

Dictamen nº: **480/18**  
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y  
Portavoz del Gobierno**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **08.11.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de noviembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios”*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** 1.- El entonces consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, por escrito que tuvo entrada en este órgano el día 12 de abril de 2018, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora en relación con el proyecto normativo aludido en el encabezamiento, asignándole el número 172/18. Con fecha 11 de mayo de 2018, se le solicitó que completara el expediente con la remisión de documentación que faltaba, teniendo entrada lo interesado en este órgano consultivo el 13 de junio de 2018. Tras ello, se emitió el

Dictamen 296/18, de 28 de junio, que concluía que procedía someter el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.

2.- El vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, por escrito que ha tenido entrada en este órgano el día 10 de octubre de 2018, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora en relación con el referido proyecto normativo (documento nº 39 del expediente administrativo).

A dicha consulta se le asignó el número 441/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Con fecha 11 de octubre de 2018, y conforme a los artículos 14 y 19 del ROFCJA, se solicitó al vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno que completara el expediente con la remisión de documentación que faltaba (documento nº 51 del expediente administrativo). Tal actuación se llevó a efecto por el secretario general técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (documento nº 1 del expediente administrativo), por lo que tuvieron entrada los documentos interesados en esta Comisión Jurídica Asesora el 17 de octubre de 2018, reanudándose el plazo interrumpido a tenor del artículo 19 del ROFCJA.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 2018.

**SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

La finalidad de la norma, según explicita la parte expositiva es *“proceder a la actualización de ciertos extremos o aspectos contemplados en la regulación de las actividades recreativas extraordinarias y la celebración de las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos de carácter extraordinario”*, que se contienen en la Orden 10494/2002, de 18 de noviembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por veintitrés artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Refiere el objeto y ámbito de aplicación del proyecto normativo.

Artículo 2.- Recoge la exclusión de actividades.

Artículo 3.- Define los locales aptos.

Artículo 4.- Establece la necesidad de autorización expresa.

Artículo 5.- Se dedica al informe del Ayuntamiento.

Artículo 6.- Se ocupa de las solicitudes de autorización.

Artículo 7.- Refleja la documentación general.

Artículo 8.- Indica la documentación específica para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o inferior a 150 personas.

Artículo 9.- Señala la documentación específica para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o superior a 151 personas hasta 500 personas, inclusive.

Artículo 10.- Relaciona la documentación específica para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o superior a 501 personas.

Artículo 11.- Dispone el documento específico para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o superior a 1.000 personas.

Artículo 12.- Determina la documentación adicional para espectáculos extraordinarios.

Artículo 13.- Reseña el procedimiento de autorización.

Artículo 14.- Alude a la certificación de instalaciones.

Artículo 15.- Dedicado a los seguros.

Artículo 16.- Relativo a las fianzas.

Artículo 17.- Sobre la devolución de fianzas.

Artículo 18.- Refiere el horario.

Artículo 19.- En relación a la asistencia sanitaria.

Artículo 20.- Recoge la publicidad y venta de entradas.

Artículo 21.- Indica prohibiciones.

Artículo 22.- Se ocupa de las actas e informes de los Agentes de la Autoridad.

Artículo 23.- Remite al régimen sancionador legal.

La disposición transitoria se refiere a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto.

La disposición derogatoria se dedica a la derogación de la anterior Orden sobre la materia.

La disposición final regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta -además de los escritos de solicitud de dictamen y de aportación de documentos requeridos- de los siguientes documentos y bloque de ellos:

1. Texto del proyecto de decreto (documento nº 2 del expediente administrativo).
2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 2 de octubre de 2018, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, en la que se refieren entre otros antecedentes procedimentales, que el 5 de abril de 2017 se inició el procedimiento de elaboración de la norma que inicialmente revestía la forma de “*Orden*”, y que ante el informe desfavorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2017 que consideró que debía revestir forma de “*Decreto del Consejo de Gobierno*” por ser titular

originario de la potestad reglamentaria, se adaptó a esta última forma conservándose las actuaciones previamente practicadas (documento nº 3 del expediente administrativo).

3. Escrito de 11 de abril de 2018, del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno con el que solicita dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto, que adjuntaba (documentos nº 27 y 28 del expediente administrativo); Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de marzo de 2018, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación (documento nº 29 del expediente administrativo); y Dictamen 296/18, de 28 de junio, de este órgano consultivo (documento nº 38 del expediente administrativo).

4. Resolución de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, de fecha 17 de julio de 2018, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, disponiendo su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid; Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de esa misma fecha, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación; así como proyecto de decreto sometidos a dicho trámite (documentos nº 48, 49 y 50 del expediente administrativo).

5. Escritos de 17 de julio de 2018 por los que la Dirección General de Seguridad remite el proyecto normativo a cinco organizaciones o asociaciones -Círculo de Empresarios Ocio Nocturno y Espectáculos de Madrid (en adelante, CEONEM), Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid (en adelante, NOCHE MADRID), Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (en adelante, FRAVM), Asociación Empresarial de Hostelería “La Viña”( en adelante, LA VIÑA), Confederación Empresarial de Madrid (en adelante, CEIM)-, al

Ayuntamiento de Madrid y a la Federación de Municipios de Madrid (en adelante, FMM), para que pudieran realizar alegaciones al proyecto. Acuses de recibo de las notificaciones efectuadas y contestaciones con sugerencias o alegaciones efectuadas por todos ellos excepto la FRAVM, en los meses de julio y agosto de 2018 (documentos nº 40 a 47 del expediente administrativo).

6. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 22 de diciembre de 2017 (documento nº 4 del expediente administrativo). Texto del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 15 de diciembre de 2017, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, que fueron remitidos a la citada Abogacía General (documentos nº 34 y 35 del expediente administrativo), e incorporados al procedimiento completando su documentación tras haber sido interesado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documentos nº 30 y 31 del expediente administrativo).

7. Informe de 18 de diciembre de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (documento nº 10 del expediente administrativo).

8. Informe de 28 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 5 del expediente administrativo), que contiene observaciones formales y materiales, sin perjuicio de las cuales se pronuncia favorablemente al proyecto y destaca que del mismo no se aprecia consecuencia económica de incremento del presupuesto o una carga adicional para la Administración según señala la Memoria. Texto del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de noviembre de 2017, realizada por el director general de Seguridad,

Protección Civil y Formación, que fueron remitidos a la citada Dirección General (documentos nº 36 y 37 del expediente administrativo).

9. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Educación e Investigación, Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, Cultura, Turismo y Deportes, así como de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, sin formulación de observaciones al texto del proyecto de decreto (documentos nº 11, 12, 15 y 17 del expediente administrativo); y escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Políticas Sociales y Familia, Sanidad, así como de Economía, Empleo y Hacienda con observaciones al proyecto de decreto (documentos nº 13, 14 y 16 del expediente administrativo). Escrito de 24 de noviembre de 2017 del secretario general técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno con el que remite a las precitadas secretarías generales técnicas el texto del proyecto de decreto, junto con el citado texto y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de noviembre de 2017, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, que fueron remitidos a dichos órganos (bloque de documentos nº 33 del expediente administrativo).

10. Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, de fecha 2 de noviembre de 2017, por la que “*somete a consulta pública el proyecto de decreto*” por plazo de quince días naturales (documento nº 23 del expediente administrativo) y la Memoria correspondiente a este trámite en que se contemplan los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de la norma, los objetivos y la ausencia de soluciones alternativas (documento complementarios del expediente administrativo).

11. Informe desfavorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 27 de julio de 2017, sobre el proyecto normativo

que adoptaba la forma de orden, al considerar que debía revestir forma de decreto del Consejo de Gobierno (documento nº 24 del expediente administrativo).

12. Certificación del Acuerdo de 12 de junio de 2017 de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, con el que se informa favorablemente el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, con dos observaciones (documento nº 18 del expediente administrativo).

13. Informe de la directora general de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de fecha 30 de mayo de 2017, en que se realizan observaciones al artículo 13 “*Procedimiento de autorización*” del proyecto normativo que adoptaba la forma de orden (documento nº 6 del expediente administrativo).

14. Informe de 16 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 8 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones al proyecto normativo que adoptaba la forma de orden por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

15. Informe de 3 de mayo de 2017, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 7 del expediente administrativo) en el que se concluye que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, al no contener disposiciones referidas a la población LGTBI.

16. Informe de 3 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 9 del expediente administrativo), en el que no aprecia impacto por razón de

género en el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden al ser de carácter técnico, organizativo y procedimental.

17. Escritos de 28 de abril de 2017 por los que la Dirección General de Seguridad remite el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden a las cinco organizaciones o asociaciones citadas en el punto 5, al Ayuntamiento de Madrid y a la FMM, para recabar su opinión sobre la misma. Acuses de recibo de las notificaciones efectuadas y contestación de fecha 26 de mayo de 2017 de la FMM, reseñando el envío del proyecto normativo a todos los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y la ausencia de sugerencias o alegaciones por éstos (documentos nº 19, 20 y 21 del expediente administrativo).

18. Resolución de la Dirección General de Seguridad, de fecha 5 de abril de 2017, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, disponiendo su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (documento nº 22 del expediente administrativo).

19. Texto del proyecto de *“Orden /2017, de..., de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios”* (documento nº 25 del expediente administrativo).

20. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 3 de abril de 2018, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 26 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3, a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un*

ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.

En cuanto al carácter de reglamento del proyecto de decreto que se somete a consulta, hay que tener en cuenta, como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, que son “reglamentos ejecutivos” «... *aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”».*

El hecho de que el proyecto de decreto que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento ejecutivo, puesto que conforme ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012), “*se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley*”.

El proyecto de decreto cumple estos requisitos a tenor del contenido que constituye su objeto, señalado anteriormente, ya que pretende aprobarse en ejecución del artículo 19.d), de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante, LEPAR), por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre su posible aprobación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El artículo 19 “*Autorizaciones de la Comunidad de Madrid*” de la LEPAR, dispone:

“*Será necesaria autorización expresa de la Comunidad de Madrid para la celebración de los espectáculos y actividades siguientes: (...)*

*d) Los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario, entendiéndose por tales aquellos que sean distintos de los que se realizan habitualmente en los locales o establecimientos y que no figuren expresamente autorizados en la correspondiente licencia.*

*Será requisito indispensable para la concesión de la autorización la previa prestación de fianza en la cuantía y forma reglamentariamente establecidas. La fianza estará afecta a las responsabilidades que reglamentariamente se determinen y, en todo caso, al cumplimiento de las sanciones que pudieran imponerse por razón de la actividad o espectáculo para los que se hubiera constituido. (...)*

*La presentación de solicitudes de autorización podrá ser realizada telemáticamente a través de la correspondiente aplicación en el portal informático de la Comunidad de Madrid”.*

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

## **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora sea reglamentaria.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26.1.1.30 atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos.

La LEPAR, cuyo artículo 19.d) es objeto de desarrollo por el proyecto de decreto que se examina, señala en su preámbulo que dicha competencia exclusiva junto con las reflejadas en el mencionado artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía, relativas a otras materias –según redacción actualmente vigente- como urbanismo (número 1.4), fomento de la cultura (número 1.20), promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (número 1.21), deporte y ocio (número 1.22), asistencia social –entendida en sentido amplio respecto de los grupos sociales necesitados de especial atención incluyendo los menores y la juventud- (número 1.23, 24 y 25), casinos, juegos y apuestas (número 1.29) y publicidad -sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1<sup>a</sup> ,6<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución- (número 1.12); junto con los títulos competenciales de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado previstos en el artículo 27 como la sanidad e higiene (número 4), la defensa de consumidores y usuarios (número 10) o la protección del medio ambiente (número 7), son las que habilitan la actuación legislativa de la Comunidad de Madrid en la materia.

No podemos obviar que el legislador autonómico tuvo en cuenta a la hora de aprobar la LEPAR, su necesidad por la manifiesta existencia de lagunas y deficiencias que presentaba la aplicación del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, en que se regulan las normas de seguridad que deben cumplir los

establecimientos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas y sus condiciones de desarrollo.

En otro orden de cosas debemos traer a colación, que el Tribunal Constitucional, en su Auto 46/2001, de 27 de febrero, inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo respecto de diversos preceptos de la LEPAR sobre la base de que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no atribuía competencias a ésta en materia de “actividades recreativas”, y declaró lo siguiente:

*“(...) debemos comenzar indicando que del hecho de que la Ley 17/1997 [LEPAR] se denomine de “Espectáculos públicos y actividades recreativas” no puede deducirse que la misma incluya dos materias constitucionales con perfiles propios y distintos. Tal denominación recoge, en definitiva, la que resulta tradicional en nuestro Derecho. Ya la Orden de 3 de mayo de 1935, que aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos utiliza, como sinónimos, expresiones tales como “espectáculos”, “diversiones públicas” o “recreos públicos” (arts. 8 y 10). El Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, consagró una denominación derivada, sin duda, del Reglamento de 1935, denominación que se ha recogido en diversas leyes de las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 10/1990, de 15 de junio, del Parlamento de Cataluña, sobre Espectáculos y Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas o la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Parlamento de Andalucía, entre otras leyes autonómicas de igual o similar título” (...).*

*Examinando las relaciones de materias contenidas en los diferentes Estatutos de Autonomía, se aprecia que todas las Comunidades*

*Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de "espectáculos públicos", pero no han asumido competencia alguna en materia de "actividades recreativas"(...). Sin embargo, esa diferencia en la formalización de la atribución competencial no supone ninguna diferencia sustantiva, según se desprende del análisis de los Reales Decretos de traspasos correspondientes.*

*En efecto, en el Real Decreto 2371/1994, de 9 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de "espectáculos", se aprecia que los traspasos en la materia genérica de "espectáculos" incluyen los relativos a las "actividades recreativas" y también a los "locales", "edificios" o "instalaciones" en que tanto unos como otros puedan desarrollarse, según se desprende del apartado C) 1 y 2 de su Anexo (...).*

Así, tendremos en cuenta también el Real Decreto 2371/1994, de 9 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos.

Por ello, las competencias enumeradas para la aprobación de la LEPAR, en particular la exclusiva en materia de espectáculos públicos, son las que habilitan también para la del decreto proyectado.

Es indubitable la necesidad de habilitación para dictar reglamentos de desarrollo de las normas, salvo en el caso de que se trate de reglamentos independientes de carácter organizativo, incluyéndose dentro de esta categoría las relaciones de sujeción especial derivadas de tal organización.

En este sentido resume la doctrina en la materia, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999 (recurso 686/1997), cuando expone que,

*«... b) La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. Estos pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general».*

La habilitación para el desarrollo reglamentario de la LEPAR se contiene en su disposición final primera, que autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma, lo que nos permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen que tiene por objeto desarrollar su artículo 19.d), tiene suficiente cobertura legal.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de*

*la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.*

El rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

### **TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, “*Ley del Gobierno*”) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 2017, no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad –en este caso 5 de abril

de 2017, como señala la Memoria- conforme a su disposición transitoria única. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional N° 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo *“que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”*, que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, cuando se inició la tramitación del

proyecto, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo no contempla la norma proyectada. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, se justifica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, en que en la fecha de inicio del expediente no estaba aún elaborado dicho Plan, de lo que cabe inferir que la previsión inicial del órgano promotor era elevar la norma proyectada para su aprobación en el año 2017, lo cual debe explicitarse en la Memoria.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, según consta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en la documentación remitida, se ha sometido la propuesta normativa al trámite de consulta pública según resolución de fecha 2 de noviembre de 2017, del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, permaneciendo expuesta en el portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, del 7 al 24 de noviembre de 2017, ambos inclusive. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 23 y la Memoria afirma que a la Dirección general de seguridad, Protección Civil y Formación le consta tal inserción en las fechas de referencia.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, al amparo de su competencia en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, según lo dispuesto en el Decreto 130/2017, de

31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno. La Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación era el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 21 del referido Decreto 130/2017. Tras la remodelación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, las competencias en la materia han sido asumidas por la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno en virtud del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado el órgano directivo actualmente competente sigue siendo la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, en virtud de lo establecido en el artículo 24 del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno

3.- En lo que hace a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora las que han sido elaboradas a lo largo de la tramitación del procedimiento firmadas por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación en fechas 23 de marzo, 17 de julio y 2 de octubre de 2018, 23 de noviembre y 15 de diciembre de 2017, si bien del expediente, en particular del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2017 que obra en el procedimiento, se infiere que existe al menos otra Memoria fechada el 10 de julio de 2017 y que no obra en él y que deberá ser incorporada. De esta manera, y sin perjuicio de recordar que los expedientes deben remitirse completos a esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar

que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Se ha optado por adoptar un modelo de Memoria abreviada permitido por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, cuando de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables en alguno de los ámbitos, bajo la justificación de que “*no se prevé se deriven impactos apreciables en ninguno de los apartados que se recogen en el ámbito relativo al análisis de impactos y, en particular, en el referente al impacto presupuestario*”.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011, a que nos referimos en nuestro Dictamen 253/17, de 19 de junio, entre otros:

*“La apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.*

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una Memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de febrero de 2014

(recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la Memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que procede su elaboración *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa”*.

Consideramos adecuado el modelo de Memoria abreviada en cuanto que el órgano promotor de la norma reseña y justifica que de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables en los ámbitos indicados en el Real Decreto 1083/2009.

La Memoria contenida en el expediente remitido reseña la fecha de 5 de abril de 2017 como la del comienzo de elaboración del proyecto normativo, coincidiendo con la fecha de la resolución de 5 de abril de 2017 por la que se acuerda llevar a efecto el trámite contemplado en el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, de audiencia e información pública respecto del inicial proyecto de orden.

La Memoria se pronuncia sobre el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad y que afecta a la anterior regulación contemplada en la Orden 10494/2002, de 18 de noviembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios, a la que deroga en su totalidad de forma expresa.

En relación con la oportunidad de la norma, el artículo 26.3.a) de la Ley del Gobierno prevé que la Memoria justifique la oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma.

En el presente caso, la Memoria justifica la oportunidad de la norma, al decir que “*el presente Decreto se fundamenta en la necesidad de adaptar y actualizar la regulación contenida en la orden 10494/2002, de 18 de noviembre, antes mencionada, tras casi quince años de vigencia, respetando en lo esencial el procedimiento establecido por ésta*”.

También incorpora una referencia al impacto presupuestario, pues declara que la norma proyectada “*no conlleva coste económico alguno del que se derive un incremento del presupuesto o una carga adicional para la Administración*”.

Por lo que se refiere al informe sobre el impacto por razón de género, la Memoria remitida contiene una referencia a que “*no existe impacto por razón de género en la implantación y desarrollo de esta disposición normativa*”, lo que corrobora el informe emitido por la Dirección General de la Mujer con fecha 3 de mayo de 2017.

Analiza, igualmente, el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género y considera que no existe éste, como señala el informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 3 de mayo de 2017.

En lo que hace al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, la Memoria considera que la disposición normativa “*no supone merma alguna en la garantía de protección del menor ni de la familia*”, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Consta igualmente en el expediente la emisión del

correspondiente informe por el director general de la Familia y el Menor, de 16 de mayo de 2017.

