenido esencial-, no debe olvidarse que la redacción debe ser clara y concisa y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Por ello, este Consejo sugiere acortar el título del reglamento y recoger tan sólo que en él se regula el derecho de admisión en espectáculos públicos y actividades recreativas, que es precisamente el título de la norma que desarrolla, la Ley 7/2006, de 2 de octubre, sin perjuicio de que en su parte dispositiva, tal y como lo hace dicha Ley, se recoja que es aplicable a establecimientos, instalaciones y espacios abiertos.

#### **Preámbulo.**



En cuanto al primer párrafo del preámbulo debería citarse el concreto artículo del Estatuto de Autonomía que atribuye la competencia en la materia a la Comunidad Autónoma, esto es, el artículo 70.32º.

Sin perjuicio de lo que se dirá en la parte final del presente Dictamen sobre técnica normativa y correcciones gramaticales, debe suprimirse el remarcado en negrita de la Ley 7/2006.

Tal y como se recoge en las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido e indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Se recomienda asimismo, opción que podría ser recogida en la presente norma, que se destaquen en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados, etc., información que deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria.

Por último, en cuanto a la fórmula promulgatoria se refiere, debe ser modificada. De conformidad con la directriz 16 (en la que se debe sustituir la referencia al ministro/ministerio por consejero/consejería), "En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar, al ministro o ministros proponentes (nunca de los ministerios); en tercer lugar, en su caso, a la aprobación previa del titular del ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas y al informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda, y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de "oído" o "de acuerdo con" el Consejo de Estado". En cuanto a la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", deberá estarse a lo dispuesto en el presente dictamen a efectos de que se mantenga en la redacción definitiva del decreto.

### **Artículo Único.- Aprobación del Reglamento.**

En el caso de mantenerse la forma adoptada para aprobar el reglamento, a través de un artículo único, conviene suprimir cualquier referencia al anexo de la norma. Así, de conformidad con la directriz 47, "Normas aprobatorias", "No deberá considerarse ni denominarse anexo, tal como se define en estas



directrices, el texto refundido o articulado, el reglamento, estatuto, norma, etc., que se aprueba mediante la disposición, aunque aparezca en el mismo lugar que el anexo”, y la directriz 93 “Artículo único” señala que: “El proyecto contendrá un artículo único, que se titulará `Aprobación del Reglamento`, `Aprobación de los Estatutos`(...), y su contenido se ajustará al siguiente modelo:

“Se aprueba/n el Reglamento/los Estatutos de (...), cuyo texto se incluye a continuación`.”.

### **Disposiciones Transitorias.**

El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, objetivo al que no parecen responder las disposiciones transitorias recogidas en el texto proyectado, especialmente en el caso de las disposiciones segunda y cuarta, que cabría considerar como disposiciones adicionales.

### **Artículo 2.- Concepto y ejercicio (de la reserva de admisión).**

Tanto el capítulo II como el apartado 1 de este artículo se refieren a la “reserva de admisión”, para identificar lo que en el apartado 2 de dicho precepto y en el propio título de la disposición se identifica como el derecho de admisión. Deben por tanto unificarse los conceptos o bien definir y clarificar ambos.

### **Artículo 4.- Condiciones particulares de admisión.**

El carácter meramente ejemplificativo de las condiciones particulares de admisión y permanencia a que se refiere el apartado 2 de este artículo puede causar muchos más problemas de aplicación e interpretación que si se optase, como en otras Comunidades (entre otras Andalucía o el Principado de Asturias) por establecer un *numerus clausus* de condiciones.

### **Artículo 5.- Autorización de condiciones particulares de admisión.**



El apartado 1 del artículo establece que la solicitud de autorización debe presentarse con un mes de antelación a su exposición pública. Lo que debería decir, sin embargo, es que la solicitud deberá presentarse con al menos un mes de antelación "respecto de la fecha" en que se prevea su exposición, pues sin autorización ni tiempo para que entre en juego el silencio positivo, no podrá exponerse públicamente ningún cartel con condiciones particulares no aprobadas, ya que carecerían de efectividad.

Por otro lado, el establecimiento del plazo de un mes en que debe presentarse la solicitud contrasta con el plazo previsto de dos meses sin que se haya notificado la resolución del órgano competente para, en el caso de los establecimientos permanentes, considerar estimada la solicitud, por lo que el plazo en ambos casos debería tener la misma duración.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

En cuanto a la documentación a presentar recogida en la letra a) del apartado 1 del artículo 5, la identidad del solicitante deberá exigirse también en el caso de que la solicitud se presente a través del representante legal del titular, por lo que la conjunción disyuntiva "o" deberá ser sustituida por la copulativa "y".

En el apartado 2 del artículo debe sustituirse "faltará" por "faltara".

Desde otro punto de vista, cabe formular una nueva objeción a la redacción del apartado 3 del artículo 5, en cuanto a la obligación por parte del solicitante de la autorización, cuando le sea requerido, de presentar el certificado acreditativo del silencio positivo.

La actual configuración del silencio administrativo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no recoge el certificado acreditativo del silencio como obligatorio, sino facultativo. A este respecto, el artículo 43.4 de la referida Ley establece que "Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen



efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días". A la luz del precepto transcrito el certificado acreditativo del silencio se prevé como una posibilidad para el administrado, pero no como una obligación que la Administración, ante su silencio, esto es, cuando es ella la que no ha resuelto, pueda imponer a los particulares.

Por otro lado debe tenerse en cuenta la Ley Autonómica 2/2010, de 11 de marzo, reguladora de los Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública, que establece entre sus objetivos la simplificación de procedimientos y la eliminación de cargas innecesarias para los administrados. Así, su artículo 5.e), bajo el principio de simplicidad, establece que "La Administración de la Comunidad ha de utilizar técnicas y métodos que permitan la simplificación de trámites, la eliminación de procedimientos innecesarios y la disminución de los tiempos de espera". El artículo 18 de la misma Ley dispone, en cuanto a la presentación de documentos, que "De acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica estatal, los ciudadanos tienen derecho a no aportar datos y documentos no exigidos por las normas o que ya se encuentren en poder de cualquier órgano de la Administración autonómica o de otras Administraciones cuando se pueda acceder a ellos por medios telemáticos. A tal fin, los datos y documentos en soporte electrónico de que dispongan los órganos de la Administración autonómica han de ser puestos a disposición de los demás para el cumplimiento de los servicios y trámites de su competencia (...)". En fin, el artículo 40, relativo a la eliminación y reducción de cargas administrativas señala que "La Administración de la Comunidad de Castilla y León llevará a cabo un proceso de eliminación y reducción de las cargas administrativas en aquellas áreas prioritarias que se determinen por razón de las obligaciones de información que generen un mayor coste, mediante las siguientes actuaciones:

»(...).



»b) Eliminando reiteraciones, verificando que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y suprimiendo los casos de solapamiento.

»(...).

»d) Adecuando los requisitos de información, reduciendo en la medida de lo posible las exigencias impuestas.

»(...).

»f) Actualizando la imposición de obligaciones, mediante la supresión de los requisitos de información impuestos en relación con exigencias fundamentales que hayan desaparecido o hayan sido modificadas.

»g) Facilitando el acceso a la información respecto de aquellos trámites administrativos que pudieran ralentizar el desarrollo económico”.

Por ello, el exigir al solicitante de la autorización que, ante el silencio administrativo, deba asumir la carga de solicitar un certificado acreditativo del silencio de la propia Administración carece de sentido y vulnera los principios recogidos en las normas antes transcritas, por lo que esta obligación debe ser eliminada.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Una solución alternativa a la fijada en el texto podría ser la establecida por la Comunidad Valenciana en su Decreto 197/2008, de 5 de diciembre, del Consell, por el que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión en los establecimientos públicos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando dispone en su artículo 6.4 que “Transcurrido el plazo de dos meses desde la presentación o, en su caso, desde la subsanación de defectos sin que se haya recibido comunicación alguna del órgano competente, el interesado podrá dar publicidad a las condiciones del derecho de admisión. En este caso, y sin perjuicio de la posterior comprobación





de las referidas condiciones, deberá figurar junto al cartel, la solicitud remitida al órgano autonómico competente”.

Por último, se echa en falta en el texto del proyecto de decreto la previsión de alguna especificación sobre la vigencia de las autorizaciones, y de si un cambio en la titularidad del establecimiento, local o instalación, o del organizador del espectáculo público o actividad recreativa, supondrá o no la pérdida de la vigencia de las citadas autorizaciones.

#### **Artículo 7.- De las fiestas o sesiones exclusivas en determinados establecimientos públicos.**

A pesar de recogerse la sugerencia formulada por el Consejo Económico y Social, el cambio en la redacción del precepto no disipa todas las dudas en cuanto al posible conflicto con el artículo 3.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, el cual establece que “Sin perjuicio del cumplimiento de las normas aplicables en materia de orden público y de seguridad ciudadana y de las normas técnicas y de seguridad que deben cumplir los establecimientos en que se realicen y sus instalaciones, se excluyen de la aplicación de esta Ley las actividades restringidas al ámbito estrictamente familiar o privado, las actividades que no se hallen abiertas a la pública concurrencia, los actos privados de carácter educativo que no estén abiertos a la concurrencia, así como los actos y celebraciones que se realicen en el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución”.

La exclusión operada por el texto legal podría recogerse en el texto reglamentario, con el fin de mejorar su comprensión y clarificar las diferencias entre los supuestos recogidos en aquélla y en esta norma.

#### **Artículo 9.- Obligatoriedad del servicio de admisión.**

Dispone el presente artículo que será obligatorio establecer el servicio de admisión mediante personal específico habilitado para ello (PEPAR) en aquellos establecimientos e instalaciones de espectáculos y actividades recreativas cerrados en los que se pudieran producir concentraciones de más de 300 personas y en los realizados en espacios abiertos a partir de 1.000 personas. El apartado 2 del mismo precepto establece dicha obligatoriedad para aquellos establecimientos en que se exija el abono de un precio para acceder u ocupar



una localidad, en los que se establezcan condiciones particulares de admisión o se realicen sesiones en las que se restrinja el acceso, pero en este segundo supuesto se permite que el servicio de admisión se preste por los propios titulares u organizadores o por personal específicamente habilitado para ello, matiz que no se refleja en el apartado 1 del precepto.

Este Consejo Consultivo debe advertir de que la obligación de establecer un servicio de admisión prestado con personal específico habilitado para ello supone, al margen de la finalidad reflejada en el preámbulo de la norma, un coste económico para las entidades obligadas a prestarlos y, al establecerse un único criterio (el de la capacidad o aforo) para su obligatoriedad, podría producir un coste añadido para determinados establecimientos, en los que a pesar de la capacidad de concentración de sus instalaciones, en ocasiones podría incidir negativamente en su mantenimiento y llegar incluso en algún caso a determinarse por los órganos judiciales la nulidad de imposiciones similares.

Este es el caso por ejemplo de las Sentencias de 25 de abril y de 23 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Así, la primera de ellas mantiene, para el supuesto de la obligatoriedad de los servicios de vigilancia, no de admisión, en aquella Comunidad:

“Séptimo.- Si el Decreto 78/2002 de 26 de febrero regula el Catálogo de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y por tanto los distintos tipos, la norma delegada para cumplir la previsión legal, debió previo estudio e informes pertinentes que los justifiquen determinar sólo aquéllos en los que se pueda ver afectado el buen orden, porque no cabe duda como se ha acreditado en la prueba practicada que en las salas de cine, con independencia de su ocupación no se produce alteración alguna del orden. Y la misma cabe decir de las salas de música, teatro y actividades culturales en general donde las personas que acuden no tiene otro objetivo que enriquecerse culturalmente y no alterar la paz social.

»Octavo.- El riesgo para personas y bienes que se puede derivar del comportamiento de quienes organicen, participen o presencien los espectáculos y el aseguramiento de la pacífica convivencia cuando puede ser perturbada, debe ser valorado en función del tipo de espectáculo y actividad recreativa para imponer una medida obligatoria como el Servicio de Vigilancia



conforme a la normativa aplicable a los vigilantes de seguridad y agentes autorizados, evitando así la generalización que provoca como en el caso del sector recurrente la imposición de una obligación carente de justificación en consonancia con la previsión legal, y que indudablemente afecta al desarrollo de su actividad económica, incurriendo en numerosas pérdidas y bajo rendimiento, que llevarla en el caso de cines tradicionales de pueblos y de pequeñas ciudades al cierre de la actividad con el consiguiente empobrecimiento cultural que ello supone.

»Noveno.- Esa falta de motivación y justificación de los preceptos impugnados sin la más mínima pormenorización o valoración de los distintos tipos de establecimientos y actividades y su incidencia en el buen orden optando por una generalización de la medida, llevan a la conclusión de que el Reglamento no responde a la habilitación legal del art. 7.1 de la Ley 13/99 , por lo que es necesario declarar la nulidad de los preceptos 13, 14, 15, 16 y 17 del Anexo y Disposición Transitoria Segunda que imponen la medida del servicio de vigilancia incumpliendo la previsión legal. Añadiendo además que los artículos 13 y 14 en cuanto regulan otras funciones los vigilantes de seguridad además de los previstas en la norma de seguridad privada, colisionan con el art. 11 de la Ley 23/1992 de carácter estatal y con el propio art. 7.1 de la Ley 13/99 que se remite aquella y que regula de forma exhaustiva y excluyente las funciones a realizar por los guardias de seguridad. Así se puso de manifiesto en el Informe de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de Servicios de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía”.

#### **Artículo 15.- Régimen sancionador.**

La remisión en bloque que se hace a la Ley 7/2006, de 2 de octubre, en cuanto al régimen sancionador se considera excesivamente parca y podría plantear dificultades al ejercer la potestad derivada de dicho régimen. Así, la determinación de los sujetos responsables se circunscribe en el reglamento a las personas físicas o jurídicas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas en la Ley, pero no debe olvidarse que el artículo 33 de la misma Ley prevé que puedan ser también responsables solidarios los titulares de los establecimientos públicos e instalaciones y los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas y que cuando exista una pluralidad de responsables a título individual y no fuera posible determinar el grado de



participación de cada uno en la realización de la infracción responderán todos ellos de forma solidaria.

### **5ª -Técnica normativa.**

En este punto deben seguirse las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, ante la ausencia de publicación de una disposición específica sobre la materia por parte de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, a pesar del carácter no vinculante de las mencionadas directrices, lo que sí es altamente recomendable y necesario es que, con independencia del criterio que se adopte, éste sea uniforme para todo el texto, pues se ha detectado que dentro de la misma norma no se siguen unas pautas comunes a la hora de la redacción y puntuación de los preceptos. Así, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad:

a) Es necesario realizar una revisión íntegra del texto en cuanto a signos de puntuación, separación de artículos y apartados, concordancia entre tiempos verbales y, en general, observar una mayor corrección lingüística.

Así, deben utilizarse unas reglas comunes a lo largo del texto en cuanto al empleo de las mayúsculas ya que, tanto en los títulos de los artículos como en los artículos mismos, se entremezclan minúsculas y mayúsculas sin razón aparente para la utilización de estas últimas. Por ejemplo, dentro del capítulo III la expresión "servicio de admisión" aparece alternativamente escrita en mayúsculas y minúsculas a lo largo del capítulo, sin que se llegue a comprender el criterio adoptado para una u otra decisión. El título de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, unas veces se escribe en minúsculas (preámbulo del decreto) y otras en mayúsculas (artículo 1 del anexo).

b) De conformidad con el apéndice a).2º de las citadas directrices "No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición".

En el texto sometido a dictamen son múltiples las expresiones "el presente Reglamento".



c) Las remisiones a las normas deben ser realizadas de manera uniforme y, de conformidad con las directrices 73 y 80, "La cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE." y "La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha".

La cita del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que se hace en el artículo 3 del anexo, debe realizarse en la forma descrita, con inclusión de su título.

d) En cuanto a la redacción de los artículos, de acuerdo con la directriz 29 se recomienda el uso de un punto y un espacio tras el cardinal arábigo y la utilización de la cursiva exclusivamente para el título del artículo, seguido de un punto al final. Así, a título de ejemplo: "Artículo 2. *Características de los carteles informativos.*".

En cualquier caso el criterio utilizado debe ser el mismo, lo que no ocurre en la última versión del texto remitido. Así, es diferente la puntuación en el "Artículo. 1", y el "Artículo 4.-".

e) Idéntica consideración cabe formular en cuanto al uso de la negrita, que debe ser siempre idéntico; así, los capítulos III y IV aparecen en negrita y los dos primeros sin ella.

f) También el uso de abreviaturas debería seguir la misma razón en el texto, en cambio unas veces se escribe "artículo" y otras "art.".

g) Si el artículo único del reglamento aparece así intitulado, la disposición derogatoria debe ir también acompañada de la palabra "única" (Directriz 38).

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



Atendida la observación formulada al artículo 5 del texto sometido a dictamen, sin la cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León.

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