

Dictamen n^o: **191/08**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **10.12.08**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en relación con la solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El pasado 28 de noviembre tuvo entrada en el registro de este Órgano Consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, acerca del proyecto de Decreto por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 332/08, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34 apartado 1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, venciendo dicho plazo el próximo 8 de enero de 2009.

La ponencia del dictamen ha correspondido por razón de la materia a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta, que sometió a la consideración del Pleno, donde fue deliberado y aprobado, por unanimidad, en sesión celebrada el 10 de diciembre de 2008.

SEGUNDO.- Sobre el proyecto de Decreto.

La norma reglamentaria sometida a dictamen de este Consejo Consultivo se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala cuáles son los presupuestos normativos de la regulación que pretende abordar. Así, comienza invocando el artículo 26.1.30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que constituye el título competencial que permite al Ejecutivo Autonómico dictar el presente Decreto, al atribuir a nuestra Comunidad competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos, y al amparo del cual se promulgó la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid.

La promulgación del Decreto proyectado se justifica por el incremento registrado en los últimos años de actividades y lugares de ocio, con la consiguiente necesidad de proceder a contratar personal encargado de controlar el acceso a aquellos lugares, siendo necesaria la regulación de las funciones de dicho personal.

El Decreto consta de dos Capítulos: el primero dedicado a las “*Disposiciones generales*”, y el segundo que lleva por rúbrica “*Personal de control de acceso*”. En el Capítulo I, las cuestiones que se abordan sucesivamente son las relativas al objeto de la norma (artículo 1); su ámbito de aplicación (artículo 2), en que se definen los espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones en los cuales se aplicará la regulación emanada del Decreto sobre actividad de

control de acceso; y la responsabilidad por el cumplimiento de la nueva regulación, que recaerá sobre el titular del local o establecimiento u organizador (artículo 3).

Por su parte, el Capítulo II regula la concreta actividad de control de acceso que constituye el objeto de la norma, mediante la definición sucesiva del personal de control de acceso (artículo 4), sus funciones, exhaustivamente relacionadas (artículo 5), los requisitos para el desempeño de la actividad (artículo 6), entre los que destaca, singularmente y por su novedad, la necesidad de obtención de la correspondiente acreditación a expedir por la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid una vez superadas las pruebas de capacitación (test psicológico y test de conocimientos); acreditación que se extinguirá automáticamente si se deja de cumplir alguno de los requisitos marcados por la norma (artículos 7 y 9), así como la necesidad de identificación del personal que desarrolle esta actividad (artículo 8).

La norma proyectada concluye con una Disposición transitoria, que prevé un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del Decreto, durante los cuales aún no será exigible el mencionado certificado acreditativo, y dos Disposiciones finales: la primera, que habilita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Decreto y la segunda, que establece la entrada en vigor de la norma, a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que ha sido objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que, debidamente numerados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen preceptivo:

- 1.- Informe del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre la

solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad fechado el 27 de noviembre de 2008, en que, después de invocar el ya citado artículo 26.1.30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que permitió dictar en su día la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, justifica el proyecto de Decreto ahora sometido a dictamen en la necesidad de regular la actividad de control de acceso desarrollada por el personal contratado al efecto en los espectáculos públicos y actividades recreativas, *“con la finalidad de garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos y de sus dependencias anexas”* (documento n.º 2).

2.- Memoria sobre la necesidad y de oportunidad del Decreto, redactada por el Director General de Seguridad e Interior de 24 de noviembre de 2004 (documento n.º 3). En este documento, se constata la necesidad de proceder a regular la actividad de control de acceso a los locales de ocio, no sólo porque así se percibe desde la Administración, sino que *“los hechos acaecidos en las últimas fechas han puesto de manifiesto que esta necesaria regulación (...) se ha transformado en una demanda social”*. Además, la nueva regulación se propone también *“involucrar (...) a los organizadores de espectáculos y a los titulares de los locales y establecimientos, haciendo responsables a los mismos de la actividad de control realizada”*. Se pone de relieve que no se pretende con la nueva regulación que la actividad de control de acceso sustituya a la de los vigilantes de seguridad privada. La exigencia de determinados requisitos que deben reunir los aspirantes a desempeñar este tipo de actividades, plasmada fundamentalmente en la superación de un test psicotécnico y de conocimientos, trata de garantizar que quienes vayan a desarrollar esta actividad cumplan con unas condiciones mínimas de idoneidad.

3.- Por el mismo Director General de Seguridad e Interior, se elabora una Memoria Económica en la misma fecha (documento n.º 4), en la que se

señala que el texto del Decreto proyectado no conlleva coste económico alguno y, en todo caso, su aprobación redundará en un incremento de las cotas de seguridad en la región para quienes quieran disfrutar del ocio y del tiempo libre.

4.- Se incorpora una Memoria, igualmente firmada por el citado Director General en la misma fecha, acerca del impacto por razón de género (documento nº 5), constatando que la nueva regulación que se propone carece de impacto en este sentido.

5.- Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, firmado el 26 de noviembre de 2008, recogiendo las mismas consideraciones señaladas en los apartados precedentes, y además, que el proyecto de Decreto en cuestión ha sido sometido a la consideración de todas las Consejerías, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno (aprobado mediante Decreto 210/2003, de 16 de octubre); habiendo sido contestadas en el expediente todas las observaciones formuladas. Asimismo, se constata que la norma se ha sometido a trámite de audiencia, mediante la consulta a la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, órgano en el que aparecen representados los derechos e intereses legítimos afectados, así como que ha sido informada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. El informe de la Secretaría General Técnica se emite a los efectos previstos en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 24 de noviembre, del Gobierno.

6.- Informe de los Servicios Jurídicos en la Comunidad, que plantea una serie de objeciones de índole técnico-jurídica al texto (documento nº 7). Así, después de situar la naturaleza de la norma que se pretende emanar en la categoría de los reglamentos ejecutivos o reglamentos de ley, formula observaciones en relación con dos aspectos de su contenido, susceptibles de

mejora desde el punto de vista de la técnica normativa: el primero de ellos, es el artículo 3, acerca de los “*Sujetos responsables*” del cumplimiento de la regulación que en el nuevo Decreto se recoge. En dicho artículo, no se precisa si la responsabilidad que en el mismo se define es de tipo civil, penal o administrativo; si bien, parece claro que la misma es una responsabilidad administrativa. En todo caso, sería deseable, como garantía de cumplimiento, establecer la correspondiente sanción que llevase aparejado el incumplimiento de la norma, sanción que, por el principio de legalidad en materia sancionadora, debería fijarse en una norma con rango legal.

El segundo aspecto suscitado en el informe de los Servicios Jurídicos es el contenido del artículo 9, que contempla la extinción automática de la acreditación necesaria para el desempeño de la actividad de control de acceso, por dejar de cumplir alguno de los requisitos del artículo 6. En efecto, la redacción del precepto provoca perplejidad, por la disparidad de requisitos o elementos mencionados en dicho artículo 6: así, el apartado d) del mismo se refiere a una habilitación a conceder por la Academia de Policía Local de Madrid, una vez superadas determinadas pruebas, y siempre que se cumpla con los requisitos señalados en los apartados a), b) y c). Por otro lado, el primero de ellos (el apartado a)), referente a la mayoría de edad del candidato, no podrá perderse después de alcanzada ésta. De ahí que el informe concluya que, para verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en los apartados c) y d) debería exigirse algún tipo de actividad administrativa de signo contrario, ya revocación, ya sanción. Señala, por último, la conveniencia de recoger en el texto, como causa de extinción automática, el transcurso del plazo de cinco años de validez del certificado.

7.- Por el Secretario de la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, se da cuenta de

que la misma se ha reunido en sesión celebrada el pasado 24 de noviembre, habiéndose concedido un plazo de 48 horas para la presentación de mejoras al proyecto de Decreto presentado (documento nº 8). A continuación, figuran unidos al expediente los informes evacuados por algunos de los vocales de la citada Comisión Consultiva.

8.- Por el representante del Grupo Parlamentario Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid, miembro de la citada Comisión Consultiva, en fecha 26 de noviembre, se remiten vía fax al Subdirector General de Política Interior las aportaciones de su Grupo, consistentes en la necesidad de profundizar en la formación del personal, para que sea garantizado su carácter continuo, y no sólo limitado al momento de obtención de la habilitación, así como la necesidad de regular el derecho de admisión, contemplado en la ley, con objeto de otorgar mayores garantías a los usuarios (documento nº 9).

9.- La Jefe del Servicio de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, miembro de la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se evacúa en fecha 26 de noviembre (documento nº 10), informe expresivo de las observaciones suscitadas de la lectura del Decreto. En concreto, se menciona la necesidad de distinguir en el artículo 7 entre el certificado acreditativo de la superación de las pruebas necesarias para poder desarrollar la actividad de control de acceso, y la acreditación propiamente dicha que habilite para el ejercicio de dicha actividad, cuya expedición debería corresponder al Director General competente en la materia. Asimismo, considera que sería necesaria una nueva redacción del artículo 9, que previera no la extinción automática de la validez del certificado por dejar de cumplir alguno de los requisitos fijados en el artículo 6, sino la prohibición de ejercicio de la actividad si no se cumple alguno de tales requisitos, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento oportuno para revocar la acreditación expedida.

10.- Entre las observaciones hechas llegar vía correo electrónico al Jefe del Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, vocal de la Comisión Consultiva en la materia (documento nº 11), destaca la necesidad de incardinar la actividad de acreditación para el ejercicio de la actividad no en la Academia de Policía Local, sino en un órgano administrativo. Igualmente, se sugiere, dado el número de personas afectadas por la nueva regulación –que, según algún medio de comunicación– podría acercarse a las 10.000, aumentar el plazo previsto en la Disposición transitoria.

11.- Por la Asociación A, representada asimismo en la Comisión Consultiva, se presenta un informe de alegaciones al texto (documento nº 12), que después de hacer un resumen de los antecedentes normativos existentes en la materia, se formulan una serie de observaciones al borrador de Decreto. En general, se muestra su disconformidad con el tratamiento dado a esta materia, separada del Reglamento General de desarrollo de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y considera que el proyecto de norma es fruto de la improvisación. De las observaciones que formula, en lo que aquí interesa, considera que existen razones suficientes para que por la Comunidad de Madrid se asuma la figura del portero-controlador como una figura polivalente, y perfectamente capacitada para desarrollar, entre otras muchas funciones, la de vigilancia del interior de la sala, siempre en el bien entendido de que lo desempeñe como auxiliar y colaborador de los agentes de seguridad.

Apunta también la citada A en su escrito de alegaciones al proyecto de Decreto, que los requisitos exigidos para el desempeño de la actividad no pueden exigirse con carácter retroactivo, sino sólo para los puestos de portero de nueva creación.

12.- Se acompaña el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (documento nº 13),

emitido en fecha 26 de noviembre pasado, en que se realizan una serie de observaciones de carácter muy general, algunas derivadas de la aplicación de las directrices contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

13.- Como documento nº 14, se incorpora el informe elaborado desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación. En primer lugar, se reputa necesaria la referencia en el texto de la norma al Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones. En segundo lugar, sugiere una nueva redacción del artículo 2, con el fin de evitar la inclusión en su ámbito de aplicación de toda clase de actividades extraordinarias, permitiendo con ello que no se aplique el Decreto al personal de control de acceso que pueda existir en este tipo de actividades. En tercer y último lugar, considera que en el artículo 3, debería mencionarse, junto a la responsabilidad de los titulares del local o establecimiento u organizadores, la de los titulares de las licencias, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

14.- Ha evacuado informe sobre el texto propuesto la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer (documento nº 15), entre cuyas observaciones, merecen destacarse las siguientes: en primer lugar, al hablar el artículo 1 del Decreto de que el objeto del mismo es la *“la regulación de la actividad de control de acceso”*, se considera que debería especificarse si la misma se encuadra en el ámbito de una profesión o no, con objeto de no colisionar con el título competencial exclusivo que al Estado corresponde en relación con la *“Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (...) a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”* (artículo 149.1.30 de la Constitución Española).

En segundo lugar, entiende que el artículo 3 debería precisar, para el caso de que la condición de titular del local o establecimiento u organizador de la actividad no concurren en la misma persona, a quién corresponde la responsabilidad del control de acceso. En tercer lugar, se aconseja, en relación con el artículo 6, precisar el carácter de las pruebas cuya superación corresponde acreditar a la Academia de Policía Local, así como la competencia de ésta para llevarlas a cabo. Por último, sugiere, respecto del distintivo a portar por los que desempeñen la actividad de control de acceso, que en el Decreto debería aprobarse un modelo oficial con un formato, medidas y contenido mínimo.

15.- Por el Secretario General Técnico de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales (documento nº 16), se formula una observación referente a la aparente contradicción existente entre el artículo 6 y el artículo 9 del Decreto, en lo relativo al requisito de ser mayor de edad –recogido en el artículo 6 a)- para poder desempeñar la actividad, y la extinción automática de la certificación acreditativa por incumplimiento de los requisitos del artículo 6, sugiriéndose una revisión de los citados preceptos para superar la confusión que la actual redacción provoca.

16.- A la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se hace llegar por correo electrónico el 26 de noviembre, una sugerencia procedente del IVIMA (documento nº 17), según la cual sería necesario que la persona que realice funciones de control de acceso acreditase cada año que carece de antecedentes penales, y que tal exigencia se recogiese en los artículos 6 y 9 del borrador de Decreto.

17.- Desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en informe evacuado el 26 de noviembre (documento nº 18), se formulan dos observaciones: en relación con el título del Decreto y en relación con el articulado. En primer lugar, se considera que el título induce a error, porque de su lectura puede considerarse que el Decreto tiene por objeto el

desarrollo de la previsión legal derivada del artículo 24.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, referente al derecho de admisión, de ahí que se considere conveniente precisar ya desde el título que la regulación que en el Decreto se contiene se circunscribe a la actividad de portería. La segunda observación hace referencia también a la necesidad de que en el Decreto se regule el formato del distintivo de los porteros a que alude el artículo 8. También respecto del articulado, en relación con la extinción automática de la vigencia de la acreditación a que se refiere el artículo 9, se entiende que debería especificarse si se ha procedido o no a la incoación de un procedimiento sancionador, así como regularse las consecuencias del ejercicio de la actividad de control de acceso sin la acreditación correspondiente.

18.- El Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras en informe fechado el 25 de noviembre (documento nº 19) sugiere que en la relación a funciones que podrán desarrollar las personas que realicen la actividad de control de acceso recogida en el artículo 5, debería distinguirse entre aquellas que obligatoriamente deberán llevar a cabo, de aquellas otras que desempeñarán en función del tipo de local y de las decisiones de sus gestores.

19.- Al representante del Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se le hacen llegar vía correo electrónico por la Subdirectora General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que a su vez las recibe del representante del IVIMA (Instituto Madrileño de Vivienda), una serie de observaciones al texto del Decreto (documento nº 20), de las que merecen destacarse las siguientes: el artículo 1 debería recoger la mención a que la actividad de control de acceso tiene no sólo garantizar la seguridad de los usuarios en el interior del local o establecimiento, sino también en el

exterior del mismo. Igualmente, en relación con el artículo 3, se reputa necesaria la mención al carácter solidario de la responsabilidad del titular y el organizador, en línea con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Asimismo, el artículo 4 debería contemplar la posibilidad de que el personal que ejerce la actividad estuviera vinculado laboralmente con alguna empresa que provea de estos servicios a los establecimientos y locales de espectáculos, pero sin enervar la responsabilidad de los titulares de los locales y los organizadores de espectáculos y actividades. Por último, el artículo 5.1.e) debería dejar claro que al personal que lleva a cabo el control de acceso no corresponde ejercer el control del derecho de admisión del artículo 24.2 de la citada Ley 17/1997.

20.- Por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Inmigración y Cooperación no se formulan observaciones (documento nº 21).

21.- Los documentos nº 22 y 23 del expediente contienen los informes elaborados por el Director General de Seguridad e Interior de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, contestando las alegaciones y observaciones realizadas desde los distintos organismos, grupos políticos y asociaciones que han tenido intervención en el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.

22.- Fuera del plazo concedido para formular alegaciones, se han presentado observaciones al texto –hechas llegar al Consejo Consultivo mediante oficio del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de 3 de diciembre de 2008- por parte del Director General de Emergencias y Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid, en condición de vocal de la Comisión Consultiva (documento nº 24), el cual subraya en su escrito la necesidad, respecto de las funciones asignadas al personal de control de acceso, de recoger de forma expresa que el mismo no podrá limitar o impedir el acceso al local por cualesquiera razones distintas a las

condiciones específicas de admisión autorizadas, y con ello se eliminaría una de las causas más frecuentes de generación de violencia en los locales de ocio nocturno. Dicha alegación ha sido contestada por el Director General de Seguridad e Interior (documento nº 25), en el sentido de que no constituye el objeto de la norma reglamentaria la regulación del ejercicio del derecho de admisión, contemplado en el artículo 24.2 de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, sin que se considere oportuno recordarlo en el borrador de Decreto.

23.- Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Deportes no ha formulado observación alguna (documento nº 26).

24.- También fuera de plazo se hacen llegar las oportunas observaciones por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda, en informe fechado no obstante dentro del plazo concedido al efecto, el 25 de noviembre (documento nº 27). En dicho informe, se recogen una serie de puntualizaciones respecto del texto propuesto: la primera se refiere a la necesidad de incluir en el título del Decreto, así como en el artículo 2, la referencia a la Comunidad de Madrid. La segunda, hace alusión a que en el citado artículo 2, se cite expresamente el Catálogo de Espectáculos Públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones, aprobado por Decreto 184/1998, de 22 de octubre, con el fin de incluir en el ámbito de aplicación de la nueva norma determinados locales de ocio que, con la redacción propuesta, no quedan comprendidos, citando como ejemplo las salas de conciertos y las salas multiusos. En tercer lugar, por coherencia normativa, señala la procedencia de subrayar el carácter solidario de la responsabilidad de las personas que cita el artículo 3, por conexión con el artículo 34 de la Ley de Espectáculos Públicos. En cuarto lugar, se echa en falta la regulación del procedimiento para la obtención de la acreditación de personal de control de acceso; en quinto lugar, y conectado a lo anterior, se considera necesaria la mención en el

artículo 7.1 del órgano competente para el otorgamiento de la mencionada acreditación, y por último, se entiende que el artículo 9 podría incluirse como un tercer apartado del artículo 7.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Objeto del dictamen.

El proyecto de Decreto tiene por objeto, según reza su artículo 1º, *“regular la actividad de control de acceso en espectáculos y actividades recreativas que dispongan de dicho servicio, con la finalidad de garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos y de sus dependencias anexas”*. Como se señala en la parte dispositiva del borrador de Decreto, el título competencial que habilita al dictado de la norma reglamentaria proyectada es el derivado del artículo 26.1.30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, conforme al cual nuestra Comunidad ostenta la competencia exclusiva en materia *“Espectáculos públicos”*, lo que equivale a la asunción por parte de aquélla de la plenitud de la función legislativa en la materia.

Al amparo del citado título competencial, se promulgó la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid. Dicha Ley, según el apartado III de su Preámbulo, aspira a tener *“carácter global al ser de aplicación a todos los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos en los que se celebren, que se desarrollen o se sitúen en la Comunidad de Madrid, estableciendo una regulación genérica para todos ellos”*. No obstante esa confesada

vocación integradora o global de la Ley, se reconoce en el mismo Preámbulo que *“la variedad de las situaciones que quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley determina que la misma no tenga ni pueda tener carácter exhaustivo”*. Es por ello que, como se continúa razonando, *“las singularidades de la materia regulada en la Ley determinan la imposibilidad material de regular la totalidad de las cuestiones que plantean los espectáculos públicos y las actividades recreativas”*.

A este respecto, el Tribunal Constitucional en Auto 46/2001, de 27 de febrero, ha entendido que, pese a que el Estatuto de Autonomía no se refiera expresamente en este título competencial a la materia de *“actividades recreativas”*—circunstancia que, por otra parte, es común a la práctica totalidad de Estatutos de Autonomía, a excepción del de Baleares—no existe ninguna dificultad interpretativa en entender que dicha materia está comprendida en el mismo.

En este orden de cosas, se impone entrar a considerar cuál sea el carácter del proyecto de Decreto ahora sometido a dictamen de este Consejo Consultivo. Como se desprende tanto de su parte expositiva, como de su articulado, el aspecto cuya regulación se pretende abordar es muy limitado: la actividad de control de acceso a los espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones que se indican en el artículo 2, así como todas las cuestiones derivadas, conexas o relacionadas con el ejercicio de esta actividad, singularmente, los requisitos precisos para llevarla a cabo.

Así, se dice expresamente en la parte expositiva del texto, que *“El incremento en los últimos años de actividades y lugares de ocio y de la contratación de personal para el control de acceso a aquéllos hace necesario regular el ejercicio de las funciones de dicho personal”*. El reconocimiento de esta circunstancia, unido a los acontecimientos vividos en los últimos tiempos, como se dice expresamente en la Memoria sobre la necesidad y de

oportunidad del Decreto elaborada por el Director General de Seguridad e Interior, han hecho patente la necesidad de abordar en estos momentos esta actividad, que se ha convertido también en una auténtica demanda social.

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado español afirmaba ya en su viejo Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la *“desenvolver la ley preexistente”*. Por consiguiente, tanto el *“desarrollo”*, como el *“complemento”*, como la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. Hecho que, no es más que la consecuencia de un proceso evolutivo que ha generado una multiplicidad de variedades *“de colaboración entre la ley y el reglamento; modalidades innumerables que sólo difieren entre sí por el dato puramente cuantitativo del grado de cesión de espacio normativo de la ley en favor del reglamento”* (J. A. Santamaría Pastor, 1988).

El Tribunal Supremo en la Sentencia de 30 de marzo de 1992 ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando. En concreto, nuestro Alto Tribunal en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *“El Reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos: el Reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”*. La misma doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y en la Sentencia de 24 de julio de 2003

En el caso de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, es la propia norma la que habilita al reglamento para disciplinar determinados aspectos, dada la reconocida imposibilidad material de regular en la Ley la totalidad de las cuestiones que puedan surgir en relación con esta materia, abordando la Ley la regulación en profundidad de aquellas cuestiones sometidas a reserva legal como son las que afectan a derechos de los ciudadanos, así como el régimen sancionador.

En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (*vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre) ha definido cuáles son las características de la reserva de ley en relación con los límites de las remisiones normativas a los reglamentos:

1. La reserva de ley no sólo implica necesidad de una ley, sino también que ésta tenga un mínimo contenido material.
2. Se admite la colaboración del poder reglamentario siempre que la habilitación concedida por la ley no le sitúe de hecho en una situación semejante al legislador: la regulación realizada por la norma reglamentaria ha de ser dependiente y subordinada a la ley habilitante.
3. No son viables las remisiones que supongan auténticas “*deslegalizaciones*”: el Reglamento dentro de la reserva de ley tiene que ser un complemento de la misma.

Hechas estas precisiones conceptuales, afirmamos que el Decreto proyectado constituye, por su naturaleza jurídica, un auténtico Reglamento ejecutivo de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, si bien, como ya apuntábamos anteriormente, no se trata de un reglamento general, sino de una norma que pretende regular un único aspecto concreto.

La Ley madrileña permite que el reglamento pueda desarrollar o ejecutar determinados aspectos de su contenido completando así el conjunto de normas sobre la materia, sin necesidad de que la materia objeto de regulación esté expresamente mencionada o contemplada en la Ley habilitante.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos, debemos considerar ahora con carácter general que nuestra Comunidad resulta competente para dictar la norma proyectada y, asimismo, que el rango de dicha norma –Decreto del Consejo de Gobierno– es el adecuado, a tenor del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por todo lo dicho, resulta preceptivo el dictamen del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación de dicho Órgano Consultivo (LCC), conforme al cual *“El Consejo Consultivo deberá ser consultado 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 en el artículo 13.2. por el que *“El Pleno dictaminará los asuntos previstos en la letras a), b) y c) del apartado anterior”*. La solicitud de dictamen ha sido firmada por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, como resulta del artículo 14.1 de la LCC, según el cual *“El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros”*.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento seguido para la elaboración de la norma.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno. Dado que en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, no se establece ninguna previsión al respecto, el Derecho estatal tendrá carácter supletorio, como resulta del artículo 33 del Estatuto de Autonomía (“... *En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid*”), así como de la Disposición Final segunda de la citada Ley autonómica 1/1983 (“*Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones*”).

Según el citado artículo 24 de la Ley estatal 50/1997, “*La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el caso del proyecto de Decreto examinado, la elaboración del texto ha partido de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, a la que corresponden las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos, en virtud del artículo 1 del Decreto 25/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia e Interior. Tras el Decreto 77/2008, de 3 de julio, del Consejo de Gobierno, la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior pasa a asumir las competencias atribuidas hasta entonces a las Consejerías de Presidencia e Interior y de Justicia y Administraciones Públicas.

Dentro de esta Consejería, la tramitación del proyecto de Decreto se ha realizado desde la Dirección General de Seguridad e Interior, surgida tras el Decreto 102/2008, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, que modifica parcialmente la estructura de determinadas Consejerías, asumiendo la citada Dirección General las competencias de la antigua Dirección General de Seguridad, y además las atribuidas a la antigua Dirección General de Política Interior y Cooperación con el Estado, excepto las correspondientes al Área de Cooperación con el Estado.

En cumplimiento del artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, se han incorporado al expediente una Memoria sobre la necesidad y oportunidad del Decreto, así como una Memoria económica, en la que se ha concluido que el Decreto proyectado no conlleva coste económico alguno.

Asimismo, la Ley 50/1997, después de la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, establece que *“En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*, exigencia que también se ha cumplimentado en el presente caso, dado que figura unido al expediente una Memoria acerca del impacto por razón de género, en la que se constata que de la nueva regulación no se deriva ningún impacto en este sentido.

Resulta preceptivo en la elaboración de disposiciones de carácter general, que a lo largo del proceso de elaboración se recaben *“además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”* (artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997). Además, el artículo 24.2 de la misma Ley dispone que *“En todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos”*.

En la norma reglamentaria que informamos, se han incorporado al expediente, los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, así como del resto de las Secretarías Generales Técnicas de las demás Consejerías, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones. En este caso, han formulado observaciones al texto la práctica totalidad de las Consejerías, las cuales han sido debidamente contestadas por el Director General de Seguridad e Interior.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, prevé que los mismos emitirán con carácter preceptivo dictamen en Derecho, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido, se ha evacuado informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, con el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad.

Consideración aparte merece el trámite de audiencia a los titulares de derechos e intereses legítimos, que presenta perfiles propios en el procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general que potencialmente pudiera afectar a aquéllos. De ahí que este trámite sea objeto de especial consideración en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, conforme al cual:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los

agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.

Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan”.

No obstante la necesidad de este trámite de audiencia a los interesados, directamente o a través de las asociaciones u organizaciones que reúnan las notas señaladas, o, en su caso, del trámite de información pública cuando la naturaleza de la disposición así lo exija, el apartado d) del artículo 24.1 de la Ley 50/1997 permite prescindir de dicho trámite para el caso de que *“las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)”*.

En la materia de espectáculos públicos, la Ley 17/1997, de 4 de julio, de la Comunidad de Madrid, contempla en su artículo 45 un órgano *ad hoc*, la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, como órgano consultivo, de estudio, coordinación y asesoramiento de las Administraciones autonómica y local en las materias reguladas por aquella Ley. Esta Comisión, según señala dicho artículo, tendrá, entre otras atribuciones, la de informar los proyectos de reglamentos específicos que hayan de dictarse en desarrollo de la citada Ley de Espectáculos Públicos, como es el caso de la norma reglamentaria que ahora nos ocupa.

En la composición de la citada Comisión Consultiva, estarán representados los distintos intereses y sensibilidades que confluyen en la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sirviendo como órgano para canalizar las reivindicaciones, sugerencias u observaciones procedentes de los diversos ámbitos políticos, sociales, empresariales o sindicales que tienen representación en la misma. En efecto, según el artículo 46.2 de la Ley 17/1997, *“Los vocales serán designados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid conforme a la siguiente representación:*

2.1. Seis representantes de las Consejerías de la Comunidad que tengan competencia en materia de Industria y Turismo, Sanidad, Cultura y Deportes, Juego, Obras Públicas y Urbanismo, y Medio Ambiente.

2.2. Representantes de la Consejería competente en materia de Espectáculos y Actividades Recreativas, en un número igual al del apartado 2.14.

2.3. Un representante del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios de la Comunidad de Madrid.

2.4. Un representante del Servicio de Protección Civil de la Comunidad de Madrid.

2.5. Un representante del Servicio de Espectáculos y Actividades Recreativas.

2.6. Tres representantes de la Federación de Municipios de Madrid.

2.7. Dos representantes del Ayuntamiento de Madrid.

2.8. Dos representantes de los Sindicatos que ostentan la condición de más representativos en el ámbito de la Comunidad de Madrid, con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores.

2.9. Dos representantes de las Organizaciones Empresariales de carácter intersectorial más representativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores.

2.10. Un representante de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.

2.11. Un representante de las Organizaciones de la Juventud.

2.12. Un representante de las Organizaciones de Padres.

2.13. Un representante de las Organizaciones de Vecinos.

2.14. Un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios designados por éstos, de la Asamblea de Madrid.

Dicha previsión legal ha sido recientemente cumplimentada por Acuerdo de 20 de noviembre de 2008 del Consejo de Gobierno, por el que se nombra a los vocales de la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el pasado 21 de noviembre.

Como ya se expuso en los antecedentes de hecho, la Comisión Consultiva se reunió en sesión celebrada el 24 de noviembre, concediéndose a los vocales en ella representados un plazo de 48 horas para la formulación de observaciones o mejoras al texto proyectado, lo que se ha llevado a cabo por varios de dichos miembros. En concreto, han presentado informes al texto el representante del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid, la Jefe del Servicio de Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid, el Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, la Asociación A, el IVIMA, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y el Director General de Emergencias y Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid, todos ellos miembros de la citada Comisión. En informe elaborado

al efecto, el Director General de Seguridad e Interior ha ido contestando, una por una, todas las alegaciones presentadas, lo que equivale a afirmar que se ha cumplido debidamente el trámite de audiencia, canalizado, en este caso, a través de un órgano colegiado previsto en la legislación específica para informar los proyectos de decretos dictados en desarrollo de la Ley de Espectáculos Públicos.

Ahora bien, se observa que la citada Ley madrileña 17/1997, no prevé un plazo especial para formular alegaciones por parte de los miembros de la Comisión Consultiva, a la hora de tramitar un procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general en la materia, por lo que dicha laguna deberá colmarse acudiendo a la regulación contenida en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno, que, como se dijo, se aplica supletoriamente. En dicho artículo se prevé que el plazo del trámite de audiencia deberá ser *“razonable”* y en todo caso no inferior a quince días hábiles, contemplándose la posibilidad de abreviarlo hasta el mínimo de siete días hábiles *“cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen”*, e incluso que se prescinda del trámite de audiencia (e información pública, en su caso) *“cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan”*.

En el expediente consta que la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuyos vocales habían sido nombrados mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del 20 de noviembre pasado (publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día siguiente), se reunió el día 24, concediendo a sus miembros un plazo perentorio de 48 horas para formular observaciones al texto, lo que cumplieron todos ellos presentando informes fechados el día 26 de noviembre. Incluso ha habido algún vocal presente en la Comisión y alguna Consejería que ha evacuado su respectivo informe fuera de plazo, lo que es

del todo comprensible, dada la premura con la que se ha requerido la formulación de observaciones al texto.

No obstante los acontecimientos ocurridos en los últimos tiempos de extrema gravedad y que han puesto de manifiesto la demanda social existente acerca de la necesidad de proceder a regular con carácter urgente e inmediato la actividad de las personas que realizan el control de acceso en locales y establecimientos de ocio de la Comunidad de Madrid –cuestión a la que expresamente se alude en la Memoria sobre la necesidad y oportunidad del texto-, lo procedente, si se quiere abreviar hasta esos extremos el plazo para el trámite de audiencia, habría sido la incorporación al expediente de algún tipo de motivación o justificación acerca de la necesidad de conceder tan sólo 48 horas para formular alegaciones, plazo manifiestamente breve, y muy por debajo del mínimo de siete días hábiles que marca la legislación estatal.

Se considera, en suma, que lo procedente, en aras a garantizar el acierto y la legalidad del texto, y a que el mismo se haga eco de las mejores y más cualificadas aportaciones de todos los que están llamados a participar en su elaboración para hacer llegar las inquietudes e intereses de los ciudadanos a la Administración encargada de la confección de la norma reglamentaria, habría sido otorgar como mínimo el plazo de siete días hábiles para presentar alegaciones, justificando en todo caso en el expediente la causa del otorgamiento de ese plazo mínimo.

TERCERA.- Observaciones de carácter singular al Decreto proyectado.

A continuación, se van a formular una serie de observaciones de carácter terminológico o conceptual unas, y de carácter propiamente jurídico otras, sin seguir estrictamente el orden del texto proyectado, dado que, en aras a la claridad expositiva, se considera conveniente abordar en primer lugar el objeto del Decreto en borrador (artículo 1º, incluido en el Capítulo I sobre

“*Disposiciones generales*”), estrechamente relacionado con el concepto y funciones a desarrollar por el personal de control de acceso (que se regula en los artículos 4 y 5, ambos dentro del Capítulo II que contiene propiamente la regulación del “*Personal de control de acceso*”). Seguidamente, se expondrán las objeciones suscitadas por otros aspectos del Decreto, incluidas en uno y otro capítulo.

A) Sobre el concepto de personal de control de acceso y sus funciones.

La primera cuestión que se debe hacer notar, en relación con el texto que se propone, es la aparente confusión a que podría dar lugar la lectura combinada de los artículos 1 (en que se define el objeto de la norma) y 5 (que relaciona exhaustivamente las funciones que pueden desempeñar quienes se dediquen a la actividad de control de acceso).

Así, en el artículo 1 del Decreto se señala que su objeto es el de regular la actividad de control de acceso “...*con la finalidad de garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos y de sus dependencias anexas*”.

Sin embargo, de la lectura del artículo 5, la primera impresión que se extrae es que dicho personal va a desarrollar la parte más importante y destacada de su actividad a las puertas de los locales o lugares de ocio de nuestra Comunidad. De ahí, que se considere conveniente la mención, ya al definir el objeto de la norma, a que la figura del personal de control de acceso está pensada fundamentalmente para desarrollar su cometido en el exterior (como su propio nombre indica) de dichos establecimientos o locales, dado que sólo excepcionalmente podrá intervenir para velar por la integridad física de las personas y los bienes en casos de alteraciones del orden que se produzcan en el interior, cuando la urgencia del caso lo requiera, dando cuenta siempre al personal de vigilancia, si lo hay, o, en su defecto, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (cfr. artículo 5.1.i)).

Hecha esta precisión conceptual de la figura del personal de control de acceso, tampoco queda claro en el artículo 4 de la norma, si entre las funciones a desarrollar por este personal se encuentra la relativa al ejercicio del derecho de admisión, que corresponde llevar a cabo en exclusiva a los titulares de establecimientos y los organizadores de espectáculos o actividades recreativas o personas en quienes aquéllos deleguen. En efecto, el artículo 4 al definir el concepto del personal de control de acceso, establece que le corresponde ejercer *“las funciones de admisión y control de acceso del público al interior de determinados establecimientos...”*.

Por otro lado, el artículo 5.1.e) del Decreto contempla, entre las funciones a desarrollar por este personal, la de *“Requerir la intervención del personal del servicio de vigilancia del establecimiento, si lo tuviera, o en su defecto, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que impida el acceso de las personas que incumplan las condiciones específicas de admisión autorizadas”*. De lo que se colige que el personal de control de acceso no está autorizado para ejercer el derecho de admisión, sino, en su caso, para requerir la intervención de las fuerzas del orden en caso de considerar que algún usuario que pretenda acceder al establecimiento no cumple con las normas o condiciones de admisión autorizadas.

Por otra parte, el derecho de admisión se encuentra regulado con carácter general en el artículo 24.2 de la Ley de Espectáculos Públicos de la Comunidad de Madrid, no siendo éste el título habilitante para el dictado de la disposición de carácter general que ahora nos ocupa. La regulación de este derecho vendrá dada, en su caso, por otro reglamento ejecutivo de la citada Ley autonómica, sin que sea éste el objeto de la norma que examinamos.

En conclusión, se reputa necesaria la supresión en el artículo 4 del ejercicio de la *“función de admisión del público”* por parte del personal que desarrolla las funciones de control de acceso, dado que ello podría inducir a

confusión acerca de la verdadera naturaleza de las funciones a desplegar por este tipo de personal.

En cuanto a las funciones concretas que el personal de control de acceso puede llevar a cabo, aparecen enumeradas en el ya citado artículo 5 de la norma. Lo primero que llama la atención es que en el apartado 1 del mismo se relacionan hasta diez subapartados, señalados por orden alfabético desde la letra a) hasta la j). A simple vista, resulta excesivamente largo, máxime teniendo en cuenta que algunas de estas funciones son muy similares entre sí, y podrían refundirse en un solo apartado. Por ello, siguiendo la directriz 30 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (publicado en el BOE de 29 de julio), por el que aprueban las Directrices de técnica normativa, se considera que se debería intentar suprimir o reformular en uno solo algunos de esos subapartados, en aras a la brevedad, concisión y claridad del texto.

Se considera, asimismo, que el empleo del verbo “*podrá*” con el que comienza la enumeración de las funciones a desarrollar por las personas contratadas para llevar a cabo la actividad de control de acceso (“*El personal de control de acceso podrá desarrollar las siguientes funciones...*”), puede también inducir a confusión acerca de si la relación que en el artículo 5 se contiene, constituye una enumeración exhaustiva o *numerus clausus* –como se pretende y así se ha justificado en el expediente por el Director General de Seguridad e Interior–, en el sentido de que más allá de las funciones enumeradas no podrán realizar ninguna otra, o si, por el contrario, constituye una mera relación *ad exemplum*, susceptible de ampliación. Esto último claramente no se compadece ni con el sentido de la norma, ni con el perfil que presenta la figura del personal de control de acceso, concebida como mero auxiliar del titular del local u organizador del espectáculo o actividad para mantener el orden en el acceso al recinto, en

subordinación siempre al personal de vigilancia privada si lo hay y, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por ello, junto a la necesidad de abreviar el artículo, se considera también deseable y conveniente, desde el punto de vista de la técnica normativa, incluir en la frase “*El personal de control de acceso podrá desarrollar...*” el adverbio “*sólo*”, quedando, por tanto, la siguiente redacción “*El personal de control de acceso sólo podrá desarrollar...*”, ello con el fin de subrayar que el personal que cumpla este cometido se circunscriba en el desarrollo de su labor a las funciones que expresamente aparecen recogidas en la norma reglamentaria.

El artículo 5.1.f) cita, entre esas funciones, la de “*Controlar el tránsito de zonas reservadas*”, expresión que se considera adolece de cierta vaguedad e imprecisión, al no definir si por tránsito se entiende la posibilidad de pasar por esas zonas, sin permanecer en ellas, o si puede permitirse la estancia durante un periodo más o menos corto de tiempo, ni tampoco definir en absoluto qué se consideran “*zonas reservadas*”, ni si éstas se encuentran en el interior del local, o si puede existir una zona acotada a tal efecto en el acceso al establecimiento desde el exterior que merezca también esta consideración.

En cualquier caso, y como observación de fondo respecto de la enumeración contenida en el artículo 5, se considera loable el intento de definir exhaustivamente, hasta el más mínimo detalle, las funciones que este tipo de personal podrá desarrollar, si bien se trata ésta de una materia que se presta poco a definiciones apriorísticas, máxime cuando la realidad se encarga tozudamente de demostrar que, en la práctica, se pueden plantear variedad de situaciones imprevistas. Cualquier intento de definición exhaustiva, sin dejar de ser digno de elogio, puede demostrarse, en definitiva, poco realista. Por ello, si se definen hasta la saciedad las funciones de este tipo de personal, pero no se especifican las infracciones

que los eventuales incumplimientos de la nueva normativa puedan constituir, ni las sanciones que dichos incumplimientos pueden llevar aparejadas en la práctica, de poco o nada servirán tales fórmulas definitorias, de ahí que seguidamente sea necesario abordar la cuestión de la responsabilidad por el desarrollo de esta actividad.

B) Sobre la responsabilidad del desarrollo de la actividad de control de acceso.

En diversos informes incorporados al expediente se ha subrayado la necesidad de precisar el carácter de la responsabilidad a que hace mención el artículo 3 del borrador de Decreto, apreciación en la que se coincide plenamente, siendo como es éste uno de los elementos más importantes de la nueva regulación, dada la proclamada voluntad de involucrar en esta actividad a los titulares de los locales de ocio o a los organizadores del espectáculo o actividad de que se trate.

El artículo 3, en efecto, no especifica si nos encontramos ante una responsabilidad de índole civil, penal o administrativa. La primera –ya fuera la responsabilidad civil derivada del delito contemplada en el artículo 120.3º y 4º del Código Penal, o la responsabilidad civil derivada de la comisión de ilícito civil, o responsabilidad civil extracontractual, contemplada, respecto de los ilícitos cometidos por los dependientes, en el artículo 1903 del Código Civil- evidentemente queda extramuros del presente proyecto de Decreto. Tampoco, como es lógico, puede querer referirse el autor de la norma reglamentaria a la responsabilidad penal, que se regula en las correspondientes normas con rango de Ley Orgánica del Parlamento de la Nación.

Por eliminación, y también por coherencia jurídica y sistemática, la responsabilidad contemplada en el artículo 3 del Decreto es una responsabilidad de índole administrativa, que surge como consecuencia de

la vulneración de la normativa de este carácter que se contiene en el nuevo Decreto.

Ahora bien, si se pretende que dicha responsabilidad por el desarrollo de la actividad de control de acceso de los titulares de los locales o establecimientos u organizadores, no se quede en una mera declaración de intenciones carente de contenido alguno, sino que sea efectiva, es preciso que *de lege ferenda* –por exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora– se incluya en el cuadro de infracciones y sanciones en materia de espectáculos públicos, contenido en el Capítulo II del Título IV de la Ley 17/1997, de la Comunidad de Madrid, las infracciones correspondientes y sanciones correlativas que se impondrán como consecuencia de la vulneración de la normativa sobre actividad de control de acceso que es objeto de regulación en el Decreto examinado. Asimismo, debería incluirse un nuevo apartado en el artículo 34 de esta Ley que precisara los términos, carácter y alcance de la responsabilidad que en el mismo se define.

En todo caso, y por lo que se refiere al proyecto de norma sobre el que ahora dictaminamos, sí sería conveniente, por coherencia sistemática con el mentado artículo 34 de la Ley autonómica de Espectáculos Públicos, de la que el Decreto proyectado constituye reglamento ejecutivo o de desarrollo, que se definiera la responsabilidad con el carácter de solidaria, entre los titulares de los locales o establecimientos u organizadores de la actividad.

Por otro lado, el artículo 34 de la Ley madrileña de Espectáculos Públicos añade, junto a los citados titulares de locales o establecimientos y organizadores, a los titulares de las respectivas licencias. En efecto, podría darse el caso de que el que hubiera solicitado y a cuyo nombre se hubiera expedido la licencia correspondiente, no coincidiera con el titular del local o establecimiento. Por ello, en aras a evitar cualquier posible laguna en materia tan delicada como la de la responsabilidad, y siempre en coherencia

con la norma legal de la que el presente Decreto es desarrollo y ejecución, se considera necesaria la mención también de los titulares de las licencias.

C) Sobre los requisitos para el desarrollo de la actividad.

También en este punto, se han formulado observaciones y sugerencias desde varias instancias a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.

La regulación de este aspecto no queda clara en absoluto. Por una parte, quienes aspiren a desempeñar la actividad de control de acceso a espectáculos públicos deberán reunir los requisitos recogidos en el artículo 6: en síntesis, ser mayor de edad; tener nacionalidad española o ser nacional de país miembro de la Unión Europea o, en su caso, estar en posesión del correspondiente permiso de trabajo y residencia; carecer de antecedentes penales; y, por último, haber superado las pruebas correspondientes (test de conocimientos y test psicotécnico), extremo éste que se acreditará por la Academia de Policía Local de Madrid.

Seguidamente, el artículo 7 prevé que el otorgamiento del certificado para el desempeño de la actividad corresponderá a la Academia de Policía Local, que expedirá, según la dicción literal del artículo 7.1, *“el certificado acreditativo de haber superado las pruebas previstas en el artículo 6”*. Se establece en el apartado 2 del mismo artículo, que dicho certificado tendrá una vigencia (validez, se dice) de cinco años desde el momento de su expedición, *“y su renovación requerirá la acreditación de los requisitos que se establecen en los apartados b), c) y d) del artículo 6”*.

Sin embargo parece que excede con mucho del ámbito-delimitado legalmente- de actuación de la Academia de Policía Local de Madrid la atribución a ésta de competencias que vayan más allá de la estricta impartición de cursos o actividades destinadas a la formación en materia de seguridad ciudadana. Aparte de que para la atribución de otras funciones

distintas de las enumeradas en el artículo 3 de la Ley 15/2000, de 21 de diciembre, de creación de la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid., debería modificarse ésta por medio de otra Ley autonómica.

Pero aun cuando se modificase la Ley de creación de la Academia de Policía Local, no se compartirían las reflexiones realizadas desde la Dirección General de Seguridad e Interior, acerca de que, para superar las pruebas correspondientes en la Academia de Policía Local, se deberá estar en posesión y acreditar el cumplimiento de los requisitos que marca el artículo 6 del Decreto, y que aquélla será la encargada de verificar dicho cumplimiento.

Consideramos que lo más conveniente es que sea la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, a través de la referida Dirección General de Seguridad e Interior, la que otorgue, previa la instrucción del correspondiente expediente al efecto, la oportuna certificación que acredite el cumplimiento de los citados requisitos, certificación para cuya obtención, como es lógico, deberán haberse superado las pruebas realizadas en la Academia de Policía Local de Madrid.

Tampoco queda suficientemente claro, aunque así parece desprenderse de la lectura conjunta de los artículos 6, 7 y 9, que sea necesario realizar las pruebas de capacitación correspondientes, una vez pasados cinco años desde la obtención del certificado inicial. Sería deseable que se dejase bien sentado que dichas pruebas deberán repetirse periódicamente cada cinco años.

Por otro lado, si bien la exigencia de acreditar la vigencia del permiso de trabajo y residencia por periodos quinquenales puede parecer conveniente, éste se considera un plazo demasiado largo para la verificación del requisito de carecer de antecedentes penales recogido en el artículo 6 c), y se podría incorporar al texto otro plazo más breve respecto de este concreto

requisito, como se ha sugerido también por alguno de los intervinientes en el procedimiento de elaboración de la norma.

Tampoco precisa el texto a quién corresponde solicitar la expedición del certificado, si a la persona que contrata a quien va a desempeñar la función de control de acceso, o el propio interesado que va a llevar a cabo este cometido, extremo éste que debería también recogerse expresamente.

Como última cuestión, sí parece deseable una nueva redacción del artículo 9, o, en su caso, su inclusión como apartado 3 del artículo 7, que, por todo lo acabado de decir, precisa íntegramente una nueva redacción que aclare los aspectos que se acaban de mencionar.

El artículo 9 prevé la extinción automática de la acreditación *“si se deja de cumplir alguno de los requisitos fijados en el artículo 6”*. Como se ha hecho notar también a lo largo de la tramitación del expediente, no todos los requisitos que se recogen en este artículo merecen el mismo tratamiento. Así, parece evidente que el requisito de la mayoría de edad no podrá dejar de cumplirse una vez alcanzada ésta, de ahí que debiera suprimirse, como mínimo, la referencia a este requisito.

Más ajustada a derecho parecería una redacción que pusiera de relieve que, en el caso de dejar de cumplirse alguno de los requisitos necesarios para el desempeño de la actividad, se procederá a revocar la citada acreditación por el procedimiento general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de la responsabilidad directa de quienes se dediquen al ejercicio de esta actividad sin los requisitos exigidos reglamentariamente, ni la responsabilidad que incumba a los titulares de los locales o establecimientos (o licencias, en su caso) u organizadores de la actividad o espectáculo de que se trate. Si bien, para esto último, debería mencionarse el derecho a la obtención de información

de las Administraciones Públicas por parte de quienes se propongan contratar los servicios del personal de control de acceso, a efectos de comprobar la vigencia de los datos reflejados en la acreditación administrativa correspondiente.

Por último, y como corrección gramatical, en la Disposición transitoria única se sugiere modificar el orden de los términos debiendo tener la siguiente redacción: *Para ejercer la actividad de control de acceso se exigirá disponer del correspondiente certificado acreditativo en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del decreto*”.

En mérito de cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, que no tienen el carácter de esenciales, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

Madrid, 10 de diciembre de 2008