Por último, dando cumplimiento a lo exigido por el artículo 26.3 d) de la Ley del Gobierno la memoria hace mención al impacto no apreciable en la unidad de mercado y en relación con otros impactos, al considerar que “*no se espera que esta propuesta normativa tenga ningún otro impacto destacable*”, si bien se observa la nula referencia que se contiene en la Memoria al impacto sobre la competitividad, contraviniendo el anterior precepto, al tener que acudir para su constatación a la ficha a que nos referimos a continuación, lo que deberá subsanarse. La Memoria tampoco se pronuncia extendidamente sobre el impacto económico o presupuestario, si bien, explica la incidencia nula de las cargas administrativas que han de soportar las empresas y particulares por compensación con los beneficios que la oportuna autorización pudiere depararles, así como la nula incidencia como carga, que para los ayuntamientos reviste la asunción del informe a que se refiere el artículo 5 del proyecto normativo.

En la “*ficha de resumen ejecutivo*” que se anexa a la Memoria, se añade que “*del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general*”, que “*la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia*”, que “*no supone una reducción de cargas*” y que “*no incorpora nuevas cargas administrativas*”. Tal y como señala el artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia así como a la detección y medición de las cargas administrativas, que, como hemos anticipado, va más allá de lo que realiza la Memoria analizada. Finalmente, añade que “*la presente norma únicamente regula la adaptación a la actualidad de la normativa vigente en la materia y ello no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, dado*

*que la tramitación administrativa es prácticamente idéntica a la anterior, siendo así que se trata de una obligación establecida en una norma con rango de ley (artículo 19 d) de la Ley 17/1997, de 4 de julio)". Sería deseable un mayor pronunciamiento de la Memoria sobre tales cuestiones.*

La Memoria recoge, igualmente, que el proyecto de decreto ha sido sometido al trámite de consulta pública en los términos antes señalados.

Además, la Memoria deja constancia de las entidades a las que se ha dado audiencia en relación al proyecto normativo reseñando las observaciones realizadas por éstas respecto de la versión del proyecto de decreto en fecha de 17 de julio de 2018, así como el modo en que han sido acogidas o consideradas las aportaciones que en ese trámite se hicieron.

En el apartado relativo a la tramitación, la Memoria recoge que se ha solicitado informe a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, al Consejo de Consumo, a las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid y a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Además se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o consideradas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de

diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las imprecisiones de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También se ha emitido informe de fecha 30 de mayo de 2017, por la Dirección de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (Criterio 14). Las observaciones realizadas

han sido tenidas en cuenta como se refleja en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las “*normas que afecten directamente a los consumidores*”. Según el citado precepto, “*el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid se constituye como órgano consultivo, asesor, de participación y de coordinación interadministrativa, fomentándose en un seno de la colaboración entre los agentes sociales involucrados en el fenómeno de consumo y las distintas administraciones públicas que ejercen la tutela de los derechos de los consumidores, a fin de elevar su nivel de protección en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”.

De acuerdo con la anterior exigencia, se ha solicitado informe preceptivo al Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid que, con fecha 12 de junio de 2017, ha emitido informe favorable al proyecto normativo.

Asimismo, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, el 28 de noviembre de 2017 emitió informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que contiene observaciones respecto al contenido de la norma proyectada y se pronuncia favorablemente respecto de ella al destacar que no se aprecia consecuencia económica de incremento del presupuesto o carga adicional para la Administración.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios

Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se formuló el 27 de julio de 2017 por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid un primer informe en relación con el proyecto normativo que adoptaba forma de orden, en el que emitió su parecer desfavorable por la insuficiencia de rango normativo de la norma proyectada y en el que no se entró en el análisis del contenido, y posteriormente, una vez tramitado el proyecto con el rango de decreto, se emitió un segundo informe de 22 de diciembre de 2017, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma excepto una de ellas por acomodarse a disposición legal, tal y como se recoge y explica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en el expediente remitido.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, tras haberse remitido el proyecto normativo a las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, se han evacuado informes con observaciones al texto por dichos órganos de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que en parte han sido acogidas en el texto o explicados los motivos de no ser atendidas, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe, de fecha 18 de diciembre de 2017,

de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

La finalidad del trámite de audiencia e información pública es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, de modo que se garanticen los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Se trata de garantizar, a través de este trámite del procedimiento de elaboración, la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, como declara la Sentencia de 2 de diciembre de 2008 (recurso de casación 1997/2006).

Consta en el expediente remitido que por resoluciones de 5 de abril de 2017 y 17 de julio de 2018 de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto normativo, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. La primera publicación tuvo lugar del 7 al 24 de noviembre de 2017 y la segunda del 19 de julio al 8 de agosto de 2018.

Asimismo, el citado artículo 26.6 recoge la posibilidad de recabar directamente la opinión de organizaciones o asociaciones que pudieren

verse afectadas, lo que ha tenido lugar con traslado del proyecto normativo que adoptaba la forma de orden y la versión del proyecto de decreto de 17 de julio de 2018 a las siete entidades reseñadas en el punto 5 del antecedente de hecho tercero del Dictamen, esto es: CEONEM, NOCHE MADRID, FRAVM, LA VIÑA, CEIM, Ayuntamiento de Madrid y FMM.

Salvo la FRAVM, formularon observaciones o sugerencias todas ellas, reseñándose en la Memoria de manera pormenorizada, tanto las observaciones efectuadas como los motivos por los que no son aceptadas; a excepción de la sugerencia realizada por el Ayuntamiento de Madrid, de que se mencione en el proyecto de decreto la exigencia de inscribir los Planes correspondientes a los espectáculos extraordinarios en el registro de Planes de Autoprotección de la Comunidad. Tal observación ha sido admitida por el órgano promotor del proyecto normativo, introduciendo en los artículos 10 e) y 12 c), que exigen como documentación a presentar para obtener la autorización de actividades recreativas extraordinarias el *“Plan de emergencia del local o recinto según las normas de autoprotección en vigor”*, la mención: *“y la acreditación de haberse atendido las obligaciones relativas al Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid”*.

7.- El artículo 26.9 de la Ley del Gobierno establece que el Ministerio de la Presidencia analizará diversos aspectos sobre la calidad de los proyectos normativos y se remite a un desarrollo reglamentario tanto en cuanto al órgano que habrá de analizar estas cuestiones como a su inserción en el procedimiento de elaboración.

En la Comunidad de Madrid el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016 en su apartado 8.3 indica que se realizará cuando se desarrolle reglamentariamente por la

Administración General del Estado el modo de intervención de dicho trámite en el procedimiento y el órgano competente para su emisión.

No obstante, antes de ese desarrollo estatal, el Decreto 130/2017, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno atribuía en su artículo 25.3 a) la elaboración de ese informe a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, al igual que actualmente lo hace el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio.

El Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa establece en su artículo 7.2 que la elaboración del informe será previa a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Tal y como destaca el Consejo de Estado en su Dictamen 897/2017, de 30 de noviembre, relativo al proyecto de Real Decreto: “*(...) también considera el Consejo de Estado que la función de análisis de la calidad normativa que se encomienda a la Oficina puede prestarse con mayor eficacia en un momento inicial del procedimiento, pues a la vista de la extensión de asuntos sobre los que debe pronunciarse el informe, ello evita la reiteración de observaciones idénticas por parte de las distintas secretarías generales técnicas*”.

En el proyecto de decreto objeto del presente Dictamen ha emitido informe final la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno al ser la promotora de la norma proyectada, informe en el que se refleja la aceptación de algunas observaciones de órganos pre informantes que realizaron algunas consideraciones de técnica normativa, por lo que se puede tener por cumplimentado dicho trámite.

8.- Para culminar con el análisis del procedimiento, debemos hacer referencia a que el proyecto que dictaminamos se ha modificado a lo largo de su tramitación, de manera que al inicio se configuró como un proyecto de orden y según se deduce del expediente y reseña la Memoria, tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2017, continuó tramitándose como un proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, de manera que, como hemos señalado, diversos informes y trámites vienen referidos al inicial proyecto de orden.

El indicado proyecto de orden que nos ha sido remitido, en general tiene un contenido esencialmente idéntico al de la norma que ahora dictaminamos, en la que no se han introducido modificaciones sustanciales, salvo el inciso final del artículo 5.

Efectivamente, el artículo 5 se dedica al informe del respectivo ayuntamiento sobre la adecuación del proyecto o memoria a que se refieren los artículos siguientes, a la normativa vigente en materia de seguridad y protección civil. En la Memoria se explicita que siendo un trámite del procedimiento de autorización de las actividades y espectáculos regulado en el artículo 13 del decreto proyectado, por su relevancia y singularidad se refleja anticipadamente y de manera singular en un artículo.

Esta manera de proceder trae causa de la Orden 10494/2002, de 18 de noviembre, que el proyecto de decreto deroga expresamente, cuyo artículo 5 tiene un contenido similar. Es manifiesto que el proyecto de decreto opta por someter la autorización de la Comunidad de Madrid a un procedimiento administrativo en el cual figura como trámite la petición de informe al respectivo ayuntamiento para que se pronuncie favorable o desfavorablemente a la solicitud de los interesados en celebrar determinada actividad o espectáculo extraordinario.

La novedad del proyecto normativo con relación a la orden que se deroga y al inicial proyecto de orden trámitedo, en lo que hace este artículo, es la referencia expresa al carácter preceptivo y vinculante del informe municipal. En este punto, hemos de tener en cuenta que el proyecto de decreto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública y han tenido ocasión de pronunciarse todos los posibles afectados, garantizándose sus derechos e intereses y el interés público. Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora no considera necesario que los órganos que informaron sobre el proyecto de orden lo hagan sobre el proyecto de decreto.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

El proyecto de decreto, según reza su título, regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios, en lo que se refiere a la autorización de la Comunidad de Madrid prevista el artículo 19.d) de la LEPAR. Dicha ley, basada entre otros, en la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos a que se refiere el artículo 26.1.1.30 del Estatuto de Autonomía constituirá la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto de decreto sometido a informe.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe adelantar que consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por veintitrés artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

La parte expositiva cumple en general con el cometido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se acuerdan las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta

manera describe el objeto y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos y añade un resumen del contenido de la disposición para facilitar la comprensión del texto. Además recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Por lo que se refiere a la competencia de la consejería promotora de la norma, su párrafo segundo hay que adecuarlo a la actual denominación de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno y mencionar los decretos 58/2018, de 21 de mayo, 59/2018, de 24 de mayo y 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno. Idéntica adecuación de la denominación del proponente de la norma hay que efectuar en el párrafo promulgatorio.

En el párrafo séptimo hay que sustituir la expresión “organizadores de” por la de “interesados en celebrar”, para adecuarlo al contenido subjetivo del artículo 6 de la norma, así como añadir la expresión “por la correspondiente licencia municipal o ejerzan la actividad amparados en la declaración responsable del solicitante ante el ayuntamiento” al final del mismo –suprimiendo los dos puntos por un punto final-, para adecuarlo al ámbito objetivo del artículo 1 del proyecto de decreto, que también debe modificarse en este último aspecto.

Ello es así, porque el artículo 8 de la LEPAR exige que los locales y establecimientos cuenten con la correspondiente licencia municipal previamente a su puesta en funcionamiento, sin perjuicio de otras autorizaciones que les fueran exigibles, pero su disposición adicional novena también permite que para desarrollar cualquiera de las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la LEPAR, el interesado presente una declaración responsable ante el ayuntamiento del municipio de que se trate en los términos y condiciones allí referidos. A su vez, esta previsión específica de la declaración responsable que, en

lo que interesa, permite el inicio de una actividad, encuentra su acomodo general en el artículo 69 de la LPAC que contempla sus requisitos, forma, efectos y aspectos relacionados.

Esta consideración es esencial.

Conforme previene el artículo 129.1 de la LPAC, la parte expositiva contiene justificación de lo adecuado del proyecto normativo a los principios de buena regulación a que se refiere el precepto, sin embargo consideramos que debería realizarse un mayor esfuerzo justificativo en ese aspecto, particularmente en lo referido a los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

Por el contrario, la parte expositiva no destaca los aspectos más relevantes de la tramitación, esto es, las consultas efectuadas, los principales informes evacuados con mención expresa del relativo a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, y en particular, el trámite de audiencia e información pública conferido a los ciudadanos afectados, personas y entidades del ámbito madrileño. Esta cuestión deberá ser subsanada, reseñando esta información en párrafo independiente y previo al que aludimos a continuación.

Tampoco incluye el expositivo de la norma proyectada las habilitaciones y competencias en cuyo ejercicio el Consejo de Gobierno dicta el decreto, es decir, la disposición adicional primera de la LEPAR y el artículo 21 g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, lo que deberá subsanarse en párrafo previo al que contiene la fórmula promulgatoria.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*” se centra en las actividades y espectáculos a que se refiere el artículo 19.d) de la LEPAR, con cita especial a las que

tengan lugar con ocasión de las fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, distintas de las recogidas en el “Catálogo” aprobado por Decreto 184/1998, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno y con respeto al ámbito de aplicación definido en el citado artículo 1 de la LEPAR.

Consideramos que la referencia al “Catálogo” no ha de hacerse a la del anexo del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno -ciertamente órgano habilitado por el artículo 4 de la LEPAR para modificar el anexo de la LEPAR-, sino a la del Catálogo -que incluye su ámbito- a que se refieren los artículos 1 y 4 de la LEPAR, pues con ello se logra mayor permanencia del contenido normativo sin necesidad de alteraciones debidas al cambio de disposición reglamentaria que en su momento modifique el “Catálogo”.

Además, este artículo 1 y el artículo 3, deben modificarse adaptando su redacción a cuanto antes hemos indicado sobre la posibilidad de que la actividad a desarrollaren un local o establecimiento resulte amparada no sólo en una licencia municipal sino también en una declaración responsable, sin perjuicio de otras autorizaciones que fueran exigibles.

Esta consideración es esencial.

El artículo 3 define los locales aptos para realizar actividad comprendida en el Catálogo, si bien, aunque sean cuestiones de técnica normativa, debemos señalar que habrá de añadirse la expresión “*municipal*” tras la palabra “*licencia*” y que la referencia al Catálogo, ha de hacerse al artículo 1 de la norma proyectada por ir referido al ámbito de aplicación, y no al artículo 2 referido a las exclusiones.

Volviendo al artículo 2, constatamos que recoge la exclusión de actividades que quedan sujetas a la norma, de manera que reproduce en su apartado 1 el contenido del artículo 3 de la LEPAR, lo que no resulta

reprochable jurídicamente. Por el contrario, consideramos que debería suprimirse el apartado 2 del decreto proyectado en tanto que la norma cuya propuesta se examina va dirigida únicamente al desarrollo del artículo 19.d) de la LEPAR, sin que se haya tramitado ni justificado que tenga también por objeto el desarrollo del artículo 3 de tal ley ni que estemos en presencia de un reglamento general de desarrollo de la misma.

El artículo 4 del proyecto de decreto establece la necesidad de autorización expresa de la dirección general competente en la materia previamente a la celebración de las actividades y espectáculos de que se trate, que vendrá limitada por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma proyectada sin merma de las condiciones establecidas en otro tipo de autorizaciones y con necesaria puesta en conocimiento de otras Administraciones Públicas con competencias en esos aspectos.

El artículo 5 se dedica al informe del respectivo ayuntamiento sobre la adecuación del proyecto o memoria a que se refieren los artículos siguientes a la normativa vigente en materia de seguridad y protección civil. En la Memoria se explicita que siendo un trámite del procedimiento de autorización de las actividades y espectáculos objeto del decreto proyectado, se refleja anticipadamente y de manera singular en un artículo, habida cuenta de su relevancia y singularidad.

Efectivamente, la comprobación de los requisitos de seguridad e higiene de los locales y establecimientos a que se refiere el artículo 6 de la LEPAR y otra normativa vigente a que remiten los artículos 9, 11 y 12 de la LEPAR contenidos en el capítulo I del título II de esa ley es realizada preminentemente por las entidades locales, por lo que el proyecto de decreto opta por someter la autorización de la Comunidad de Madrid a un procedimiento administrativo en el cual figure como

trámite la petición de informe al respectivo ayuntamiento para que se pronuncie favorable o desfavorablemente acerca de la solicitud de los interesados en celebrar determinada actividad o espectáculo extraordinario.

La novedad del proyecto normativo con relación a la orden que se deroga y al inicial proyecto de orden tramitado, es la referencia expresa a la preceptividad y vinculación del informe municipal. En este punto, debemos tener en cuenta que el artículo 1.2 de la LPAC supedita a norma legal la inclusión de trámites distintos a los comprendidos en ella, si bien la petición y emisión de informes es un trámite de instrucción previsto en la LPAC y el citado artículo 1.2 habilita a que reglamentariamente puedan establecerse especialidades del procedimiento referidas –entre otros- a los informes a recabar.

Ahora bien, el artículo 79 de la LPAC impone la solicitud de “*los informes que sean preceptivos por las disposiciones legales*”, y la de “*los que se juzguen necesarios para resolver*” citándose el precepto de exigencia o el fundamento de la conveniencia de reclamarlos. Por su parte el artículo 80 de la LPAC refiere que los informes serán facultativos y no vinculantes “*salvo disposición expresa en contrario*”.

Hay que tener en cuenta que el artículo 8 de la LEPAR exige que todos los locales y establecimientos regulados en la ley dispongan de la licencia municipal de funcionamiento, sin perjuicio de otras autorizaciones que fueran exigibles, para el desarrollo de sus actividades y espectáculos habituales, por lo que, siendo el rasgo diferencial objeto de este desarrollo normativo el que la actividad o espectáculo a autorizar por la Comunidad de Madrid sea distinto del habitual en ese local o establecimiento, la preceptividad de un informe municipal que contemple la adecuación a la normativa de seguridad y protección civil parece resultar justificado por tal norma. No obstante, habrán de

reseñarse en la Memoria las disposiciones legales en las que el órgano proponente del decreto funda la preceptividad del informe municipal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, es necesario advertir que la Administración Pública con competencia en la materia opta por regular también novedosamente dicho trámite de forma expresa como “*vinculante*”, justificándose en la Memoria en que “*propiciará una mayor rigurosidad en la resolución del expediente*”. Tal justificación resulta insuficiente en la medida que la vinculación del informe municipal incidirá de modo absoluto en la competencia autonómica a la hora de autorizar o no la actividad o espectáculo extraordinario que se solicite por los interesados, resultando exigible que se mencione expresamente en la Memoria, la justificación para la vinculación de dicho informe.

El artículo 6 se ocupa de las solicitudes de autorización, que serán el trámite por el que se inicie el procedimiento administrativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 54 de la LPAC, en el que contienen los datos identificativos del interesado, acreditación de la representación, medio o lugar de notificación y los datos relativos a la actividad o espectáculo cuya autorización se solicita y órgano administrativo a que se dirige, conforme a lo previsto en el artículo 66 de la LPAC. Al respecto consideramos que debe revisarse la redacción de su apartado b) para adecuarlo al contenido del artículo 5 y concordantes de la LPAC sobre los medios y forma de acreditación de la representación; así como que puede suprimirse el apartado e), puesto que en el primer párrafo del precepto se indica al órgano al que dirigir la solicitud.

Por su parte, el artículo 7 refleja la documentación general que ha de acompañarse a la solicitud, supeditándola a los términos previstos en la LPAC y demás legislación vigente. Con tal referencia se garantizan

aspectos como los contemplados en el artículo 28 de la LPAC sobre la obligación de las Administraciones Públicas de consultar los datos y documentos que se encuentren en las correspondientes plataformas de consulta para no obligar al solicitante a aportarlos. No contradice la norma básica citada y permite que el órgano competente pueda conocer los elementos necesarios en orden a apreciar si concurren supuestos prohibidos por el artículo 5 de la LEPAR, las condiciones de seguridad e higiene de los locales o establecimientos o necesidad de vigilancia a que se refieren los artículos 6 y 7 de la LEPAR y el cumplimiento de los demás requisitos previstos en la ley, que incluyen los de regulación de la actividad del título III, así como los señalados en el proyecto de decreto.

A continuación los artículos 8, 9, 10 y 11 indican la documentación específica que ha de presentarse, además de la de los artículos 6 y 7, para obtener la autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales en función del aforo, a saber, hasta 150 personas, desde 151 hasta 500 personas, desde 501 personas y desde 1.000 personas. Dicha documentación va incrementándose y adquiriendo mayor complejidad, incluyendo en los dos últimos preceptos un proyecto técnico firmado por técnico competente y visado por el colegio correspondiente, comprensivo de determinados extremos, y una certificación igualmente firmada y visada en los casos previstos por el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. No es de obviar que la finalidad del decreto, como señala su parte expositiva es *“... fijar los requisitos de seguridad a que habrán de atenerse los interesados titulares de establecimientos u organizadores y promotores de las actividades recreativas o espectáculos que no vienen contemplados en las correspondientes licencias municipales”* y que *“para ello, en función del tipo y magnitud del evento cuya autorización se solicita, se imponen los requisitos de seguridad mínimos que doten a la organización y desarrollo de tales eventos, de niveles adecuados de garantía en la cobertura preventiva de posibles*

*riesgos sobre las personas o bienes o de instrumentos de acción paliativa en el caso de actualización de contingencias*”. En todos los preceptos se reseña que no se requerirán los documentos que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración, con lo que se da cumplimiento a la previsión del artículo 28 de la LPAC, sin perjuicio de la casuística en él regulada.

Conforme a la sugerencia realizada por el Ayuntamiento de Madrid en el trámite de audiencia e información pública, se ha introducido en los artículos 10 e) y 12 c), que exigen entre la documentación a presentar el “*Plan de emergencia del local o recinto según las normas de autoprotección en vigor*”, la mención: “*y la acreditación de haberse atendido las obligaciones relativas al Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid*”. Tales obligaciones se encuentran contempladas en el Decreto 74/2017, de 29 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid, por lo que la precisión introducida ofrece mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

El artículo 12 determina la documentación adicional a la prevista en los artículos 6 y 7, para obtener autorización de celebración de espectáculos extraordinarios. En este punto debemos traer a colación la definición que hace la LEPAR en su artículo 1 de las actividades recreativas como “*dirigidas al público en general cuyo fin sea el esparcimiento, ocio, recreo y diversión del mismo*” y de los espectáculos públicos como “*organizados con el fin de congregar al público en general para presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o deportiva*”, cuya nota de congregación para presenciar explica la diferencia regulatoria de la documentación adicional a presentar con las correspondientes solicitudes de

autorización. Por lo demás, se incluye también el no requerimiento de documentación ya aportada a cualquier Administración.

El artículo 13 reseña el procedimiento de autorización, y sobre él se han pronunciado distintos órganos pre-informantes, con inclusión de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, que han realizado diversas observaciones que han sido tenidas en cuenta por el órgano promotor de la norma, con lo que se ha logrado un texto definitivo depurado y adecuado a la normativa de aplicación, que incluye la básica del procedimiento administrativo común. En él se contemplan los trámites de solicitud, subsanación de deficiencias, informe de los servicios municipales, resolución y sentido desestimatorio del silencio.

En relación al informe municipal, el apartado 4 del artículo 13 permite la presentación del proyecto o memoria al que se refiere el artículo 5 en los servicios municipales para lograr mayor celeridad en el procedimiento.

Consideramos que debe matizarse el contenido de apartado para incluir que la presentación puede realizarse en el registro que proceda de dichos servicios, así como que, donde dice “*aportará la copia sellada por el Ayuntamiento...*”, se diga “*aportará la copia sellada o justificante de presentación en el Ayuntamiento...*”, ante las previsiones de aportación electrónica a los registros de las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere al plazo de resolución y sentido negativo del silencio, resulta conforme a la previsión del artículo 24 de la LPAC y apartado 2.13 del anexo de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

El artículo 14 alude a la certificación de un técnico competente visada por el correspondiente colegio, de que las obras de adaptación del local y demás instalaciones móviles se han realizado conforme a la memoria y proyecto, pero además, que aquéllas reúnen las debidas medidas de seguridad y solidez conforme a la normativa vigente. Aquí debemos volver a incidir en que la finalidad del decreto proyectado es fijar las condiciones de seguridad a implementar en la celebración de actividades o espectáculos extraordinarios. La debida antelación exigible a los organizadores para remitir a la Administración dicha certificación se explica en la Memoria en la necesidad de que ésta disponga de tal elemento en la tramitación de la solicitud, a lo que habremos de sumar el plazo de resolución del procedimiento y la necesaria comunicación de las autorizaciones a otras Administraciones afectadas antes de la celebración de la actividad o espectáculo, conforme se prevé en los artículos 4 y 13 del decreto proyectado.

El artículo 15 se dedica a los seguros que deberán suscribirse para la cobertura de daños derivados de las actividades o espectáculos extraordinarios, y expresa las cuantías mínimas de capital asegurado en función del aforo de personas. Tales seguros se contemplan como exigibles en los artículos 6.3 y 16.3 de la LEPAR, en cuya disposición transitoria tercera se contempla la cuantía mínima hasta el desarrollo reglamentario de la misma, cuantía que es idéntica a la expresada en euros por el artículo 15 del proyecto normativo.

El artículo 16 relativo a las fianzas, contempla las exigibles a favor de la Comunidad de Madrid, que habrán de constituirse previamente a la autorización para responder de las obligaciones económicas que pudieran derivarse y del cumplimiento de las sanciones. Tal previsión encuentra acomodo y habilitación en el párrafo segundo del apartado d) del artículo 19 de la LEPAR.

El artículo 17 contempla la devolución de fianzas a solicitud del interesado y previa comprobación de su innecesariedad mediante acta gubernativa o de inspección; al respecto, las funciones inspectoras se prevén en el artículo 30 de la LEPAR.

El artículo 18 se refiere el horario de funcionamiento de las actividades y espectáculos extraordinarios que será el previsto en la resolución de autorización o, en su defecto, el general determinado en la Orden reguladora de horarios. Aun siendo cuestión de técnica normativa, consideramos que la redacción del precepto debería incluir la mención de que la orden reguladora de horarios es la prevista en el artículo 23.1 de la LEPAR. Por otra parte, debemos recordar como señalamos en nuestro Dictamen 253/17, de 19 de junio, que dicho precepto limita la competencia del consejero competente en materia de espectáculos públicos a la determinación del horario general de apertura y cierre de los locales y a la fijación de la antelación con la que los locales y establecimientos deberán estar abiertos antes de que comiencen los espectáculos.

El artículo 19 contempla la necesidad de disposición de un equipo sanitario suficiente y la posibilidad de exigencia de medidas sanitarias complementarias y la fijación del número de ambulancias presenciales durante la correspondiente celebración, a tenor de la naturaleza de las actividades y del aforo previsto.

El artículo 20 recoge los datos que deberán contener los carteles publicitarios y supedita la venta de entradas a la previa obtención de la autorización de la actividad o espectáculo. Son aspectos dirigidos a la protección del consumidor y usuario conforme determina el artículo 24 de la LEPAR.

El artículo 21 indica las prohibiciones de introducción y venta en el local de bebidas alcohólicas “*en su caso*”, así como la de productos pirotécnicos y bengalas en el recinto.

Consideramos que un elemental criterio de seguridad jurídica obliga a especificar con mayor detalle los supuestos o bases que pueden motivar la prohibición relativa a las bebidas alcohólicas, sin que sirva la justificación a la discrecionalidad que se reseña en la Memoria. Además, en la medida que suponen limitaciones de derechos de las personas, ambas prohibiciones deberán fundamentarse en concretas normas de rango legal, lo que deberá justificarse de forma necesaria en la Memoria.

Esta consideración es esencial.

El artículo 22 se ocupa de las actas e informes expedidas por los Agentes de la Autoridad –función inspectora prevista en el artículo 30 de la LEPAR-, que habrán de ser remitidas al órgano autonómico competente en materia de espectáculos públicos, en el plazo de cinco días a la finalización del evento. Con ello se permite que la Administración competente adopte las medidas pertinentes que resulten de la LEPAR y el decreto proyectado.

El artículo 23 remite al régimen sancionador de la LEPAR, sin que se aprecie contravención normativa alguna.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

La disposición transitoria única se refiere a los procedimientos iniciados con anterioridad a los que se aplica la normativa vigente al tiempo de su iniciación.

La disposición derogatoria única se dedica a la anterior Orden sobre la materia que se deroga de manera expresa, además de incluir la mención general de derogación tácita contemplada en el artículo 2.2 del Código Civil.

La disposición final única regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 22 de julio de 2005, al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin ánimo exhaustivo y sin perjuicio de las que se han ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

En lo relativo a la totalidad del texto, hacemos ver la preferencia de uso de la letra tipo “arial 12” recomendada por la directriz 29.

En el segundo párrafo de la parte expositiva, conforme a la directriz 101 y al objeto de evitar reiteraciones innecesarias y redacciones farragosas, resultaría conveniente sustituir la mención de las tres últimas líneas de “... aspectos contemplados en la regulación de las actividades...” por “... aspectos contemplados en esa regulación”.

En el tercer párrafo, conforme a la directriz 73, hay que poner en mayúsculas la palabra “*Recreativas*” y añadir una coma tras ella, al ser cita de una ley.

En el cuarto párrafo, conforme a la directriz 67 por ser remisión a articulado con relación a la finalidad de la norma, hay que añadir la expresión “*extraordinarios*” tras la palabra “*espectáculos*”.

Entrando en la parte dispositiva, la primera consideración que hacemos es que debería haberse efectuado una ordenación interna del proyecto de decreto conforme a la manera reseñada en la directriz 19.

La segunda es que conforme previenen la directriz 69 y el apartado V Apéndices a) 2º de las directrices, por economía de cita y restricción en el uso de mayúsculas cuando se haga referencia a la propia norma, deberían revisarse las referencias al “*presente Decreto*” o esta “*Norma*” o este “*Decreto*” que se hacen en los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 15 y 18, entre otros.

Por otra parte, en el artículo 2.1 hay que cambiar la expresión “*Constitución*” por “*Constitución Española*”, conforme a la directriz 72.

En los artículos 4 y 6 ha de ponerse dirección general en minúscula, a tenor del apartado V Apéndices a) de las directrices.

En el artículo 6, apartado a), deben sustituirse las siglas “*DNI*” por “*documento nacional de identidad*”, a tenor del apartado V Apéndices b) de las directrices. Además, las enumeraciones que se hacen de los apartados en ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto, según la directriz 32.

En los artículos 7, 8, 9, 10 y 12 deberá atenderse también a la precitada directriz 32 suprimiendo los sangrados, a lo que se añadirá en

los artículos 7, 9, 10 y 12, que la subdivisión de los apartados enumerados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente -a), b), c)...-, deberá hacerse mediante enumeración de ordinales arábigos -1º, 2º, 3º o 1ª, 2ª, 3ª, según proceda-, a tenor de la directriz 31 y a los que se suprimirá también el sangrado.

En los artículos 11 y 14 ha de ajustarse el formato del primer párrafo al global del texto.

En el artículo 13, primer párrafo ha de añadirse una coma tras la expresión “*Ley 39/2015*”, conforme a la directriz 73 por ser cita de una ley.

En el artículo 20, apartado 2, la subdivisión del apartado debe hacerse en párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente -a), b), c)...-, a tenor de la directriz 31 y suprimirse el sangrado según la directriz 32.

En el artículo 23, la referencia al “*Título IV*” debe hacerse en minúsculas, según el apartado V Apéndices a) 4º de las directrices.

La composición de la disposición transitoria única debe hacerse en minúscula salvo la primera letra de la primera palabra, conforme a la directriz 37.

La última observación que hacemos, es que en la disposición final única, la referencia al boletín oficial debe hacerse entre comillas según la directriz 43.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial, puede someterse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios”*.

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

Madrid, a 8 de noviembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 480/18

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid