



Dictamen nº 168/2010

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de septiembre de 2010, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Presidencia y Administración Pública (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 10 de Marzo de 2010, sobre Anteproyecto de Ley del derecho de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia (expte. 54/10), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 18 de mayo de 2009, el Secretario General de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas formuló propuesta, a elevar al Consejo de Gobierno, para que encomendara a dicha Consejería la iniciación de un procedimiento para la tramitación de un anteproyecto de ley regulador del derecho de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, fundado, en síntesis, en tener atribuídas dicho departamento las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos. Tal encomienda de tramitación fue acordada por el Consejo de Gobierno en su sesión de 26 de junio de 2009, previos los informes favorables del Servicio Jurídico de la Consejería y de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

SEGUNDO.- El 3 de julio de 2009, el Vicesecretario de la Consejería emite una memoria de motivación técnico-jurídica sobre un primer borrador de anteproyecto, en la que, en síntesis, se expresa que, a partir de las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, asumidas en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y el Real Decreto 1279/1994, de transferencia de funciones en la materia, resulta necesaria la regulación del derecho de admisión en los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos en los que aquéllos se desarrollen, en el ámbito de la Región de Murcia, con el objetivo de evitar, corregir y erradicar cualquier situación abusiva o discriminatoria de los usuarios contraria al derecho constitucional a la igualdad.

En la misma fecha emite un informe sobre el impacto por razón de género de la norma proyectada, en el que no se oponen reparos a la misma desde este punto de vista, y una memoria económica, en la que se indica que el coste previsible de la futura norma para la Administración regional deriva del régimen jurídico previsto en ella sobre el proceso de habilitación administrativa del personal de control de acceso a los espectáculos públicos, en cuanto el Anteproyecto prevé la realización de pruebas específicas de aptitud (entre otros requisitos de los aspirantes para obtener la referida habilitación profesional), que deberán motivar la creación de la correspondiente tasa que sufrague su coste.

TERCERO.- A propuesta de la Consejera competente, el 10 de julio de 2009 el Consejo de Gobierno toma conocimiento del referido Anteproyecto y acuerda que se someta a consulta de determinados organismos (varias Consejerías de la Administración regional, Federación de Municipios de la Región de Murcia y los Consejos Asesores Regionales de Empleo y Formación, y de Consumo) y se soliciten diversos informes preceptivos.

CUARTO.- Remitido el texto a los indicados entes, los alegantes se muestran favorables al mismo, sin observaciones significativas al respecto.

QUINTO.- Solicitado informe al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES), fue emitido el 4 de diciembre de 2009, siendo favorable, en general, al anteproyecto, si bien considera que hubiera sido conveniente que la regulación del ejercicio del derecho de admisión se hubiera integrado en una ley general de espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante EPYAR) que regulase de forma integral estas actividades, a la que insta a la Administración regional, con la necesaria coordinación de todas las Consejerías afectadas.

Además, realiza diversas observaciones puntuales al articulado, tanto en aspectos de oportunidad como de mejora técnico-jurídica del texto.

SEXTO.- Elaborado un segundo borrador de Anteproyecto de Ley, para incorporar buena parte de las observaciones puntuales del CES al articulado del primero, fue remitido a los mismos organismos inicialmente consultados, que se muestran favorables al texto, salvo x. (Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo), que considera procedente un anteproyecto de ley general de espectáculos públicos, en el que se coordinen las necesarias intervenciones de otras Consejerías competentes. Por otra parte, el informe favorable del Consejo Asesor Regional de Turismo cuenta con el voto en contra del representante de la x., fundado en las mismas razones señaladas por x.

SÉPTIMO.- El 18 de febrero de 2010, el Servicio de Registros Especiales y Espectáculos Públicos de la Consejería competente emite informe sobre el segundo borrador de Anteproyecto, realizando observaciones puntuales al mismo, lo que dio lugar a un informe del Vicesecretario, del 26 siguiente, en el que se analizan las observaciones realizadas por diversos informantes y alegantes, señalando, en lo sustancial, que el presente Anteproyecto se debe a la más inmediata necesidad de regular el específico aspecto del derecho de admisión y el control del acceso de los usuarios a los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos en los que se desarrollan, sin perjuicio de que se comparte la preocupación por la necesidad de una ley general en la materia, lo que se tendrá en cuenta en el futuro ejercicio de la oportuna iniciativa legislativa; también se indica que el anteproyecto de ley es de aplicación supletoria al sector turístico, que se regula por su normativa específica.

OCTAVO.- Elaborado un tercer borrador de Anteproyecto (con cambios poco significativos, globalmente considerados, respecto del anterior), fue remitido a este Consejo Jurídico por el órgano y en la fecha indicada en el encabezamiento del presente, en solicitud de su preceptivo Dictamen, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un anteproyecto de ley regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento.

La tramitación realizada ha seguido, en lo sustancial, lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

No obstante lo anterior, la memoria de motivación jurídico-técnica no tiene el grado de detalle suficiente que requiere el caso y exige dicho precepto, pues dicho informe debe analizar las "*concretas determinaciones normativas propuestas*", y no limitarse a un análisis general de la iniciativa legislativa, que es lo que se ha hecho. De esta manera, existe un déficit de motivación en lo que atañe al contenido de buena parte de sus preceptos, no obstante lo cual aquella puede ser deducida del tenor de los mismos y del examen de normas autonómicas precedentes en la materia.

Por otra parte, se echa en falta que, entre las Consejerías consultadas, no estuviera la de Cultura y Turismo, pues no es exacto que, como señala el último informe del Vicesecretario de la Consejería proponente, el Anteproyecto sea de aplicación supletoria, en su integridad, al sector turístico (en rigor, a los espectáculos públicos y actividades recreativas organizadas por empresas turísticas en establecimientos de esta índole, según la normativa en la materia), ya que, según el artículo 2.2, le es de aplicación directa el proyectado artículo 12.3, de gran importancia, en cuanto establece la obligación de contar con control de acceso para los establecimientos con aforo autorizado igual o superior a 300 personas en los que se realicen espectáculos o actividades recreativas, que pueden ser desarrolladas por los establecimientos turísticos regulados en la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, del Turismo de la Región de Murcia (LTMU), señaladamente algunos de restauración (bares con música, art. 27,d) y los locales de actividades recreativas (discotecas, salas de baile y demás, artículo 30, en relación con el 8.1, b) y 9).

Pero es que, aun en lo que el anteproyecto y la futura ley fuera de simple aplicación supletoria a tales establecimientos turísticos, ello no eliminaría la conveniencia de haber consultado con la Consejería competente en esta materia, pues tal aplicación supletoria podría plantear cuestiones a estudiar en el seno de la tramitación del procedimiento. Así, por ejemplo, la aplicación supletoria de la nueva ley a los establecimientos turísticos se producirá, en el caso de los bares con música, en el supuesto previsto en el artículo 3 del Decreto 127/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de restauración en esta Comunidad Autónoma, por cuanto el precepto remite, en su último inciso (en lo relativo a la prohibición de discriminación en el derecho de admisión a estos establecimientos), a lo que disponga la legislación vigente, debiendo acudirse en primer lugar a la normativa turística que existiese (hoy, art. 47.2 LTMU) y complementariamente a la nueva ley. (Análogamente en materia de juego, vgr. art. 26.3 del Decreto 194/2010, de 16 de julio, en relación con el derecho de admisión en las salas de bingo, si bien en este caso en el expediente consta que fue consultada la Dirección General de Tributos).

La consulta a la referida Consejería era conveniente, además, por cuanto la misma es la competente también en materia de deportes, y la futura ley será de aplicación supletoria en el caso de espectáculos deportivos (artículo 2.2 del Anteproyecto), todo lo cual deberá tenerse en cuenta por el órgano consultante previamente a la elevación del Anteproyecto al Consejo de Gobierno, en su caso.

TERCERA.- Competencia autonómica.

I. El Anteproyecto objeto de Dictamen pretende fundarse esencialmente en la competencia regional sobre espectáculos públicos prevista en el artículo 10.Uno.Veinticuatro del vigente Estatuto de Autonomía.

A la vista de su contenido, en términos generales debe ratificarse ahora tal apreciación, por cuanto su objeto se conecta directamente, bien con un aspecto relevante de los espectáculos públicos (y de las actividades recreativas, que usualmente se asimilan a éstos a los efectos aquí pretendidos, según los precedentes autonómicos), como es lo relativo a la determinación del régimen jurídico sobre la admisión del público a dichos espectáculos y actividades, bien, como seguidamente se verá, con otros aspectos que, aun no estando relacionados con tal admisión, pueden considerarse vinculados con los espectáculos públicos (sin perjuicio, en este segundo caso, de lo que se dirá más adelante sobre su asistemática e improcedente inclusión en el presente Anteproyecto). Junto con el título competencial, también autonómico, en materia de protección del consumidor y usuario (que ha de considerarse en este punto menos específico que el que nos ocupa), el relativo a espectáculos públicos es el predominantemente invocado en otras normas autonómicas dictadas con similar finalidad y objeto que la analizada (con la particularidad de que todas ellas tienen rango reglamentario, dictadas en desarrollo de previsiones legales sobre admisión del público incluídas en las correspondientes leyes generales de EPYAR, aspecto que más adelante se comentará).

II. No obstante lo anterior, desde la perspectiva competencial que ahora se analiza, debe advertirse que el Anteproyecto atribuye al personal de control de acceso a los establecimientos en los que se desarrollen EPYAR (personal cuyo régimen de habilitación administrativa para el ejercicio de sus funciones se regula en su Título II), unas funciones de "*control*" de determinados lugares de tales establecimientos (guardarropa y aparcamiento, vid. artículo 13, i) y j), que pueden suponer una indirecta atribución de unas funciones de vigilancia privada, que están legalmente reservadas al personal habilitado conforme con la normativa aplicable en esta otra materia. Así, de los artículos 1,a) y 2.1 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, se desprende que sólo las empresas de seguridad (y su correspondiente personal) que reúnan los requisitos establecidos en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y en dicho Reglamento, pueden desempeñar servicios privados de vigilancia y protección, en definitiva, de seguridad, sobre "*bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones*", siendo la atribución de funciones al personal de vigilancia privada una competencia exclusiva estatal (vid. f.j. noveno de la STSJ de Andalucía, sede de Sevilla, de 25 de abril de 2006, sobre determinados preceptos del Decreto andaluz 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas).

Por ello, salvo que se admitiera que controlar el buen funcionamiento del servicio de guardarropía y el aparcamiento del establecimiento es algo distinto de la tarea de vigilar tales lugares y los bienes que albergan (lo que resulta ciertamente difícil), habría que considerar que se invade la competencia estatal en materia de seguridad privada al asignar tales funciones de control o vigilancia a personas habilitadas al margen de dicho cuerpo normativo, por lo que las indicadas funciones no podrían ser atribuidas al personal de control de acceso regulado en el Anteproyecto. La simple adición a estos apartados de una referencia a la exclusión de las funciones de vigilancia y protección de tales lugares no parecería suficiente, ya no entonces por cuestiones competenciales, sino de seguridad jurídica, atinente a la debida claridad y alcance de la norma, pues en tal caso resultaría difícil determinar cuáles serían en estos supuestos las funciones del personal en cuestión (teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el sancionador, ex art. 27, c); quiere decirse con ello que el eventual mantenimiento de estos preceptos requeriría en todo caso de una especificación de las funciones en cuestión que las diferenciase de las de vigilancia y protección, si es que ello fuera posible.

Por otra parte, el mismo Anteproyecto parece revelar su intención de respetar el ámbito competencial estatal sobre vigilancia privada, al disponer el proyectado artículo 12.2 que el personal de control de acceso debe quedar claramente diferenciado de los servicios de vigilancia privada regulados en la citada Ley 23/1992, lo que justifica asimismo la apuntada necesidad de diferenciar con claridad en el texto las funciones del personal de control de accesos respecto de las del personal de vigilancia.

Por último, y en concordancia con todo lo anterior, en el artículo 27, c) debe añadirse: "*sin perjuicio de lo establecido en la legislación sobre seguridad privada*", o similar.

CUARTA.- El objeto del Anteproyecto. Análisis de su alcance y sistemática.

I. Especial análisis requiere la determinación del objeto del Anteproyecto, pues se advierten importantes discordancias en este aspecto entre lo que se deduce de su título y artículo 1 y lo que se desprende del resto del articulado, revelando la presente iniciativa legislativa una cierta falta de sistemática, que debe ser clarificada.

En primer lugar, se advierte que, a pesar de que el Anteproyecto se titula como de regulación del denominado "*derecho de admisión*" que, respecto del público, puede ejercer el titular del establecimiento u organizador del evento en cuestión, mediante la fijación de condiciones específicas de admisión (así se define tal derecho en su artículo 4), y que la regulación proyectada pretende, según su Exposición de Motivos, "*evitar, corregir y, en*

definitiva, erradicar cualquier situación abusiva o discriminatoria" en la admisión del público, el contenido del Anteproyecto incluye otros aspectos que no pueden considerarse propiamente integrantes de tal derecho de admisión ni, en todo caso, responden al fin de evitar la discriminación de trato, sino a otros fines. Así, por ejemplo, la norma proyectada incluye obligaciones ?no derechos- impuestas a dichos titulares sobre el establecimiento de un servicio de control de accesos a los establecimientos, y las limitaciones o prohibiciones de acceso a los EPYAR impuestas en el proyectado artículo 6 (que constituyen una especie de condiciones generales de admisión, frente a las específicas que pueden fijar los titulares de los establecimientos en ejercicio de su derecho de admisión) responden a fines muy distintos de los de evitar la indicada discriminación de trato, como son los de seguridad pública, protección de menores, medio ambiente y salud pública. Ello revela que el Anteproyecto realmente pretende establecer un régimen jurídico de la admisión, en general, del público a los EPYAR, teniendo dicho concepto un significado y alcance mayor que lo relativo específicamente al indicado derecho de admisión. Ello justificaría realizar ciertas modificaciones al título (ley reguladora de la admisión de personas en EPYAR, al modo de la citada norma reglamentaria andaluza, o similar) y en diversos preceptos del Anteproyecto, para delimitar con mayor claridad y sistemática su objeto y contenido, conforme con lo que se dirá más adelante.

Se advierte también que, junto a preceptos conectados rectamente con lo relativo a la admisión del público en los EPYAR, existen otros que ni siquiera pueden considerarse propios de tal aspecto, sino relativos al funcionamiento general de los establecimientos (vgr. la regulación de los horarios de apertura y cierre -art. 7, y, en concordancia, el 26.1, c- o la previsión de infracciones relativas a conductas o situaciones que se pueden producir dentro del establecimiento -arts. 27, m y 28, a y c) lo que desborda su confesado objeto, y que deberían ser eliminados del Anteproyecto para no desvirtuarlo, por razones de coherencia y sistemática, en beneficio de la necesaria seguridad jurídica requerida en la delimitación del objeto de la norma, e incluirlos en su momento en su sede adecuada, es decir, una ley general en la materia, pues en tales aspectos nada se ha justificado sobre la necesidad de su urgente aprobación.

En este sentido, y conectando lo anterior con lo relativo a la procedencia de abordar la regulación relativa al derecho de admisión del público en el seno de una ley regional general en la materia, y no en una previa y específica ley al efecto, que ha sido una de las cuestiones esencialmente planteadas durante la tramitación del Anteproyecto, la Consejería proponente reconoce la procedencia de dicha ley general, pero señala la necesidad "*apremiante*" de abordar antes y de manera inmediata lo específicamente relacionado con la admisión del público a los EPYAR, según se desprende del informe del Vicesecretario reseñado en el Antecedente Séptimo.

Sobre esta cuestión, el Consejo Jurídico, desde la perspectiva que le compete, debe limitarse a realizar dos observaciones: a) que en el expediente no obran razones o estudios que justifiquen tal urgencia, aparte de la manifestación realizada en el referido informe (considerando, además, que tampoco constan razones que hayan impedido la formulación de

un anteproyecto de ley general en el que se hubiera integrado la regulación pretendida, teniendo en cuenta que las competencias en la materia se ostentan efectivamente desde 1994); b) que, no obstante lo anterior, y salvo lo ya dicho sobre los preceptos, aislados y asistemáticos, del Anteproyecto propios de una regulación sobre el funcionamiento general de los establecimientos de EPYAR (y que, por tanto, desbordan el objeto propio sobre la admisión del público en aquéllos), no hay obstáculo para que la Comunidad Autónoma pueda aprobar una regulación como la pretendida, aun cuando hubiera resultado más adecuada su inserción en una ley general de EPYAR.

II. Dicho cuanto antecede, debemos partir, pues, de la iniciativa legislativa tal y como viene planteada, a cuyo efecto conviene reiterar, en primer lugar, la necesidad de modificar el título de la ley para adecuarlo a su verdadero y procedente contenido, en los términos antes apuntados.

En segundo lugar, en el epígrafe II de su Exposición de Motivos debería incluirse un párrafo en el que, junto al ya existente sobre el fin de la ley de evitar tratos discriminatorios en el ejercicio del derecho de admisión por parte de los titulares de los establecimientos en que se desarrollen EPYAR, se recogiera que, con la inclusión de un listado de limitaciones generales de acceso a los mismos y la regulación de un servicio de control de acceso, se persiguen fines relacionados con la seguridad de las personas, la protección de menores, el medio ambiente y la salud pública que deben tutelarse con ocasión de la admisión del público a establecimientos en los que se desarrollan esta clase de espectáculos y actividades, todo ello en el marco de la competencia sobre espectáculos públicos en relación con las correspondientes competencias sectoriales. En coherencia con ello y con lo previsto en el proyectado artículo 6, en el artículo 1, a) debería precisarse que es objeto de la ley "*el establecimiento de las limitaciones generales de acceso a los EPYAR, que constituyen las condiciones objetivas y de obligado cumplimiento en el ejercicio del derecho de admisión, regulando los límites...*", o fórmula análoga.

En tercer lugar, deben suprimirse los proyectados artículos 7, 26.1, c), 27, m) y 28, a) y c), por las razones expresadas en su momento, esto es, para que el contenido del Anteproyecto no desborde su objeto propio y específico de regulación de la admisión del público en EPYAR, que es lo que, según la Consejería proponente, justifica ahora su inmediata tramitación al margen de una futura ley general de espectáculos públicos.

Por las mismas razones, han de modificarse algunos preceptos del régimen sancionador. Así, en el artículo 25.1 debe precisarse: "*Constituyen infracciones en materia de admisión en los espectáculos públicos...*". Asimismo, el artículo 26.1, a) debe modificarse para expresar que la infracción de no colocar los rótulos establecidos se refiere, no a los previstos, en general, "*por la normativa vigente*" (que sugiere pensar en toda la normativa vigente en materia de espectáculos públicos), sino a los rótulos "*establecidos en esta ley o sus reglamentos, y que sean de instalación obligatoria*", o similar. Igualmente, en los artículos 27, g)

y h) y 28, d) debe añadirse "...en las materias reguladas en la presente ley", o similar.

QUINTA.- Otras observaciones.

Para conseguir otras mejoras técnicas del Anteproyecto, resulta procedente realizar asimismo las siguientes observaciones puntuales, junto a la general de tener que revisarse la utilización de los signos de puntuación, singularmente por la advertida omisión en varios preceptos del necesario uso de las comas.

- Exposición de Motivos.

En el segundo párrafo de su epígrafe III, debería precisarse: "...spectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos en los que se desarrollan, en una de las exigencias sociales...".

El quinto párrafo de su epígrafe IV debe comenzar así: "En el Capítulo II de este Título II se regulan las condiciones...".

- Artículo 2.

En su número 1, completar: "...y establecimientos públicos en los que se realicen, que se desarrollen o ubiquen en...". (Una vez esta hecha precisión en este artículo y en el anteriormente indicado párrafo de la Exposición de Motivos, ya no será necesario reiterarla en el resto del articulado de la ley).

Asimismo, completar: "...entidades públicas o privadas, personas físicas...".

En su número 3, párrafo dedicado a los espectáculos públicos, completar: "...proyección o competición...".

-Artículo 3.

En su número 1, debe completarse: "...desarrollo de actividades recreativas...".

Por otra parte, la exclusión del ámbito de la ley de espectáculos (públicos, pues los privados se excluyen de ella) y actividades (recreativas, pues a eso se refiere la ley) "que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, político, religioso, sindical o docente", resulta poco comprensible, pues los fines perseguidos por el Anteproyecto en orden a evitar la discriminación en la admisión del público deben asegurarse en la celebración de todo EPYAR, independientemente de que se realice en el marco de otras actividades a las que no les sea de aplicación la nueva ley, como las que parecen indicarse en el referido inciso, siendo evidente que habrá de aplicarse con respeto del legítimo ejercicio de todos los derechos fundamentales, ya sea en los ámbitos indicados o en cualquier otro. En cualquier caso, si así se estima, podría introducirse un párrafo aclaratorio al respecto, pero no en la forma de exclusión de la aplicación de la ley tal y como ahora viene formulado.

El número 2 es un precepto superfluo, pues lo previsto en el número 1 sólo supone la no aplicación, a los supuestos allí previstos, de lo establecido "ex novo" en la nueva ley, es decir, sin que se excluya, obviamente, la aplicación de lo establecido en otras normas jurídicas. No obstante, si se decidiera mantener tal número 2 como recordatorio de la observancia de otras normas jurídicas aplicables, debería mejorarse la redacción: "...exigidas por la normativa aplicable y, en cualquier caso, deberá cumplirse la normativa vigente en materia de contaminación ambiental y acústica", o similar.

- Artículo 5.

Corregir: "...en ellos."

- Artículo 6.

Conforme con lo dicho en la Consideración anterior sobre la redacción propuesta para el artículo 1, a), y en concordancia asimismo con la mención realizada en el proyectado artículo 8.1, debería titularse "*limitaciones generales de acceso a los establecimientos públicos*" (frente a las limitaciones específicas que pudieran fijarse en ejercicio del derecho de admisión, reguladas en el artículo 9). Además, después de la palabra "usuarios" del apartado 2 b) debería

ponerse un punto.

- Artículo 8.

En el número 2, la expresión, referida al cartel informativo allí regulado, que dispone "en los términos que establezca la Consejería competente en materia de espectáculos públicos" suscita la duda sobre si con la misma se pretende aludir a la necesidad de que se apruebe un modelo de cartel al efecto, pues, por otro lado, en este número y en el 1 anterior ya se establecen indicaciones precisas sobre el contenido y la forma del cartel. Debería aclararse este extremo.

- Artículo 9.

En la letra c) debería aclararse: "...sin perjuicio del respeto a las normas de etiqueta que pudieran existir", o similar (como análogamente dispone el artículo 6, d) del Decreto andaluz 10/2003, ya citado).

-Artículo 12.

Por contraposición a lo previsto en su número 3, primer párrafo, en el que se exige un servicio de control de acceso en determinados "establecimientos" en que se celebren los espectáculos y/o actividades recreativas comprendidas en los apartados a) a c) de dicho número, en su letra d) se exige también tal servicio en los "espectáculos y/o actividades recreativas ?comprendidos en tales apartados- que tengan el carácter de extraordinarios", es decir, parece aludirse al supuesto en que tales espectáculos o actividades extraordinarios no se desarrollen dentro de establecimientos. Sin embargo, esto carece de sentido, pues la noción misma de "admisión" implica necesariamente la existencia de un establecimiento, del modo en que se definen en el artículo 2.3.3 (locales, instalaciones o recintos), ya que no cabe imaginar la acción de admisión (y su correspondiente control de acceso) en un lugar que no esté acotado o delimitado a tal efecto. En este sentido, el artículo 1, c) del Anteproyecto se refiere, correctamente, al "régimen de habilitación y funciones del personal de control de acceso en los establecimientos públicos dedicados a la celebración de espectáculos públicos...". Cuestión distinta (y que es lo que parece pretenderse en realidad con el precepto comentado) es que se aluda a la realización tanto ordinaria como extraordinaria de tales actividades, (pero siempre realizable en establecimientos, pues de lo que se trata es de regular el acceso). A tal efecto, resulta más adecuado que en la mención sobre los establecimientos realizada en el primer párrafo de este número 3, se añada "...en los que se desarrolle, ordinaria o

extraordinariamente, las siguientes actividades:... ", suprimiendo correlativamente el actual apartado d).

- Artículo 13.

En el número 1, debe mejorarse la redacción: "...ejercicio del derecho de admisión con arreglo a las condiciones específicas de admisión que en su caso se establezcan y a las normas particulares o instrucciones de uso del establecimiento", o similar.

En el número 2, letra b) debe corregirse la numeración: "...establecidos en el artículo 6... lo previsto en el artículo 10.3."

Respecto de la letra k) de este mismo número, sobre la función del personal de control de accesos de auxiliar a las personas dentro y en el "entorno próximo" al establecimiento, debe decirse que el empleo de la expresión entrecomillada resulta harto imprecisa para delimitar una de las obligaciones de este personal, teniendo en cuenta las responsabilidades, incluso en el orden penal, que para dicho personal podría implicar una determinación semejante en lo atinente a su deber de auxilio. Pero, además, debe señalarse la inconveniencia de atribuir funciones a este personal, como la señalada, que podrían comprometer el ejercicio de sus esenciales y preferentes obligaciones sobre el control de acceso, propiamente dicho, al establecimiento; todo ello obviamente sin perjuicio del deber general de auxilio a terceros de acuerdo a las concretas circunstancias de cada caso, para lo que no hace falta previsión alguna en esta ley, por lo que el apartado debería suprimirse.

-Artículo 15.

En el número 1, primer párrafo, la referencia a la "*función de personal de control de acceso*" puede dar a entender, a la vista de lo establecido en el artículo 12.1, que la habilitación administrativa prevista en dicho número no es exigible al titular del establecimiento u organizador del espectáculo si tal función la desempeñan éstos por sí mismos y no con personal al efecto. Dado que ello no sería justificable, es conveniente que en el precepto comentado se precise que para poder "*desarrollar la función de control de acceso, debe obtenerse la habilitación...*", o similar.

En la letra d), debe completarse: "...ni inhabilitado, en ambos casos mediante sentencia

firme, en su caso, para el servicio...".

En la letra e), corregir: "*2 o 4 años anteriores por infracción grave o muy grave, respectivamente, prevista en la Ley 23/1992...*".

En la letra f), corregir: "*enseñanza secundaria obligatoria...*".

La letra i) debe suprimirse, pues establecer como requisito para obtener la habilitación la inscripción en el Registro regulado en el proyectado artículo 21 no sólo es contradictorio con los efectos de mera publicidad allí previstos para el indicado Registro, sino porque la habilitación administrativa para el desempeño de las correspondientes funciones la otorgará la pertinente resolución administrativa, debiendo ser la posterior inscripción de la misma en dicho Registro un mero acto realizado de oficio por el órgano competente y a los indicados efectos de publicidad.

El número 2 debe corregirse: "*La obtención del carné a que se refiere el número anterior (...). La renovación del carné se llevará a cabo, a instancia del interesado, siempre que acredite cumplir...*".

-Artículo 17.

En el número 2, completar: "...requisitos que reglamentariamente establezca la Consejería...".

-Artículo 19.

El número 3 del artículo 19 debería completarse para precisar que la inhabilitación a la que se refiere (derivada de la revocación de la resolución de habilitación, por incumplimiento sobrevenido de los requisitos que justificaron su otorgamiento) durará hasta que el interesado vuelva a reunir los requisitos previstos en el apartado b), se cancelen los antecedentes penales o vuelva a estar habilitado para prestar los servicios a que se refieren los apartados d) y e) del artículo 15, en sus respectivos casos.

- Artículo 26.

En el número 1, b), y en concordancia con lo previsto en el proyectado artículo 10 sobre el régimen de aprobación administrativa previa (aun por silencio administrativo) de las condiciones específicas de admisión, debe determinarse que la infracción es "*establecer condiciones específicas de admisión sin haberlas autorizado el órgano competente*", o similar.

- Artículos 30 y 31.

En la letra c) del artículo 30 y la b) y d) del 31 se prevé como modalidad de sanción la revocación de la habilitación administrativa para desempeñar funciones de entidad colaboradora o de control de acceso a los establecimientos, o la revocación de la autorización o licencia del establecimiento, respectivamente. En cuanto se trata de una revocación-sanción (frente a la revocación como medida de restablecimiento de la legalidad contemplada en los proyectados artículos 17.4 y 19 -cuyo número 3 ha sido comentado anteriormente- y que operaría, en todo caso, sin perjuicio de la sanción), debería establecerse un plazo durante el cual el sancionado no podrá volver a obtener dicha habilitación, autorización o licencia, o incluso la imposibilidad definitiva de obtener una nueva habilitación, autorización o licencia (aunque esto último sólo para los supuestos más graves en que se estimara, en su caso). De otro modo, es decir, de no añadirse tales determinaciones a los preceptos tal y como están actualmente redactados, nada impediría al sancionado instar a obtener, en su caso, en su momento- una nueva habilitación, autorización o licencia al día siguiente al de la correspondiente resolución sancionadora de revocación, lo que desvirtuaría en buena medida la finalidad de la sanción.

-Articulo 33.

En su número 2, debería aclararse la referencia alternativa que se hace a los titulares de los establecimientos y de las licencias. Además, sobra la mención realizada a los establecimientos públicos tras "*actividades recreativas*", pues el precepto se refiere a los responsables de las infracciones, que serán los titulares de aquéllos o los organizadores de los EPYAR (pero no los espectáculos propiamente dichos, como es obvio). El precepto podría quedar redactado así: "*Los titulares de la licencia de funcionamiento de los establecimientos, o los titulares de éstos, en caso de carecer de la preceptiva licencia, y los organizadores o promotores del espectáculo público o actividad recreativa que se desarrolle en dichos establecimientos, de ser personas distintas a aquéllos, serán responsables solidarios de las infracciones administrativas reguladas en la presente ley...*", o análogo.

- Artículo 35.

Su número 3 se refiere a la subrogación "*en las condiciones previstas en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*" (LBRL) de la Administración autonómica en la competencia que el anteproyecto atribuye a los Ayuntamientos para incoar, tramitar y resolver procedimientos sancionadores por la comisión de las infracciones leves previstas en aquél, para el supuesto de inacción del correspondiente Ayuntamiento en un caso concreto. Tal remisión resulta inadecuada porque el supuesto de subrogación competencial contemplado en dicho artículo 60 requiere, entre otros, de la concurrencia de dos requisitos: a) que la inactividad municipal en el ejercicio de su competencia sancionadora *"afectara al ejercicio de competencias"* autonómicas en la materia, es decir, las sancionadoras de infracciones graves y muy graves, y lo cierto es que, en rigor, tal inactividad municipal no afectaría al ejercicio de dichas competencias, el cual es independiente, técnica y jurídicamente, del de las municipales sancionadoras; y b) que la obligación municipal de ejercitar sus competencias fuera posible por contar con cobertura económica legal o presupuestariamente garantizada.

Ahora bien, el supuesto de subrogación competencial previsto con carácter general en dicho precepto estatal básico no impide que el legislador autonómico con competencias en materia de régimen local y en la sectorial que nos ocupa, como resulta tener nuestra Comunidad Autónoma, prevea otros supuestos de subrogación competencial, siempre que ello no lesione los límites derivados de la autonomía local. En el caso abordado por el proyectado artículo 35.3 no habría tal lesión. La misma ley que atribuye a los Ayuntamientos la potestad sancionadora en la específica materia que nos ocupa (infracciones leves sobre admisión en EPYAR) puede prever la subrogación competencial autonómica en el caso de que el Ayuntamiento no ejercente aquélla en un plazo razonable desde que fuese requerido al efecto, referido siempre a casos concretos y no en general. La subrogación estaría plenamente fundada en tales casos, pues con ella se trataría de garantizar no ya el ejercicio de las competencias autonómicas (que es el supuesto previsto en el referido artículo 60) sino, en general, los fines que persigue la nueva ley, teniendo en cuenta las disfunciones que se producirían en este orden sancionador de no preverse la analizada subrogación competencial, pues en un determinado municipio podrían perseguirse unas infracciones (las de competencia directa autonómica) y no otras (las de inicial competencia municipal). Todo ello considerando, además, que la sancionadora es una potestad-función en cuyo ejercicio, en principio, no debe existir un margen de oportunidad, por lo que la eventual inacción municipal no resultaría justificable.

Por todo lo expuesto, no resulta procedente la prevista remisión al artículo 60 LBRL, sino incorporar al proyectado artículo 35.3 la única determinación que le falta para que el precepto esté completo por sí mismo y sin necesidad de remisión alguna, que es el plazo cuyo transcurso sin incoar el Ayuntamiento el oportuno procedimiento sancionador, contado desde el requerimiento realizado al efecto por el órgano autonómico, determina la subrogación competencial. En este punto, el plazo de un mes previsto en el supuesto del artículo 60 no

parece el más adecuado en nuestro caso, dado el plazo de prescripción de las infracciones (seis meses), pudiendo establecerse el de 15 días previsto en el vigente Texto Refundido de la Ley regional del Suelo para el análogo supuesto de la subrogación de la Administración regional en la competencia sancionadora municipal sobre infracciones urbanísticas (vid. art. 244.2 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio). Además, en el Anteproyecto podría ampliarse el supuesto de subrogación a los casos en que de la documentación remitida por el Ayuntamiento se desprendiera la caducidad del procedimiento sancionador incoado por aquél sin constar una nueva incoación.

- Disposiciones Adicionales.

Existiendo sólo una, debe titularse "*Disposición Adicional Única*" o simplemente "*Disposición Adicional*".

- Disposición Transitoria Segunda.

Debe mejorarse su sistemática y precisarse alguna de sus determinaciones.

Así, el primer párrafo debería ser el único de esta Disposición, para diferenciarlo adecuadamente de lo previsto en el segundo, al que debería dedicarse otra Disposición Transitoria (la Tercera), pues sus contenidos son distintos.

De este modo, el citado primer párrafo debería constituir en exclusiva la DT Segunda, que podría titularse "*Dispensa del requisito de titulación para la obtención de la habilitación de control de acceso*", o similar, pues tal es su contenido.

En cuanto al actual segundo párrafo de dicha Disposición, su objeto es diferir a una determinada fecha la obligación de los establecimientos previstos en el artículo 12.3 de contar con servicio de control de acceso, una vez que se hayan expedido los correspondientes carnés a los interesados que hubieran superado la primera prueba de aptitud. Sin embargo, no parece haberse reparado en que tal "*primera promoción*" de controladores de acceso pudiera tener un número de personas insuficiente para dar cobertura a las necesidades de dichos establecimientos. Parece más adecuado diferir el momento de la exigencia (en rigor, de la entrada en vigor) de lo previsto en tal precepto a una posterior Orden de la Consejería, previa evaluación del resultado de las referidas pruebas de aptitud y de un estudio de los

establecimientos afectados por lo previsto en el referido artículo. Con este otro contenido, esta nueva Disposición Transitoria Tercera podría titularse "*Entrada en vigor de lo establecido en el artículo 12.3*", o similar.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dispone de competencia para aprobar el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, sin perjuicio de lo expresado en su Consideración Tercera respecto de los artículos 13, i) y j), y 27, c).

SEGUNDA.- Para adecuar el Anteproyecto al objeto que le es propio y clarificar su alcance y sistemática, deberían realizarse las modificaciones y supresiones, en su caso, indicadas en la Consideración Cuarta respecto de su título, epígrafe II de su Exposición de Motivos y artículos 1, a); 7; 25.1; 26.1, a) y c); 27, g), h) y m); 28, a), c) y d).

TERCERA.- Para otras mejoras de carácter técnico del Anteproyecto, deberían introducirse las modificaciones indicadas en la Consideración Quinta respecto de los epígrafes III y IV de su Exposición de Motivos y artículos 2.1 y 3; 3.1 y 2; 5; 6; 8.2; 9, c); 12, d); 13.1 y 2, b) y k); 15.1 y 2; 17.2; 19.3; 26.1, b); 30, c); 31, b) y d); 33.2; 35.3; Disposición Adicional y Disposición Transitoria Segunda.

No obstante, V.E. resolverá.