

Dictamen n.º: **119/19**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y
Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.03.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de marzo de 2019, 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 el que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 13 de marzo de 2019 ha tenido entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno con carácter de urgencia. En la solicitud, se alude a que la urgencia viene dada por la necesidad de acomodar el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, a la nueva realidad que las iniciativas económicas proyectan en el ámbito de

los espectáculos públicos y de las actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

A dicho expediente se le ha asignado el número 130/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto la modificación parcial del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones (en adelante, Decreto 184/1998).

Consta de una parte expositiva y de otra dispositiva integrada por un artículo único con dieciocho apartados, una disposición derogatoria única y una disposición final.

El artículo único dispone la modificación del Decreto 184/1998 según lo señalado en los dieciocho apartados siguientes con arreglo al siguiente esquema:

Apartado uno.- Da nueva redacción al título y contenido del artículo 6, que pasa a denominarse “Concurrencia de actividades catalogadas en un mismo establecimiento, local o recinto”.

Apartado dos.- Da nueva redacción al título y contenido del artículo 9 que pasa a denominarse “Prohibiciones y obligaciones específicas”.

Apartado tres.- Modifica la redacción de la disposición adicional segunda.

Apartado cuatro.- Incorpora una disposición adicional tercera.

Apartado cinco.- Incorpora una disposición adicional cuarta.

Apartado seis.- Incorpora una disposición adicional quinta.

Apartado siete.- Modifica el anexo I, en su apartado II “Actividades Recreativas”.

Apartado ocho.- Modifica el anexo I, en su apartado IV, punto 6 que pasa a denominarse “juegos y apuestas”.

Apartado nueve da nueva redacción al apartado 1.1 del anexo II “cafés espectáculo”, para especificar que el servicio de bar pueda ser en barra o mesa, permitir que puedan disponer de plancha o cualquier otro medio de preparación de alimentos y se suprime la prohibición de la actividad de baile.

Apartado diez.- Da nueva redacción a los apartados 2.7 y 2.8 del anexo II.

Apartado once.- Da nueva redacción al epígrafe 4.1, apartado II del anexo II para modificar la definición de “Discotecas y salas de baile”.

Apartado doce.- Modifica el contenido del epígrafe 6 del apartado II del anexo II que pasa a denominarse “Juegos y apuestas” y se definen los casinos, los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar, los salones de juego, los salones recreativos, las rifas y tómbolas, otros locales e instalaciones asimilables a los de actividad recreativa de juegos y apuestas, y los locales específicos de apuestas por remisión a la normativa sectorial en materia de juego.

Apartado trece.- Adiciona un nuevo apartado para incluir y definir los “parques recreativos infantiles” en el epígrafe 7, apartado II del anexo II.

Apartado catorce.- Da nueva redacción al apartado III “Otros establecimientos abiertos al público” del anexo II.

Apartado quince.- Da nueva redacción al apartado 9.1 “Bares especiales” del anexo II.

Apartado dieciséis.- Modifica el apartado 10.4 “Restaurantes, autoservicios de restauración y asimilables” del anexo II.

Apartado diecisiete.- Modifica el apartado 10.5 del anexo II “Bares-restaurante” para definir, por un lado, los “bares restaurante” (10.5.1) y por otro, los “bares-restaurante musicales” (10.5.2).

Apartado dieciocho.- Modifica en el anexo IV la denominación de la actividad “juegos recreativos y de azar” por “juegos y apuestas”.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene una disposición derogatoria que se circunscribe a la derogación de aquellas normas que se opongan a la nueva regulación y una disposición final única que 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 remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos conforme al orden en que figuran integrados en el mismo:

1. Solicitud de dictamen.

2. Texto del proyecto de decreto.

3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación de 8 de marzo de 2019.

4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 7 de marzo de 2019.

5. Informe de la directora general de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 11 de septiembre de 2018.

6. Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de septiembre de 2018 que informa favorablemente el proyecto de decreto pues *“no contiene, en sí mismo regulación que afecte directamente a los protección de los consumidores”*.

7. Certificado del secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de 13 de noviembre de 2018 respecto al acuerdo alcanzado en idéntica fecha por el Consejo de Consumo.

8. Informe de 13 de septiembre de 2018 de la directora general de la Mujer, que no aprecia impacto por razón de género *“al tratarse de una norma de carácter técnico”*.

9. Informe de la directora general de Servicios Sociales e Integración Social de 7 de septiembre de 2018 de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género en el que se aprecia *“que no existe impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género”*.

10. Informe del director general de la Familia y el Menor de 29 de junio de 2018, en el que no se hacen observaciones por no tener la norma proyectada impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

11. Escritos de observaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Educación e Investigación, Economía, Empleo y Hacienda, y Sanidad; de la Dirección de Área de Ordenación y Control del Juego, de la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria; de la Dirección General de Turismo y de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos. También figuran los escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Justicia, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Transportes, Vivienda e Infraestructura; Políticas Sociales y Familia; Cultura, Turismo y Deportes, en los que no se formulan observaciones al proyecto normativo.

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve el proyecto reglamentario, de 21 de febrero de 2019.

13. Bloque de documentos en el que figuran las observaciones y las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Madrid, el Ayuntamiento de Quijorna, las asociaciones vecinales de Madrid Centro, CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de Madrid (AEJOMA), la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid La Viña, la Asociación Madrileña de Empresas de Restauración (AMER), la

Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid (Noche Madrid) y la Noche en Vivo, la Plataforma de Asociaciones por el Turismo, Ocio, La Hostelería y la Cultura, la Federación de Municipios de Madrid y la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM).

14. Resolución del de 7 de septiembre de 2018 del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.

15. Informe de coordinación y calidad normativa suscrito el 6 de agosto de 2018 por el secretario general técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

16. Resolución de 8 de junio de 2018 del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación por el que se somete a consulta pública el proyecto de decreto.

17. Proyecto de decreto sometido a informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

18. Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 19 de febrero de 2019.

19. Proyecto de decreto circulado a las Secretarías Generales Técnicas.

20. Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo de 6 de septiembre de 2018.

21. Proyecto de decreto sometido a audiencia e información pública.

22. Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 6 de septiembre de 2018.

23. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 12 de marzo de 2019, relativo a la solicitud de dictamen con carácter de urgencia a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que dispone que: *“En especial, 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 vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar viene a modificar el vigente Decreto 184/1998 dictado en ejecución de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante Ley 17/1997) en cuyo artículo 4 se recoge: *“el Catálogo que figura como Anexo de la presente Ley recoge, sin carácter exhaustivo, los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos regulados en la presente Ley. Este Catálogo podrá ser modificado y desarrollado por*

Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid”. El Catálogo contenido en el anexo de la Ley fue sustituido por el Decreto 184/1998 (aún sin carácter exhaustivo) y se modifica en el proyecto de decreto por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El presente proyecto tiene la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a modificar, el Decreto 184/1998 ya que participa de sus notas distintivas: se trata de una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla lo dispuesto en la Ley 17/1997.

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 (RC 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*”.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado entre otras ocasiones en los Dictámenes 3/18, de 5 de abril, 435/18, de 27 de septiembre y 62/19 de 21 de febrero que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”*.

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento, y no solo a uno, como en el presente caso.

Además, la declaración de urgencia, ha de estar motivada sin que valga a dichos efectos ni la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia ni, como en este caso, la necesidad de acomodar un Decreto del año 1998 a las iniciativas económicas actuales, puesto que el mero transcurso del tiempo no basta para urgir la reforma, argumento, que por otra parte no se ha tenido en cuenta, ni en el expediente, ni en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (recurso 5608/2004) que exige, que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada.

De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tras la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), *“a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. Salvo que normativamente se establezca*

otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía”.

Pese a no haberse justificado la urgencia, esta Comisión Jurídica Asesora ha emitido este dictamen con la máxima celeridad pues habiendo tenido entrada la solicitud el 13 de marzo, se ha aprobado el dictamen por el Pleno de la Comisión el día 28 de marzo.

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

Desde el punto de vista competencial, el proyecto de decreto encuentra su fundamento específico en el artículo 26.1.1.30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos.

En ejercicio de dicha competencia exclusiva se aprobó la Ley 17/1997, en cuyo artículo 4 se atribuye al Gobierno de la Comunidad de Madrid la facultad de modificar y desarrollar por Decreto el Catálogo que figura como anexo en la Ley. Dicho Catálogo, tal como se ha indicado anteriormente, ha sido sustituido por el Decreto 184/1998 cuya modificación nos ocupa.

Cabe recordar, 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 Ley 17/1997 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 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 (...).».

Dada la claridad de los términos en los que se ha expresado el Tribunal Constitucional acerca de la inclusión de la materia relativa a las actividades recreativas en el concepto de espectáculos públicos, así como la posibilidad de legislar en materia de actividades recreativas al amparo del título habilitante consistente en la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de ocio (artículo 26.17 de Estatuto de Autonomía), no cabe sino concluir que la Comunidad de Madrid ostenta competencias suficientes para aprobar la disposición reglamentaria objeto de dictamen.

Además, la habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley 17/1997 se contiene en su artículo 4 y en la disposición final primera, que autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma.

El proyecto, en tanto modifica el citado Decreto 184/1998, participa de la misma habilitación legal y título competencial que aquel.

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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

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 y por ser el rango normativo de la norma que se pretende modificar.

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 del Gobierno tal y como ha sido modificada por la 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 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante Real Decreto 931/2017), cuya entrada en vigor es anterior a la fecha en que comenzó la tramitación del presente proyecto.

También habrá de tenerse en cuenta la 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, que actualmente se contienen en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (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 señalarse 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 se publicará en el Portal de Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado por Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018 en el que se incluía el Decreto por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones, no la modificación del existente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC establece 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. La última Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo recoge que la propuesta normativa fue sometida a consulta pública y permaneció insertada en el portal de Transparencia, habiéndose recibido

observaciones al proyecto de la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM), la Asociación de Vecinos del Barrio de las Letras de Madrid, la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de la Comunidad de Madrid y la Asociación Círculo de Empresarios de Ocio Nocturno de Madrid.

2.- La norma proyectada es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, en virtud de las competencias que le atribuye el 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 es 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.- Por lo que se refiere 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 931/2017, se han incorporado al procedimiento tres memorias de 6 de septiembre de 2018, 19 de febrero de 2019 y 8 de marzo de 2019 firmadas por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites durante su tramitación. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (383/17, de 21 de septiembre; el 38/18 de 1 de febrero, y 62/19, de 21 de febrero, entre otros), 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 2.1.i) del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

En concreto, se ha optado por realizar una Memoria Abreviada. Esta posibilidad aparece prevista en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, cuyo apartado 1 permite el recurso a la misma cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 8 de marzo de 2019, justifica la alternativa de regulación elegida por la ausencia de impactos *“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”*, sin embargo, dicha afirmación entra en contradicción con el evidente impacto económico y social que las medidas tienen en el ámbito a regular.

La Memoria, que incorpora también la ficha de resumen ejecutivo, contempla la oportunidad de la propuesta, realiza un examen de su contenido y el análisis jurídico de la misma. Asimismo, se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC. Sería deseable una explicación más detallada sobre este particular, que es precisamente lo que la ley exige al imponer que la conformidad del texto proyectado con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, quede *“suficientemente justificada”*.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria no evalúa las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta normativa tal como exige el artículo 2 del Real Decreto 931/2017. Tampoco se ha

tenido en cuenta la problemática expuesta en las observaciones contenidas en el expediente relacionadas con la necesidad de salvaguardar la protección de derechos de los ciudadanos amparados por la Constitución Española, entre los que se encuentran la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio (artículo 18), el derecho a la salud (artículo 43) y al goce de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45) y al disfrute de una vivienda digna y adecuada (artículo 47).

Esta Comisión Jurídica Asesora considera que una mayor flexibilidad para la celebración y desarrollo de las actividades que se contemplan en la norma proyectada no puede suponer menoscabo de dichos derechos.

Conviene resaltar la sensibilidad que sobre los problemas del ruido y su incidencia sobre el domicilio y la vida privada ha tenido en cuenta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 21 de febrero de 1990 (asunto Powell y Rayner contra Reino Unido), Sentencia de 16 de noviembre de 2004 (asunto Moreno Gómez contra España) y la reciente Sentencia del TEDH de 16 de enero de 2018 (asunto Cuenca Zarzoso contra España). Por su parte, el Tribunal Constitucional ha abordado también el problema de la protección de los derechos fundamentales frente a la contaminación acústica. En este plano, resulta especialmente relevante la STC 119/2001, de 24 de mayo.

Por esta razón, hubiera sido necesario justificar mediante los oportunos informes las medidas técnicas que se establecen en el proyecto y su compatibilidad con otros derechos e intereses. La propia exposición de motivos de la ley obliga a conciliar las medidas con otros derechos e intereses de la ciudadanía afectados.

Por lo que respecta al impacto económico y sobre la unidad de mercado la Memoria resulta contradictoria puesto que por una parte afirma que la regulación no conlleva impacto económico al circunscribir sus efectos a la diversificación de la oferta de alternativas de ocio, y por otro lado, expresa que “estimulará” de forma favorable y positiva la industria de la hostelería, el ocio y el turismo en la Comunidad de Madrid, lo que exige su subsanación.

Según la Memoria, el proyecto normativo carece también de impacto en la unidad de mercado y no supondrá una elevación del gasto público para los ayuntamientos sin embargo, en previsión de déficits operativos se ha “*instituido un ámbito de colaboración Comunidad ayuntamientos*” con carácter potestativo, para atender contingencias que puedan surgir durante la aplicación de la norma, pero sin que se determine ni concrete dicho ámbito, lo que exige su concreción en la Memoria.

Desde el punto de vista presupuestario, la Memoria también se observa contradictoria puesto que tras afirmar que el proyecto normativo no supondrá elevación del gasto público de la Comunidad de Madrid ni de los ayuntamientos, la Memoria contempla en previsión de déficits operativos, la colaboración potestativa Comunidad ayuntamientos en la que de forma poco clarificadora no se descarta la dispensa de apoyo económico a las corporaciones locales.

Por otro lado se observa la nula referencia en la Memoria a la evaluación del efecto sobre la competencia, ni sobre la competitividad, ni se identifican las cargas administrativas, teniendo que acudir para su constatación a la ficha que figura como anexo, lo que exige un pronunciamiento de la Memoria sobre tales cuestiones.

La Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y 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.^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Al respecto, el informe de la Dirección General de la Mujer de 13 de septiembre de 2018 no aprecia impacto por razón de género al considerar la norma de carácter técnico y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social en informe de 7 de septiembre de 2018 expresa que el proyecto de decreto carece de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. En ella se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 2 del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria, 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 debe elaborarse una

memoria completa, sin carácter abreviado. No es justificación suficiente de la Memoria abreviada la que se ofrece sobre el consenso y los informes evacuados en el curso del procedimiento.

Esta consideración tiene carácter esencial

La Memoria menciona, asimismo, la evaluación ex post de la norma exigida por el artículo 2.1 j) del Real Decreto 931/2017.

5.- 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. Llama la atención que en el correspondiente informe se haya considerado que el proyecto de decreto no produce impacto en estos colectivos.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2018, ha emitido informe la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos que en general no ve inconveniente en la tramitación del proyecto de decreto pero si considera que debería concretarse en la Memoria el sistema de colaboración potestativo Comunidad ayuntamientos en ella previsto.

También ha emitido informe el director de Área de Ordenación y Control del Juego, el viceconsejero de Humanización de la Asistencia Sanitaria, el director general de Turismo y la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.

Por otro lado, 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, la Comisión de Legislación de Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, con fecha 31 de octubre de 2018 informó favorablemente un proyecto de decreto *“que prevé nuevas características de locales con oferta de ocio pero no contiene, en sí misma, regulación que afecte directamente a los protección de los consumidores”*, informe que fue ratificado por la Comisión Permanente de dicho Consejo en su reunión celebrada el 13 de noviembre de 2018.

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 un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 7 de marzo de 2019, formulando observaciones algunas esenciales, las cuales han sido acogidas en parte en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria.

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, se han evacuado informes con observaciones al texto por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Educación e Investigación; Economía, Empleo y Hacienda y Sanidad que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en la última Memoria. El resto de secretarías generales técnicas no formularon observaciones al texto propuesto.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

En cuanto al informe de calidad normativa al que se refiere el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno, emitido por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno en cumplimiento de las competencias otorgadas por el artículo 8.3 del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, sugirió algunas propuestas, que han sido adoptadas en su mayoría, tal y como se especifica en la Memoria.

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.

Según refiere la Memoria, y así consta en el expediente, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia por Resolución de 7 de septiembre de 2018 del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación desde el 7 al 28 de septiembre de 2018, y han formulado alegaciones la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEOE), la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio, la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid La Viña, la Asociación Madrileña de Empresas de Restauración, la Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid, la Asociación de Empresarios La Noche en Vivo y la Federación Madrileña de Municipios.

En la Memoria se reseña de manera pormenorizada las observaciones formuladas, las razones por las que algunas no se aceptan y el modo en el que, otras observaciones formuladas, han sido acogidas. La inclusión de esta motivación “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.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto modifica parcialmente el Decreto 184/1998 con el objetivo de adaptar el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, al devenir de la actividad empresarial y ofrecer al usuario y consumidor nuevas alternativas de ocio que permitan mantener a la Comunidad de Madrid como destino turístico de ocio en el mercado nacional e internacional del sector, según recoge su Exposición de Motivos.

La redacción original del proyecto se ha ido modificando durante su tramitación al incorporarse y adaptarse a algunas observaciones que se han realizado por los distintos órganos consultados.

Tal como indicara el Consejo de Estado en el Dictamen de 24 de septiembre de 1998 respecto al Decreto 184/1998, el contenido de la modificación parcial sometida al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora es más amplio que la simple modificación del Catálogo, al incluir aspectos puntuales más propios de una reglamentación más completa que de una revisión del catálogo.

El examen del contenido de la norma que se pretende aprobar debe comenzar por su parte expositiva. Esta, conforme a la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, “*Directrices de técnica normativa*” o, simplemente, “*Directrices*”), debe cumplir la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En la parte expositiva, la cita del Estatuto de Autonomía debe referirse a los artículos 26.1.1.22 (ocio) y al artículo 26.1.1.30 (espectáculos) y recoge de una manera extensa los diferentes objetivos que persigue: permitir la compatibilidad de dos o más actividades catalogadas en un mismo establecimiento, incorporar matizaciones conceptuales de establecimientos ya definidos y catalogados como los cafés-espectáculo en los que será posible ofrecer servicio de bar con preparación de productos en plancha o similares, permitir que las salas multiuso puedan ser recintos cubiertos, semicubiertos o descubiertos, incorporar tres nuevos recintos: las salas de experimentación y creación teatral, el parque recreativo infantil y el bar restaurante musical. También tiene como objetivo actualizar la definición de discotecas y salas

de baile posibilitándose la implantación de restauración en los mismos, introducir la opción de celebración de actuaciones de promoción de grupos noveles e intérpretes musicales en bares especiales, posibilitar el consumo exterior de los productos elaborados en los respectivos locales, definir la ambientación y la amenización musical y finalmente, actualizar el catálogo de establecimientos de juego.

Asimismo, la parte expositiva recoge el cumplimiento de los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien alguno de dichos principios, en concreto el de proporcionalidad, adolece de poca claridad y difícil comprensión. Por otro lado, no añade los trámites seguidos en su elaboración pues no menciona ni el informe del Consejo de Consumo, ni de la Abogacía General, ni se identifican los agentes sociales y económicos más representativos en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que según la parte expositiva, han participado *“de la forma más activa posible en la redacción de su texto, dando cuenta de ello el rigor técnico de las aportaciones efectuadas por dichos representantes socio-económicos”*. Tampoco incluye el expositivo de la norma proyectada las habilitaciones y competencias en cuyo ejercicio el Consejo de Gobierno dicta el decreto, es decir, el artículo 4 y la disposición adicional primera de la Ley 17/1997 y el artículo 21 g) de la Ley 1/1983, lo que deberá subsanarse. Por otro lado, los principios están poco justificados, se recogen de manera confusa y son reiterados (*“el presente decreto se fundamenta en el principio de la promoción de la actividad económica ...”*).

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está compuesta por un artículo único integrado por dieciocho apartados, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

El apartado uno del artículo único modifica el artículo 6 del Decreto 184/1998 bajo el nuevo título *“Concurrencia de actividades catalogadas*

en un mismo establecimiento, local o recinto”, contiene a su vez seis apartados que versan sobre: 1. “Actividades permitidas”, 2. “Concurrencia de actividades compatibles”, 3. “Concurrencia de actividades incompatibles”, 4. “Prohibiciones y limitaciones”, 5. “Ejercicio de varias actividades o espectáculos en un mismo local o establecimiento y autorizaciones extraordinarias” y 6. “Establecimientos individualizados en recintos comerciales”.

Respecto al apartado 1 del artículo 6 *“actividades permitidas”* en los locales, recintos o establecimientos, debe precisarse por seguridad jurídica el anexo o anexos a que se refiere.

El apartado 2 *“concurrencia de actividades compatibles”*, letra b), por una parte permite que las actividades idénticas a las catalogadas pero autorizadas como auxiliares de una actividad principal no queden sujetas a las determinaciones de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas, salvo que el público pueda acceder a dichas actividades en cuyo caso sí se sujetarán a la normativa de espectáculos y actividades recreativas. La excepción contemplada contradice y vulnera la exigencia de autorización o licencia para los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos catalogados que recoge el artículo 8 de la Ley 17/1997, con independencia de que el público en general pueda acceder a las actividades.

El precepto está repleto de conceptos jurídicos indeterminados que generan confusión, que impiden su comprensión sin que la Memoria contenga explicación que ayude a interpretarlo. Tal confusión puede plantear dudas sobre la posible vulneración del ya citado artículo 8 de la Ley 17/1998.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El proyecto en el apartado 3 del artículo 6 “*concurrentia de actividades incompatibles*”, con una redacción mejorable, al introducir la aplicación de las medidas más estrictas según la norma sectorial cuando se implanten dos o más actividades, podría vulnerar el principio de proporcionalidad. Además, por razones de seguridad jurídica deberían precisarse en qué consisten esas medidas.

El párrafo segundo del apartado c) debe suprimirse por reiterarse en el apartado d).

El apartado f) vulnera la disposición adicional novena de la Ley 17/1997 puesto que junto a la licencia municipal de funcionamiento contempla la declaración responsable del solicitante, a elección de este.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado dos del artículo único modifica el título y el contenido del artículo 9 del Decreto 184/1998. Bajo la rúbrica “*Prohibiciones y obligaciones específicas*” prohíbe el funcionamiento de equipos o aparatos de música o cualquier otro medio de reproducción audio-musical, las actuaciones en directo, las pistas de baile o practicar esta actividad “*así como cualquier otra análoga*” en los locales, recintos y establecimientos enumerados y definidos en el catálogo, antes de las diez horas de la mañana.

Su apartado 2, recoge la obligación específica de mantener puertas y ventanas cerradas de los establecimientos y locales autorizados que dispongan de medios audiovisuales de amenización o actuaciones en directo y además, deberán instalar los oportunos equipos de renovación de aire.

Junto a dicha previsión, el precepto establece en el apartado 3 que “*todas las actividades incluidas en el Catálogo deberán respetar, en todo*

momento, la normativa medioambiental en cada uno de los municipios durante el ejercicio de su actividad” como no podía ser de otra manera puesto que cada municipio establece su propia Ordenanza para luchar contra la contaminación acústica en uso de las atribuciones que en la materia, tienen atribuidas. Ahora bien el precepto deja fuera de su alcance el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid que según el artículo 2 del Decreto 55/2012, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno “será el definido por la legislación estatal”, por tanto, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley.

Por otro lado, en el apartado 4 del artículo 9 tras impedir el precepto que los establecimientos que cuenten con ambientación musical y servicio de terraza puedan ejercer ambos servicios o actividades simultáneamente, recoge de forma imprecisa que *“la inobservancia de esta obligación podrá dar lugar a la exigencia de la oportuna responsabilidad por comisión de infracción grave (...)”*. Al respecto señalar, que en materia de infracciones y sanciones rige el principio de reserva de Ley tal y como recoge el artículo 27 de la LRJSP a cuyo tenor *“únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*

Genera confusión y repercute sobre la seguridad jurídica que se utilicen expresiones como “puede suponer” y “podría dar lugar”. Uno de los principios del procedimiento sancionador es el de tipicidad por el cual, el ciudadano debe saber que conducta lleva aparejada determinada sanción. El principio de legalidad y tipicidad exigen la previsibilidad de las infracciones y sanciones.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado cuarto del artículo único incorpora una disposición adicional tercera del siguiente tenor literal “*La Comunidad de Madrid podrá prestar asistencia técnica a los ayuntamientos, a través del órgano competente en materia de espectáculos y actividades recreativos en relación con la aplicación del presente decreto*”. Tal y como se sugirió por algún órgano preinformante y se ha manifestado en los antecedentes del presente Dictamen, el precepto presenta ambigüedad e imprecisión al contemplarse de forma potestativa una inconcreta asistencia técnica por parte de la Comunidad, y no determina la forma en la que se instrumentará la colaboración prevista.

El apartado cinco del proyecto incorpora una disposición adicional cuarta en la que con carácter potestativo prevé la posibilidad de que los titulares de los establecimientos y locales que realicen actividades contempladas en el catálogo y que además estén incluidos en los censos municipales de interés cultural puedan adaptarse a la categoría de café-espectáculo. Al respecto, deberá recogerse expresamente la exigencia de previa licencia de funcionamiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.6 de la Ley 17/1997, o declaración responsable, teniendo en cuenta su disposición adicional novena.

El apartado seis del artículo único incorpora una disposición adicional quinta al Decreto 184/1988 para definir la “*amenización musical*” que se describe como la música que como acompañamiento de la actividad principal tenga su nivel de emisión limitado a un máximo de 80 decibelios ponderados de acuerdo con la curva de normalización A (dBa), mientras que la “*ambientación musical*” se define únicamente como la música que pueda superar el límite anteriormente indicado.

Al respecto, llama la atención, que no se haya previsto que los niveles de ruido del establecimiento o actividad no podrán superar los

establecidos en la Ley 37/2003, del Ruido y se haya limitado a la evaluación de los niveles de emisión sonora.

En el apartado siete del artículo único la actividad recreativa “*juegos recreativos y de azar*” prevista en el apartado II del anexo I, pasa a denominarse “*juegos y apuestas*” al igual que ocurre con la modificación que se proyecta en el apartado ocho del artículo único que modifica el apartado 6 del epígrafe IV de mismo anexo para diferenciar los “*salones de juego*” y los “*salones recreativos*” e introducir los “*locales específicos de apuestas*”, adecuándose su denominación al artículo 34 del Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 106/2006, de 30 de noviembre.

El apartado nueve del artículo único modifica la definición de café espectáculo contenida en el apartado 1.1 del anexo II, para especificar que el servicio de bar puede ser en barra o mesa, suprimir la prohibición de que en dichos locales pudiera celebrarse la actividad recreativa de baile y permitir que dichos locales puedan disponer de plancha o cualquier otro medio de preparación de alimentos con observación de la normativa higiénico sanitaria en vigor.

El apartado diez del artículo único alude a la modificación de los apartados 2.7 y 2.8 del Anexo II y redefinir el concepto de salas multiuso que podrán ser espacios cubiertos, semicubiertos o descubiertos en los que se podrán realizar espectáculos y actividades recreativas artístico culturales sin carácter exclusivo, e incluir dos modalidades de “*teatros*”, los “*teatros*” ya definidos en el Decreto que se modifica que “*podrán disponer de servicio complementario de bar*” y las “*salas de creación y experimentación teatral*” que se definen y que también podrán disponer de “*servicio complementario de bar*”.

El apartado once del artículo único modifica la definición de discotecas y salas de baile contenida en el apartado 4.1 del anexo II para suprimir la prohibición actual de que en dichos espacios se pudiera realizar ningún otro tipo de actividad recreativa o espectáculo, se suprime la referencia a las dimensiones de los elementos constructivos y mobiliarios, y se permite que puedan ofrecerse como actividades complementarias, la de restauración y la de espectáculos.

En relación con este precepto, se observa que la exigencia del cumplimiento de los criterios establecidos en el Código Técnico de Edificación se redacta en términos laxos. En otro orden de cosas, el precepto también prohíbe la entrada a menores de 18 años sin perjuicio de las excepciones previstas en artículo 25 de la Ley 17/1997, tras la modificación operada por la Ley 5/2015, de 18 de diciembre, y en el artículo 31 de la Ley 5/2002, de 27 de junio sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos que tras prohibir la entrada a menores de dieciocho años en bares especiales, así como en salas de fiestas, de bailes, discotecas y establecimientos similares en los que se venda o facilite el consumo de bebidas alcohólicas, contempla con carácter excepcional que *“estos locales podrán disponer de sesiones especiales para mayores de catorce años, con horarios y señalización diferenciada sin que puedan tener continuidad ininterrumpida con aquellas sesiones en las que se produzca la venta de bebidas alcohólicas, retirándose de los locales, durante estas sesiones especiales, la exhibición y publicidad de este tipo de bebidas”*.

El apartado doce del artículo único viene a modificar el apartado 6 del anexo II para cambiar el nombre de la actividad “juegos recreativos y de azar” por “juegos y apuestas”. Sería deseable la definición en el proyecto en lugar de la constante remisión a otra normativa.

El apartado trece del artículo único se dedica a adicionar un nuevo apartado en el apartado 7 del anexo II para con carácter novedoso introducir y definir los “*parques recreativos infantiles*”.

El apartado catorce del artículo único modifica la redacción del epígrafe III del anexo II y contempla la posibilidad de que los establecimientos incluidos en el apartado 10 (tabernas y bodegas, cafeterías, bares, café-bares, y asimilables, chocolaterías, heladerías, salones de té, croissanterías y asimilables, restaurantes, autoservicios de restauración y asimilables, bares-restaurantes, bares y restaurantes de hoteles, salones de banquetes y terrazas) en los que se permita la elaboración de alimentos, puedan dispensar los productos elaborados en el local para su consumo mediante venta a domicilio, con excepción de las terrazas, podrán también disponer de amenización musical a partir de las 10 horas.

Este precepto se incluye también la posibilidad de que los bares-restaurantes musicales puedan disponer de ambientación musical.

Por otro lado, resulta redundante que en el último párrafo se regule que los equipos de amenización o ambientación musicales no pueden funcionar antes de las 10 de la mañana, puesto que dicha previsión reitera lo dispuesto en artículo 9, según la redacción dada por el apartado dos del artículo único del proyecto normativo, por lo que se sugiere su supresión.

Finalmente indicar que por razones de seguridad jurídica y de reserva de ley en materia de infracciones y sanciones debería suprimirse el último inciso cuando textualmente expresa “*la inobservancia de esta obligación puede suponer incumplimiento de las condiciones de insonorización de los locales, recintos e instalaciones y podrá dar lugar a la exigencia de la oportuna responsabilidad por comisión de infracción*”.

grave tipificada en el artículo 38.12 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas”.

Como ya se ha señalado en el artículo 9, genera confusión y repercute sobre la seguridad jurídica que se utilicen expresiones como “puede suponer” y “podría dar lugar”. Uno de los principios del procedimiento sancionador es el de tipicidad por el cual, el ciudadano debe saber que conducta lleva aparejada determinada sanción. El principio de legalidad y tipicidad exigen la previsibilidad de las infracciones y sanciones.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado quince del artículo único modifica el apartado 9.1 del epígrafe III del anexo II para prohibir la entrada en los bares especiales a los menores de dieciocho años sin perjuicio de las excepciones previstas en el artículo 25 de la Ley 17/1997 y artículo 31 de la Ley 5/2002, permitir que puedan realizarse actividades de interés y promoción cultural de artistas o interpretes musicales siempre que finalicen antes de las 23 horas y no tengan sistema de amplificación o reproducción sonora o audiovisual. Por último, el inciso final expresa: *“en todo caso, deberán ser respetados los límites de transmisión contemplados en la normativa específica de cada municipio de la Comunidad de Madrid”*. En relación con este inciso para una mejor comprensión de la norma y con la finalidad de que la norma quede mejor asegurada deberían precisarse los límites de transmisión a que se refiere.

El apartado dieciséis del artículo único modifica la redacción del apartado 10.4 del anexo II para de una manera imprecisa introducir la posibilidad de que en los restaurantes, autoservicios de restauración y asimilables *“pueden disponer de mera amenización musical”*.

El apartado diecisiete modifica el apartado 10.5 del Anexo II para distinguir y definir separadamente los “*bares restaurante*” (10.5.1) y los “*bares restaurante musicales*” pudiéndose en estos últimos dispensar al público asistente ambientación musical cuando se implanten, antes del inicio de la actividad, las medidas de insonorización y sin que la actividad en terraza y la realización de ambientación musical puedan ser llevadas a cabo simultáneamente.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición derogatoria única que se dedica a derogar cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la norma proyectada y la disposición final única que 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 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe revisarse todo el proyecto teniendo en cuenta que la parte citada de una norma debe escribirse en minúscula (artículo, capítulo, título, anexo, disposición...).

También debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En el párrafo séptimo de la parte expositiva deberá suprimirse el entrecomillado que figura en el mismo.

También en la parte expositiva deben incluirse los términos “*el dictamen de*” antes de la Comisión Jurídica Asesora, en referencia a los tramites efectuados.

El apartado uno del artículo único incumple la directriz 31 al contemplar más de cuatro apartados. En su apartado uno “actividades permitidas” debe decir “espectáculos o actividades catalogados”, en lugar de “catalogadas”.

En el artículo 6.1 (actividades permitidas) debe decir catalogados en lugar de catalogadas.

Sobra el punto que va delante de las comillas, al final de los apartados dos, tres, cuatro, cinco y seis del artículo único.

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 carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos

Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones.

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

Madrid, a 28 de marzo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 119/19

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

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid