

Dictamen n.º: **734/24**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.11.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de noviembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 28 de octubre de 2024, tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 721/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 21 de noviembre de 2024.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto, según explicita la parte expositiva, la modificación del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante, Decreto 163/2008), con el fin de procurar una mayor eficacia en los procedimientos de habilitación del personal de control de acceso. Para ello, se modifican los requisitos de renovación de su acreditación, suprimiendo la obligación de superar nuevamente el test psicológico y el de conocimiento en materias tales como derechos fundamentales, derecho de admisión, medidas de seguridad en los establecimientos, horarios de cierre y régimen jurídico de los menores de edad, agilizándose de esta forma el procedimiento de renovación.

Asimismo, la norma proyectada actualiza algunas de las funciones del personal de control de accesos para permitir la adecuada cobertura de seguridad durante la entrada de los asistentes a los establecimientos, locales o recintos, permitiendo adoptar medidas correctoras, como negar el acceso o instar a abandonar el local a determinadas personas, en caso de incidencias siempre dentro del marco legal establecido.

Por último, según se indica en la citada parte expositiva, se ha revisado también el texto de la norma para adecuarlo a la organización

administrativa actual en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

El texto remitido consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, integrada por un artículo único, dividido en cuatro apartados, con el siguiente contenido:

Apartado uno.- Añade un párrafo al artículo 5.1 a) del Decreto 163/2008 para posibilitar que el personal de control de acceso pueda dirigir y ordenar la entrada de los asistentes, así como asegurar la fluidez del tránsito de personas en el exterior y/o zona de taquillas.

Apartado dos.- Modifica el artículo 5.1.e), incrementando las atribuciones del personal de control, pudiendo negar el acceso o instar a abandonar el local o recinto a las personas que no cumplan las condiciones de admisión, y ejerciendo las funciones de protección de menores previstas en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

Apartado tres.- Modifica la redacción del punto d) del artículo 6, para suprimir la referencia a la extinta *“Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid”*.

Apartado cuatro.- Modifica el artículo 7 del Decreto 163/2008, dividido ahora, a su vez, en cuatro apartados:

El apartado 1, destinado a adecuar el texto de la norma a la estructura y competencias actuales en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

El apartado 2, relativo a la renovación de los certificados, simplificando sus condiciones.

El apartado 3, relativo al proceso de renovación del certificado.

El apartado 4, que establece un plazo máximo de tres meses para otorgar o denegar la acreditación, así como la fecha de efecto del periodo de vigencia de la autorización renovada.

El proyecto de decreto se cierra con una disposición transitoria única, relativa a los procedimientos selectivos que estuvieran vigentes en la fecha de publicación del decreto, y una disposición final única, referida a la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 23 de octubre de 2024, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

2.- Cuatro versiones del proyecto de decreto.

3.- Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmadas por el director general de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de fechas 16 de febrero, 21 de mayo, 1 de julio y 8 de octubre de 2024.

4.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de 1 de agosto de 2024, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

5.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 11 de julio de 2024.

6.- Informe 22/2024 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 11 de marzo de 2024.

7.- Informe de impacto en materia de género de la directora general de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 29 de febrero de 2024.

8.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 1 de marzo de 2024.

9.- Informe de la Dirección General de Tributos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 7 de mayo de 2024.

10.- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 27 de septiembre de 2024 sobre el proyecto de decreto, y certificado de su secretaria de igual fecha, relativo a la adopción del acuerdo sobre el informe.

11.- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de 27 de septiembre de 2024.

12.- Resolución del director general de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de 23 de mayo de 2024, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto. Diligencia de la directora general de Gestión Económica y Personal de 9 de octubre de 2024, acreditativa del cumplimiento del trámite. Escrito de alegaciones presentado el 13 de junio de 2024 por la Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid y propuesta de curso de formación dirigido al personal de admisión de los locales de ocio.

13.- Escritos relativos a la realización de observaciones al proyecto de decreto de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 9 de marzo de 2024 y de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 4 de marzo de 2024, así como escritos relativos a la no realización de observaciones del resto de secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid: de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 8 de marzo de 2024; de la Consejería de Digitalización, de 6 de marzo de 2024; de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 4 de marzo de 2024; de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 4 de marzo de 2024; de la Consejería de Sanidad, de 8 de marzo de 2024, y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 5 de marzo de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad*

de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar viene a modificar el vigente Decreto 163/2008, 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 preámbulo se expone que “...esta exigencia ha de conciliarse con otros derechos e intereses de la ciudadanía de igual o superior rango al derecho a una adecuada utilización del ocio y que, por tanto, los poderes públicos han de tutelar. Sin duda, la seguridad de los espectáculos y de los establecimientos ocupa un lugar preferente entre las exigencias sociales...La protección de la infancia y de la juventud exige el establecimiento de una serie de garantías que eviten que las actividades lúdicas y de esparcimiento, imprescindibles para una adecuada formación y desarrollo de la personalidad, se desvirtúen hasta convertirse en un obstáculo para ese desarrollo e incluso en un peligro para la salud y la seguridad de los niños y jóvenes.

Finalmente existen demandas sociales como la protección del medio ambiente entendido en el sentido más amplio posible, la eliminación de trabas a los minusválidos, la protección de los espectadores o asistentes a los espectáculos y actividades o el respeto hacia las minorías que han de tener un adecuado tratamiento en la normativa sobre espectáculos”.

El presente proyecto tiene la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a modificar, el Decreto 163/2008, 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 como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”»*.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula

y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

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. Además, el artículo 27 previene competencias de desarrollo legislativo, en materias como la sanidad e higiene, la defensa de consumidores y usuarios o la protección del medio ambiente; cuestiones que dan cobertura a la actuación legislativa de la Comunidad de Madrid en la materia, con el alcance necesario para intentar una regulación que atienda todos esos condicionantes.

En ejercicio de dicha competencia exclusiva se aprobó la Ley 17/1997, cuyo artículo 6 refiere: *“1. Los locales y establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán reunir los requisitos y condiciones técnicas que, en orden a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones, así como para evitar molestias a terceros, establezca la normativa vigente.*

2. Las anteriores condiciones deberán comprender, entre otras, las siguientes materias:

a) Seguridad para el público asistente, trabajadores, ejecutantes y bienes...”. Por su parte, su artículo el 7 dispone que “la Comunidad de Madrid determinará reglamentariamente los espectáculos, actividades y

establecimientos que por su naturaleza, aforo o incidencia en la convivencia ciudadana deberán implantar medidas o servicios de vigilancia, así como las características de los mismos”.

El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 332/2008, de 10 de diciembre, ya señalaba, al respecto de la Ley 17/1997, que, *«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”».*

Además, 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 26.1.22 del 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 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 163/2008, 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.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la 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.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el plan normativo para la XIII legislatura, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

En relación con el proyecto, la última Memoria, de 8 de octubre de 2024, señala que *“dado el perfil y naturaleza de la norma proyectada, se considera que no es precisa la evaluación ex post de la misma en base al artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y a los artículos 3.3, 6.1i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, pues no ocasiona impacto presupuestario, económico ni sobre la unidad de mercado, y su entrada en vigor no implica coste para la Administración o sus destinatarios, y se trata de una modificación puntual del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre”*.

En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación *ex post*, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, *“ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del

espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 de la LPAC.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que “de acuerdo con lo señalado en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo y en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, no se ha considerado necesaria la realización del trámite de consulta pública, en la medida en que se trata de una propuesta de modificación normativa que carece de un impacto significativo en la actividad económica y regula aspectos parciales de la actividad de los establecimientos públicos y actividades recreativas. Asimismo, no sólo no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios, si no que elimina parte de ellas”.

En consecuencia, la justificación relativa a la omisión del trámite se encontraría amparada en las circunstancias expuestas, conforme a lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que ostenta las competencias en la materia, conforme lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 16 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

En este sentido, cabe citar que la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 5/2023, de 22 de marzo),

determina, en su artículo 30.1.f), que la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 ejercerá las funciones derivadas de, entre otras, su competencia en materia de “...espectáculos públicos y actividades recreativas». De igual modo, el Decreto 217/2023, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, atribuye las funciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas a la Dirección General de Seguridad, al igual que el artículo 5.1 e) del Decreto 252/2023, de 22 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la última fechada el 8 de octubre de 2024. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la

propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y sobre la unidad de mercado. En relación con ellos, la Memoria destaca que la aprobación del decreto carece de impacto en la unidad de mercado, ya que no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en los términos establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria también señala que *“al suprimirse el requisito de superar los test para la renovación del certificado que habilita al personal de control de acceso, se dejan de ingresar las tasas de 102,01 euros por los derechos de examen en las mismas, que tiene lugar cada cinco años. Esto supone una reducción de estos ingresos en los próximos años, por lo que esta modificación normativa debe someterse a informe de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo”*. En este sentido, consta en el expediente el informe emitido el 7 de mayo de 2024 por la Dirección General de Tributos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En consecuencia, se hace constar un cálculo de 1.417 certificados sin renovar, lo que equivale a un importe por tasas no cobradas de 144.548,17 euros.

De igual modo, la Memoria también refiere que *“se reducen los gastos, en el capítulo 2 del mismo programa 132A, motivados por la organización de los exámenes para la renovación de los certificados del personal de control por la unidad de tramitación, pues a partir de la*

entrada en vigor de la modificación del decreto no serían necesarios: alquiler de aulas, dietas del personal que vigila a los asistentes en las pruebas, contratación de empresas que confeccionan los test y los corrigen, y de empresas de seguridad para la entrega de los certificados, así como adquisición de material de papelería y reprografía. El importe de estos gastos fue de 2.705,75 euros en 2023, por lo que se estima que, durante los años 2024, 2026, 2027 y 2028, alcanzarían de forma aproximada una reducción de un total de 10.823 euros, por este concepto, sin tener en cuenta ningún incremento por el IPC...”

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas, para determinar que el proyecto normativo, con la supresión del requisito de realizar la prueba de conocimientos y psicológica por el personal de control en la renovación del certificado, origina, además de una simplificación administrativa, una reducción de cargas de esta naturaleza que soportan los interesados. Añade que *“para realizar la medición y la valoración de la reducción que supone la supresión de los test en la renovación se tomará como dato de número de expedientes (frecuencia) la media redondeada de la población que debería renovar el certificado en los cuatro años”*, de modo que la reducción de cargas administrativas del proyecto normativo supone para los ciudadanos un ahorro de 531.000 euros al año.

Asimismo, las memorias incluyen 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 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, se refieren al informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 1 de marzo de 2024, en el que se considera que este proyecto de norma no genera impacto en la materia que se analiza.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Alude al informe emitido el 29 de febrero de 2024 por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que considera que el proyecto genera un impacto neutro por razón de género y que, por tanto, no se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en atención a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con el contenido anteriormente expuesto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 a) del Decreto 38/2023, de 23 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el informe 22/2024, de 11 de marzo de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería.

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 informe 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 el informe de 1 de agosto de 2024, formulando varias observaciones, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En particular, y como corolario de su informe, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid cuestiona que no se haya aprovechado la modificación del Decreto 163/2008 para realizar una regulación más completa en la materia, desarrollando aspectos que recogen otras normativas en el derecho autonómico comparado, citando el informe, al respecto, entre otras normas, el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos, el Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos en la Comunidad Valenciana, así como el Decreto 48/2021, de 11 de marzo, de la Xunta de Galicia, por el que se regula la actividad de control de acceso a los espectáculos públicos y actividades recreativas.

Es esta una cuestión de oportunidad sobre la que no corresponde manifestarse a esta Comisión Jurídica Asesora, sin perjuicio del análisis de la normativa autonómica que realizaremos posteriormente, a propósito de la íntima conexión entre el denominado “*control de acceso*” y el derecho de admisión y su plasmación en el texto del proyecto remitido.

Por otro lado, 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, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, realizando observaciones las secretarías generales técnicas de las consejerías de Economía, Hacienda y Empleo, el 9 de marzo de 2024, y de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el 4 de marzo de 2024.

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

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 11 de julio de 2024.

Además, 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*”, como es el caso.

Por ello, se ha recabado su informe, emitido con carácter favorable por la Comisión Permanente, en su reunión de 27 de septiembre de 2024.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, 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.

Por Resolución del director general de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de 23 de mayo de 2024, se sometió a los trámites de audiencia y de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Según se hace constar en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y así resulta del expediente, se realizó una única alegación por parte de la Asociación de Empresarios de Ocio y Espectáculos Noche Madrid y Madrid en Vivo, en relación con la conveniencia de incorporar dentro del test de conocimientos que deben superar aquellas personas que opten a la obtención del certificado profesional para ejercer la función de control de accesos, las materias y contenidos relacionados con la perspectiva de género y violencia sexual, con las habilidades sociales y con la capacidad y la transmisión de mensajes de concienciación relacionados con el civismo y convivencia ciudadana.

Al respecto, la Memoria refiere que *“el contenido de la alegación formulada ha sido incorporado al texto del proyecto de decreto modificándose el apartado 3 de su artículo único, con el fin de que en la*

letra d) del artículo 6 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre figuren las materias «igualdad de género y prevención de la violencia sexual, habilidades sociales y capacidad de transmisión de mensajes, civismo y convivencia ciudadana» como contenido del test de conocimientos que debe superar el personal de control de accesos a espectáculos públicos».

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Con carácter general cabe decir que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas según la directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, las directrices), en este caso la opción de aprobar una modificación de la norma -que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones-, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial hasta el proyecto remitido para dictamen a este órgano consultivo, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Entrando ya en el análisis del proyecto, señalar, como ya hemos adelantado, que consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por un artículo único con cuatro apartados, y una parte final, con una disposición transitoria única y una disposición final única.

Por lo que atañe al título de la norma, la directriz 7 exige que la nominación de la norma refleje el contenido y objeto de la materia regulada, como así sucede, tratándose de una disposición modificativa.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, aunque cabe señalar que se echa de menos que el texto recoja una mención a los artículos del Estatuto de Autonomía que legitiman el uso de las competencias de la Comunidad de Madrid para su aprobación, es decir, la cita debe referirse a los artículos 26.1.1.22 (ocio) y al artículo 26.1.1.30 (espectáculos).

Por lo demás, la parte expositiva justifica la nueva regulación; describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y también contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que, a la hora de mencionar dichos trámites, se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren –tal y como continuamente pone de manifiesto este órgano consultivo en sus dictámenes– únicamente a los trámites más relevantes, como puede ser el de información pública o el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, y en atención al propio orden de la parte dispositiva del proyecto, parecería más lógico alterar también el orden de sus párrafos tercero y cuarto, situando por delante la justificación de la modificación del artículo 5 del Decreto 163/2008 y, posteriormente, la del artículo 6 de la citada norma objeto de modificación.

Asimismo, la parte expositiva explicita, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia. Además, se observa que se han recogido adecuadamente las observaciones que al respecto de esta parte, se

contienen en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por último, la parte final recoge de manera correcta conforme a la directriz 16, la fórmula de promulgación del decreto, con la referencia al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva, está integrada por un artículo único, con cuatro apartados, en atención a lo dispuesto en la directriz 57, a cuyo tenor: “57. Modificación simple. *En el caso de que la disposición modifique una sola norma, contendrá un artículo único titulado. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...)*”.

Pues bien, el apartado uno modifica la redacción del artículo 5.1 a) del Decreto 163/2008, de modo que, entre las funciones del personal de control de acceso se encuentra ahora la de: “*a) Dirigir y ordenar la entrada de los asistentes al establecimiento público, espectáculo público o actividad recreativa, con el fin de garantizar su acceso en condiciones adecuadas y de forma pacífica, así como asegurar la fluidez del tránsito de personas desde el exterior y en la zona de taquillas*”.

En este sentido, no cabe realizar ninguna observación a la nueva redacción propuesta, pues responde de modo más adecuado a la verdadera definición del servicio de control de acceso que se contiene en la normativa autonómica comparada, si bien, como ahora veremos, contradice en cierta manera lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 163/2008, contradicción que ya fue destacada por el Consejo Consultivo

de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 332/08, de 10 de diciembre y que el nuevo texto propuesto no ha resuelto.

Así, al respecto de la normativa autonómica, cabe citar el artículo 12.2 a) de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, según el cual “2. *En todo caso, el personal de control de acceso deberá cumplir las siguientes funciones: a) Regular la entrada de personas al establecimiento, espectáculo o actividad recreativa con el fin de que se realice de modo ordenado y pacífico ...*”. Idéntica redacción presenta el artículo 5.1 a) del Decreto 48/2021, de 11 de marzo, de la Xunta de Galicia, por el que se regula la actividad de control de acceso a los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como a los establecimientos o espacios abiertos al público en que se celebren.

Ahora bien, como decimos, cabe recordar que el Dictamen 332/08, de 10 de diciembre del Consejo Consultivo ya señalaba que «...*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)».

No obstante, cabe recordar que, si bien es cierto que el personal de control de acceso parece destinado a actuar en el exterior del establecimiento, mientras que el servicio de seguridad privada desarrolla sus funciones en interior, el Reglamento de la Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, en su artículo 77, prevé la posibilidad de que los vigilantes de seguridad realicen tareas de control de acceso a los inmuebles realizando controles de identidad de las personas e impidiendo su entrada cuando así se estime necesario, mientras que, por otro lado, el Decreto 163/2008, en el propio artículo 5, atribuye explícitamente a los controladores de acceso el control sobre actividades en el interior, como el tránsito de zonas reservadas (pasillos de evacuación, salidas de emergencia...) o vigilar que las bebidas expedidas en el interior del local se consuman dentro del mismo.

Por su parte, el apartado dos de la norma proyectada modifica el artículo 5.1.e), de modo que una de las funciones del personal encargado del control de acceso pasa de ser 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”* a, directamente, *“negar el acceso o instar a abandonar el local o recinto, a las personas que no cumplan las condiciones de admisión y las relativas a la protección del menor establecidas en los artículos 24.2, 25.1 y 25.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, requiriendo, en*

su caso, a tal fin, la intervención del personal del servicio de vigilancia de establecimiento, si lo tuviera, o en su defecto, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

En definitiva, la modificación propuesta supone convertir al personal encargado del control de acceso en un verdadero “servicio de admisión”, para el efectivo ejercicio del derecho consagrado en el citado artículo 24.2 de la Ley 17/1997, a cuyo tenor “2. Los titulares de establecimientos y los organizadores de espectáculos o actividades recreativas o personas en quienes deleguen podrán ejercer el derecho de admisión. Este derecho no podrá utilizarse para restringir el acceso de manera arbitraria o discriminatoria, ni situar al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo. El derecho de admisión deberá tener por finalidad impedir el acceso de personas que se comporten de manera violenta, que puedan producir molestias al público o usuarios o puedan alterar el normal desarrollo del espectáculo o actividad. Las condiciones para el ejercicio del derecho de admisión deberán constar en lugar visible a la entrada de los locales, establecimientos y recintos.

Se prohíbe el acceso a los establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas portando prendas o símbolos que inciten a la violencia, el racismo y la xenofobia”.

Al respecto, es preciso señalar que tal posibilidad fue rechazada inicialmente por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el tantas veces citado Dictamen 332/08, de 10 de diciembre, donde, a propósito del proyecto de decreto ahora objeto de modificación, afirmaba, de modo taxativo que «...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».

Sin embargo, no podemos desconocer que, a pesar de la postura expuesta por el órgano consultivo en el año 2008, la evolución

normativa en la materia en el resto de comunidades autónomas refleja una posición contraria a dichos pronunciamientos, con reflejo, incluso, en normas con rango de ley, y no sólo reglamentarias. En efecto, la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, en su artículo 1 c) , en cuanto a la finalidad y el objeto de la ley, alude a la regulación del *“régimen de habilitación y funciones del personal de control de acceso en los establecimientos públicos dedicados a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas”* y, de modo especial, en su artículo 12, al enumerar las funciones del servicio de control de acceso, determina que *“1. El personal que preste el control de acceso deberá desempeñar el ejercicio del derecho de admisión con arreglo a las condiciones específicas de admisión que en su caso se establezcan y a las normas particulares o instrucciones de uso”*.

Más claro es aun el Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, cuyo artículo 128 regula un *“servicio de admisión”*, señalando que *“1. A los efectos del presente reglamento se entiende por servicio de admisión aquel cuyo objeto sea el proceder al control de acceso de los clientes o usuarios a los establecimientos públicos, espectáculos públicos o actividades recreativas, sean estos efectuados en una instalación fija, eventual, portátil o desmontable, o en un acontecimiento considerado como espectáculo o actividad extraordinario, singular o excepcional”*, y refiriendo a continuación, en consonancia con lo dispuesto en el propio artículo 5.2 del Decreto 163/2008 y con lo ya señalado en este Dictamen, que *“2. El personal de servicio de admisión no podrá desempeñar, en ningún caso, las funciones establecidas para el personal de seguridad privada recogidas en la legislación sobre seguridad privada y su normativa de desarrollo.”*

Por su parte, el personal de seguridad privada no podrá simultanear sus funciones con las propias del personal del servicio de admisión sin perjuicio de poder ejercer estas últimas cuando no se esté trabajando como vigilante de seguridad en los términos previstos en su normativa sectorial”.

En consecuencia, ninguna observación cabe hacer en relación con la modificación pretendida.

El apartado tres del artículo único del proyecto remitido modifica el párrafo d) del artículo 6 del Decreto 163/2008, que, en cuanto a los requisitos para desempeñar las funciones de personal de control de acceso, queda redactado en los siguientes términos: *“d) Haber superado las pruebas consistentes en la realización de un test psicológico y un test de conocimiento en materia de derechos fundamentales, derecho de admisión, medidas de seguridad en los establecimientos, horarios de cierre y régimen jurídico de los menores de edad, igualdad de género y prevención de la violencia sexual, habilidades sociales y capacidad de transmisión de mensajes, civismo y convivencia ciudadana.*

Las pruebas serán convocadas por la dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid”.

La modificación obedece, por un lado, como ya señalábamos, a la incorporación al texto del proyecto de una de las alegaciones de la Asociación de Empresarios de Ocio y Espectáculos Noche Madrid y Madrid en Vivo, en relación con la conveniencia de incorporar, dentro del test de conocimientos que deben superar aquellas personas que opten a la obtención del certificado profesional para ejercer la función de control de accesos, las materias y contenidos relacionados con la perspectiva de género y violencia sexual, con las habilidades sociales y

con la capacidad y la transmisión de mensajes de concienciación relacionados con el civismo y convivencia ciudadana.

Ahora bien, entendemos que ello ha de suponer también la necesidad de modificación del programa o temario correspondiente para la realización de la prueba, y al que han de someterse los aspirantes, recogido actualmente en el anexo I de la Orden de 14 de enero de 2009, por la que se aprueban las bases generales de las pruebas para la obtención del certificado acreditativo del personal de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, se establece el procedimiento de gestión, liquidación y recaudación de la tasa por derechos de examen, en la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid, para la obtención de dicho certificado y se efectúa la convocatoria de las citadas pruebas.

El párrafo segundo del artículo responde a la modificación operada por el artículo 5 de la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, que suprime la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid, quedando atribuidas sus funciones a la dirección general competente en materia de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, estableciendo asimismo que todas las referencias que el ordenamiento jurídico realice a la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid deberán entenderse realizadas a la referida dirección general, si bien el texto propuesto, de modo lógico, entiende que, en este caso, la referencia ha de hacerse a la *“dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid”*

El apartado cuatro modifica el artículo 7, que queda redactado en los siguientes términos: *“1. Para el ejercicio de la función de control de acceso deberá contarse con un certificado acreditativo de haber superado las pruebas previstas en el artículo 6, expedido por la dirección general*

competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

2. La validez de este certificado será de cinco años desde el momento de su expedición y podrá renovarse por periodos de cinco años sucesivos, mediante la acreditación documental del cumplimiento de los requisitos que se establecen en los párrafos b) y c) del artículo 6.

3. La presentación por el interesado de la solicitud de renovación, junto a la documentación acreditativa indicada, deberá realizarse con una antelación mínima de dos meses a la fecha de caducidad del certificado.

4. En el plazo máximo de tres meses, desde la fecha en que la solicitud de renovación del certificado haya tenido entrada en el registro electrónico, la dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas debe otorgar o denegar la acreditación.

El periodo de vigencia de la acreditación renovada tendrá efecto desde la fecha en la que se hubiera producido la caducidad de la anterior en caso de que el interesado la hubiera presentado en el plazo previsto en el apartado 3”.

La modificación del número 1 del artículo 7 obedece, al igual que en el caso del artículo 6, a la necesidad de adaptación de la norma a la supresión de la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid, así como a la ordenación competencial en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a los puntos 2 y 3 del artículo 7, su modificación supone principalmente, además de la determinación de un plazo concreto de nueva vigencia del certificado tras la renovación (5 años), la supresión del requisito de que los solicitantes de dicha renovación se sometieran de nuevo al test psicológico y a la prueba teórica, lo que se justifica en la

parte expositiva del proyecto por la necesidad de “agilizar” el procedimiento de renovación.

No hay obstáculo legal que impida tal modificación, sin perjuicio de señalar que esta Comisión Jurídica Asesora comparte el parecer de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, cuando señala al respecto que, *“dadas las consecuencias que en ocasiones se han derivado de actuaciones desproporcionadas, se ha de sugerir una reflexión al promotor de la iniciativa reglamentaria sobre la conveniencia de suprimir una nueva realización del test psicológico (pues las condiciones de aptitud mental pueden verse alteradas con el paso del tiempo), o al menos exigir la presentación de un certificado de estas características, suscrito por personal con la debida cualificación profesional, con vistas a la renovación de la acreditación”*.

En todo caso, la renovación del certificado ha de solicitarse, y esto también constituye una novedad, con una antelación mínima de dos meses a la fecha de su caducidad.

Por último, interesa destacar, en cuanto a la redacción definitiva del artículo 7.4, que responde a las observaciones formuladas al texto inicial por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que consideraba en su informe, por un lado, que el hecho de establecer el cómputo de un plazo de dos meses (plazo que considera insuficiente) *“desde la fecha de la solicitud de renovación del certificado”* resultaba contrario al artículo 21.3 de la LPAC, que dispone que el plazo máximo en el que deba notificarse la resolución expresa se computará, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (como es el caso), *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”*, redacción que acoge el texto en su última versión, ampliando el plazo a tres meses.

Además, la Abogacía General también se mostraba contraria al silencio negativo que el proyecto recogía en un principio, al entender que no cabe establecer una excepción al sentido positivo del silencio por una disposición reglamentaria como la que nos ocupa, de modo que el texto, en su versión definitiva, no se pronuncia al respecto, lo que supone la aplicación en este caso del régimen general del artículo 24.1 de la LPAC.

En cuanto a la parte final del proyecto, la disposición transitoria única se limita a consagrar la pervivencia de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición, en este caso los procedimientos de renovación de certificados, en consonancia con lo dispuesto en la directriz 40, apartado b) del Acuerdo de 2005, mientras que la disposición final única establece, como ya indicábamos, la entrada en vigor de la norma al 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.

Ello, no obstante, sin perjuicio de algunas observaciones ya realizadas, cabe señalar que, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias al consejero competente, donde la palabra “*consejero*” debe ir en minúscula y la materia sobre la que ostenta la competencia en mayúsculas.

Además, en la parte dispositiva debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma debe hacerse completa, pudiendo abreviarse en las demás ocasiones, según la directriz 80.

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, ninguna de ellas 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 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas”*.

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

Madrid, a 21 de noviembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 734/24

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid