



A.G.- 47/2024

INFC-2024/1515

S.G.C.- 144/2024

S.J. 127/2024

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con 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»**.

Al amparo de lo dispuesto en 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, en relación con el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. – DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en lo sucesivo, CMAAI), ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento. A la solicitud se le acompaña la siguiente documentación:

- a) Versión inicial del proyecto de decreto.
- b) Primera memoria del análisis de impacto normativo, suscrita por el Director General de Seguridad el 16 de febrero de 2024.



- c) Informe 22/2024, de 11 de marzo de 2024, de Coordinación y Calidad Normativa, firmado por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- d) Informe de la Directora General de Igualdad de 29 de febrero de 2024, de impacto por razón de género.
- e) Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 1 de marzo de 2024, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- f) Escritos de observaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 5 de marzo 2024 (incorpora informes de las direcciones generales de Infancia, Familia y Fomento Natalidad; Atención al Mayor y a la Dependencia y de Igualdad), y de Economía, Hacienda y Empleo, de 9 de marzo 2024.
- g) Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Educación, Ciencia y Universidades (4 de marzo de 2024); Vivienda, Transportes e Infraestructuras (ídem); Cultura, Turismo y Deporte (5 de marzo 2024); Digitalización (6 de marzo 2024); Presidencia, Justicia y Administración Local (8 de marzo 2024), y de Sanidad (ídem), por los que no se formulan observaciones.
- h) Informe de la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 7 de mayo de 2024.
- i) Segunda memoria del análisis de impacto normativo, firmada por el Director General de Seguridad el 21 de mayo de 2024.
- j) Resolución del Director General de Seguridad, de 23 de mayo de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.
- k) Versión del proyecto de decreto sometido a dicho trámite.
- m) Escrito de alegaciones presentado el 13 de junio de 2024 por la Asociación de Empresarios de Ocio y Espectáculos Noche Madrid y Madrid en Vivo.
- n) Tercera memoria del análisis de impacto normativo y ficha del resumen ejecutivo, suscrita por el Director General de Seguridad el 11 de julio de 2024.



- ñ) Informe de legalidad firmado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el 11 de julio de 2024.
- o) Versión del proyecto de decreto que se somete al parecer de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA-. FINALIDAD Y CONTENIDO.

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto proveer a 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 lo sucesivo, DACAEP).
2. El proyecto consta de una parte expositiva, de otra dispositiva conformada por un solo artículo, con cuatro apartados de modificación del decreto propiamente dicho, y de una parte final conformada por una disposición transitoria y otra final.

SEGUNDA-. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM, en lo sucesivo), en su artículo 26.1.30, establece la competencia exclusiva de dicha comunidad autónoma en materia de espectáculos públicos.

En su ejercicio, se dictó la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR). Tal como señaló el Tribunal Constitucional en el Auto





46/2001, de 27 de febrero, FJ 4, precisamente en relación con una cuestión de inconstitucionalidad planteada en torno a dicho texto legal, 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, según se desprende del apartado C) 1 y 2 de su anexo, permite apreciar 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. Igualmente, apuntó el Alto Tribunal en la resolución de referencia, que esta materia guarda estrecha conexión con la competencia asumida por nuestra Comunidad Autónoma de forma exclusiva en materia de ocio (art. 26.1.22 EACM).

TERCERA-. NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

1. El proyecto de decreto sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la STS¹ de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro de él todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal aplicada en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, matizó que *«[e]l reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede*

¹ En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo y RC a recurso de casación.



explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución...».

De forma más reciente, la STS de 20 de junio de 2024 (Rec. 72/2023), ha recordado la caracterización como reglamentos ejecutivos de aquellos *«que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento»*, señalando la necesaria presencia en ellos de dos rasgos distintivos:

- Dictarse como ejecución o como consecuencia de una norma de rango legal *«cuya voluntad es dejar sentados los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es decir, que la Ley no quiere dejar al Reglamento, mediante la técnica deslegalizadora, abordar primigeniamente esas materias»*.
- Ser expedido en ejecución de una norma legal que innove, *«en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar la misma o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico (así, sentencia de 12 de noviembre de 2003 (Rec. 12/2002))»*.

Por su parte, el Consejo de Estado afirmaba ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la de «desenvolver la ley preexistente». Por consiguiente, tanto el «desarrollo» como el «complemento» y la pormenorización de la ley, son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

Más cercanamente, ha recordado el alto órgano consultivo del Gobierno de la Nación en el Dictamen 679/2020, de 10 de diciembre de 2020, que, conforme a la línea jurisprudencial anteriormente reseñada, que auspicia la concepción amplia del concepto



de reglamento ejecutivo, se ha de incluir en él toda norma reglamentaria que complemente la ordenación de la ley, aunque sea parcialmente, quedando únicamente excluidos de dicha condición los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem* (principalmente desarrollados en el ámbito de la potestad doméstica) y los reglamentos de necesidad. Y que, desde el punto de vista práctico, esta disquisición tiene importantes repercusiones, al garantizar que las disposiciones reglamentarias sean examinadas por ese Alto Cuerpo Consultivo desde la perspectiva de su conformidad con la ley y con el resto del ordenamiento jurídico.

En particular, el carácter de reglamento ejecutivo del DACAEP fue sostenido en el Dictamen 191/08, de 10 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en relación con el proyecto de dicha norma reglamentaria.

2. La articulación jurídica del proyecto de disposición general sometido a consulta pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, LGACM) y tener precisamente por objeto la modificación de otro decreto. Es a dicho órgano, además, a quien la disposición final primera de la LEPAR atribuye el dictado de las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo.

Desde ese concreto punto de vista, nada cabe oponer al rango de la norma proyectada.

CUARTA-. TRAMITACIÓN.

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las Comunidades Autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que



estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a su autoorganización y regulación de la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM) y 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 (DPEDGCM). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 31 de la LGACM atribuye a los consejeros la proposición y presentación al Consejo de Gobierno de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a la Consejería que encabezan. El Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, atribuye a su titular las competencias en materia de «espectáculos públicos y actividades recreativas, incluidos los espectáculos taurinos, sin perjuicio de las competencias de otras Consejerías».

Dentro de la CMAAI, es razonable atribuir la elaboración e impulso del proyecto normativo a la Dirección General de Seguridad adscrita a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que es la promotora de la actual iniciativa normativa. En dicho sentido, conviene tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, cuyo preámbulo (II) anticipa el designio de *«englobar en las funciones de Seguridad las competencias propias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas que, desde su legislación específica aplicable, concitan la actuación conjunta de la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, con potestades de autoridad, sanción y actuación de policía local como exponente del mantenimiento de la seguridad a la población, en procedimientos iniciados*



y a instancias de la administración autonómica madrileña». De hecho, ya en la parte dispositiva del texto legal, su artículo 30.1 f) atribuye a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 el ejercicio de las funciones derivadas de las competencias sobre los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

Por su parte, 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, relaciona en su artículo 7 entre las competencias de la Dirección General de Seguridad en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, *«[e]l ejercicio de las competencias en relación con los espectáculos públicos y las actividades recreativas atribuidas a la consejería competente por la disposición adicional cuarta de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid»*, disposición que, a su vez, alude *«al órgano competente de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas»*.

A su vez, la competencia para aprobar el futuro decreto correspondería al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la LGACM.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, siendo objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requeriría justificar este hecho en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), según exigen los artículos 3.3 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

El proyecto de decreto cuya aprobación se promueve está expresamente previsto en el Plan Normativo para la XIII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2023.

4. El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado



para ello que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60 de la LTPCM, al igual que el artículo 5.4 del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando la futura disposición carezca de un impacto significativo en la actividad económica o aborde la regulación de aspectos parciales de determinada materia, aspectos ambos aducidos por la MAIN. En esta última se apela también a la falta de imposición de obligaciones relevantes para los destinatarios, toda vez que se restringen las cargas conducentes a la renovación del certificado de controlador de acceso a espectáculos públicos.

5. Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CMAAI integra tres versiones de la MAIN, firmadas por el Director General de Seguridad, respectivamente, el 16 de febrero, el 21 de mayo y el 11 de julio de 2024. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN *«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»* (así, en sus recientes Dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

En concreto, la MAIN responde a la modalidad de versión ejecutiva, y no a la de extendida prevista en el artículo 7 del DPEDGCM.



Con respecto a esa cuestión, se reputa necesario advertir que el artículo 6.1 de la norma reglamentaria permite la elaboración de una MAIN ejecutiva cuando el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria estime que la aplicación, en su caso, de la propuesta normativa, no generará impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos. Por su parte, el segundo apartado del precepto señala que *«[e]ste tipo de memoria se realizará, en todo caso, cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos, incluyéndose una breve justificación al respecto»*. Este parece ser el caso de la norma cuya aprobación se promueve, al ser de carácter modificativo y no preverse, según recoge la propia MAIN, impacto desde el punto de vista económico ni de las cargas administrativas.

El referido artículo 6.1 detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva:

- a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma.*
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.*
- c) Identificación del título competencial prevalente.*
- d) Listado de las normas que quedan derogadas.*
- e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley.*
- f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas.*
- g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo.*
- h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante.*
- i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post”.*

Examinado el contenido de la versión más reciente de la MAIN se observa que, en general, todos esos aspectos son abordados en ella. En algunos casos, como el análisis de los posibles impactos, se ha llegado a un nivel de detalle más propio de la memoria extendida que de la ejecutiva. Esto último no debe ser considerado una práctica jurídicamente reprochable, puesto que el análisis más detallado de una disposición en estos y otros aspectos refuerza el cumplimiento de la finalidad propia de la MAIN.



Igualmente, debe resaltarse, como aspecto positivo, el análisis de las observaciones realizadas en los informes recabados a lo largo del procedimiento y de las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia e información pública, así como la consignación de las razones por las que, en cada caso, se acepta o rechaza lo propuesto.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analizan, entre otros, los que se producen en el ámbito económico; presupuestario; en forma de cargas administrativas; en materia de familia, infancia y adolescencia, y por razón de género. No se han abordado los posibles impactos desde la perspectiva de la salud y el medio ambiente, omisiones que consideramos acordes con las previsiones de la normativa sectorial aplicable, atendida la temática que aborda el proyecto reglamentario y la ausencia de impactos relevantes en tales materias; concretamente, en lo que respecta al impacto en salud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que alude a las normas *«que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud»* y, en cuanto al aspecto ambiental, en el artículo 2.c) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, que le atribuye las funciones de *«Conocer, y en su caso informar, de los anteproyectos de especial relevancia relativos a normativa ambiental»*.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento, se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se actualice la versión más reciente de la MAIN mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CMAAI de 11 de julio de 2024 y resto de trámites posteriores.

En lo relativo a la evaluación *ex post* de la aplicación del proyecto reglamentario, la MAIN no establece ningún sistema para su realización, al considerarla innecesaria con base en lo dispuesto en el artículo 3.3 del DPEDGCM y en la eficacia meramente modificativa de la futura disposición.



A juicio de esta Abogacía General, en términos generales, contemplar la forma de hacer dicha evaluación es lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora, al dictaminar proyectos de reglamentos ejecutivos en los que, al igual que en el actualmente informado, la MAIN respondía a la modalidad de memoria ejecutiva, ha remarcado que, aunque el artículo 3.3 del DPEDGCM solo la prevea para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación, que, no obstante, no ha sido recogida en el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2023, *«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»* (entre otros, Dictamen 677/22, de 25 de octubre).

Como más adelante se verá, el proyecto reglamentario pretende implementar algunas modificaciones relevantes en el régimen jurídico del personal de control de acceso, especialmente en lo relativo al espacio físico en que realizará su cometido, a las pruebas de acceso y a la renovación de la acreditación pertinente. Parecería aconsejable que, por la trascendencia de la función que realiza ese personal y su afeción tanto a las empresas del sector como a los propios usuarios de la actividad, fueran objeto de examen posterior los resultados que se deriven de su implementación. Se sugiere, por ello, reconsiderar el sometimiento de la norma proyectada a una futura evaluación *“ex post”*.

Asimismo, conviene llamar la atención sobre algún otro aspecto mejorable de la MAIN, como es el relativo a las principales alternativas consideradas, tratado de forma excesivamente concisa en la ficha de resumen ejecutivo que, además, no valora otras posibles regulaciones alternativas, o incluso la posibilidad de mantener la regulación actual.



Igualmente, en relación con la referida ficha, convendría salvar el error padecido en la definición de la estructura de la norma, en la que se incluye una disposición derogatoria, inexistente en la versión más avanzada del proyecto reglamentario.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha previsión, se han recabado los siguientes informes:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen 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. En él se afirma que la aplicación de la norma reglamentaria *«no genera ningún impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia»*.

b) Informe de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar el impacto por razón de género, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en relación con el apartado 1 de la disposición final primera de dicho texto legal y con el artículo 9.1.b) del 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. Desde dicha perspectiva se ha advertido *«un impacto neutro por razón de género y que, por tanto, no se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres»*.

c) Informe de la Dirección General de Tributos contemplado en el primer apartado de la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, en relación con lo dispuesto en



el artículo 9 b) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con respecto a las disposiciones administrativas cuya aprobación y aplicación pueda suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en dicho texto legal.

d) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

e) 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, contempla la necesidad de un informe la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (art. 9.2 f del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12), así como sobre los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

En la medida en que a través del proyecto de reglamento sujeto a informe se modifica el procedimiento tendente a la renovación de la acreditación del personal de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, resulta recomendable trasladar el proyecto reglamentario al mencionado órgano directivo, bien sea para que emita el correspondiente informe, bien para que haga constar mediante la oportuna diligencia su innecesariedad, según su propio criterio.

f) El centro directivo promotor de la modificación reglamentaria tampoco ha recabado el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. La intervención de este



órgano, en los casos en los que resulte preceptiva, está prevista en el artículo 4.1.e) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, en relación con las disposiciones de carácter general de la Comunidad de Madrid que afecten directamente a los consumidores.

La LEPAR, de la que constituye un desarrollo parcial el reglamento que se pretende modificar, se ampara, entre otros títulos competenciales, en las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de defensa del consumidor y del usuario asumidas en virtud del artículo 27.10 del EACM (preámbulo, II). A tenor del artículo 1 del DACAEP, constituye una finalidad primordial de su dictado el garantizar la seguridad de los usuarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

En particular, el artículo 24 de la LEPAR regula específicamente la protección de los consumidores y usuarios y, entre los aspectos que aborda, figura en su apartado 2 la fijación de las condiciones de ejercicio del derecho de admisión, aspecto que, como luego se verá, es uno de los que resultarían afectados por la modificación del reglamento actualmente vigente.

De esta forma, aunque el proyecto de disposición general sometido a informe no incida en propiedad en los derechos reconocidos a los usuarios de espectáculos públicos y actividades recreativas, aumentándolos o disminuyéndolos, una regla de cautela sugiere su puesta a disposición del referido órgano consultivo, en la medida en que afecta a los servicios disponibles en un sector de actividad destinado a su disfrute por parte de los consumidores y a la vista de la rigurosa jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con las consecuencias jurídicas de las infracciones en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general.

7. El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la Constitución en relación con los artículos 60.2 de la LTPCM y 9.2 del DPEDGCM. Esta última disposición, en línea con lo dispuesto en el artículo 60.3 del texto legal citado, solo permite prescindir de él cuando se trate de normas



presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

En el expediente administrativo figuran las alegaciones presentadas por la única entidad que ha comparecido en el trámite de audiencia. Igualmente, La MAIN ha recogido las razones por las que ha sido apreciada o no considerada, respectivamente, cada una de las dos alegaciones realizadas en el trámite de referencia.

No obstante, convendría incluir en el expediente administrativo una diligencia relativa a la sustanciación del trámite de audiencia en la que se indique el plazo y lugar en que ha sido publicado el proyecto y en la que se deje constancia de las alegaciones presentadas durante aquel. Solo de esta forma se consigue dotar de la condición de fehaciente al hecho (negativo) de no haberse presentado más alegaciones durante dicho trámite.

Por otra parte, según señala la asociación compareciente, a sus alegaciones se les habría adjuntado una copia del curso de formación dirigido al personal de admisión de los locales de ocio, así como una propuesta de contenidos y temática (que aparece copiada en la propia MAIN). La debida completitud del expediente administrativo agradecería la inclusión en él de estos anexos.

8. Conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, se ha comunicado la iniciativa reglamentaria a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías distintas de la promotora del proyecto para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura.

9. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.



QUINTA-. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

1. El título del proyecto alude a su carácter modificativo y recoge adecuadamente, de un modo completo, la identificación de la norma que se pretende modificar. Todo ello conforme a las directrices 6 y 7, de técnica normativa, a las que seguidamente aludiremos.

2. La parte expositiva del proyecto satisface, en líneas generales, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general. En este sentido se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales directrices resultan aplicables *«por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno»*.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición. De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los de decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir en aquella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación.

En el texto que es objeto de informe se razona que el decreto cumple con los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la LPAC y 2 del DPEDGCM, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid



sentada, entre otros, en el Dictamen 220/21, de 11 de mayo, en el que, en relación con lo dispuesto en el artículo 129 de la LPC, se apela a que *«el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos»*.

Como observación de importancia secundaria, conviene poner de manifiesto que, en el párrafo noveno de la parte expositiva, la palabra «Decreto», por denotar un significado genérico, debería figurar con minúscula inicial. Asimismo, cabe apelar a la utilización del punto y coma en la sucesión de trámites relatada en el párrafo decimosegundo.

3. En cuanto a la parte dispositiva del proyecto de reglamento, la conforma un artículo único, con cuatro apartados que contienen las modificaciones a introducir en el DACAEP. Dichas modificaciones afectan, respectivamente, a los artículos 5.1.a), 5.1.e), 6 d) y 7.

3.1. Comenzando el análisis por el artículo 5 del DACAEP, en este precepto se enumeran las funciones que puede desempeñar en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid el personal de control de acceso a los espectáculos públicos y actividades recreativas. En concreto, son dos las funciones a las que afectaría la modificación, en concreto, las relacionadas en las letras a) y e).

En la actualidad, el artículo 5.1. a) estatuye como función del personal de constante referencia, *«[d]irigir y asegurar la pacífica entrada de personas al establecimiento público, espectáculo público o actividad recreativa, con el fin de que no perturben el desarrollo del espectáculo o la actividad recreativa que se realice»*.

Con el cambio que se promueve, el precepto pasaría a reconocer las atribuciones del personal de control de acceso en orden a *«[d]irigir 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»*.



Según destaca la MAIN, la diferencia de matiz con respecto a la regulación actual residiría en que, en la actualidad, las funciones atribuidas al referido personal no se extienden a la dirección y ordenación de la entrada de los asistentes desde el espacio adyacente a los establecimientos y en la zona de taquillas o lugar en el que se venden y recogen las entradas.

El artículo 1 del DACAEP, cuya modificación no prevé el proyecto sujeto al actual informe, al describir el objeto de la norma reglamentaria lo constriñe a la finalidad de garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos, en sus dependencias anexas, así como en la entrada a ellos. De este modo, aun cuando la inicial redacción del artículo 5.1.a), cuya modificación se pretende, no aludiese expresamente a la zona de taquillas, sí que resultaría incardinable dicha zona en la expresión «dependencias anexas» contemplada en el artículo 1, siempre que dichas taquillas se sitúen en el área o recinto donde pretende desarrollarse el espectáculo público o actividad recreativa en cuestión. Este aspecto es relevante, pues las funciones del personal de control de acceso han de circunscribirse al interior de los recintos o, a lo sumo, a sus entradas, a fin de canalizar adecuadamente el acceso a los mismos, minimizando su afectación a los espacios y vías públicos.

Por encontrar un término de comparación, y sin perjuicio de las diferencias entre ambas figuras (art. 5.2 del DACAEP), la posibilidad de realizar sus funciones en el espacio público iría más allá de lo previsto en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, cuyo artículo 5.1.a) define como actividad propia de la seguridad privada *«[l]a vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos»*. En conexión con dicho precepto y apartado, el artículo 41 del texto legal de referencia, tras sentar la regla general de que tales servicios se prestarán *«con carácter general, en el interior de los edificios, de las instalaciones o propiedades a proteger»*, relaciona en su apartado 1 una serie de supuestos que, por evidente excepcionalidad, permitirían su actuación en las vías o espacios públicos o de uso común, como es el caso, verbigracia, de la retirada y reposición de fondos en cajeros automáticos, la vigilancia y protección de los medios de transporte y



de sus infraestructuras o la persecución de quienes sean sorprendidos en flagrante delito, en relación con las personas o bienes objeto de su vigilancia y protección.

Al margen de estos supuestos, se someten a autorización previa los servicios de vigilancia y protección en espacios tales como los polígonos industriales y urbanizaciones delimitados, incluidas sus vías o espacios de uso común; los complejos o parques comerciales y de ocio que se encuentren delimitados; la vigilancia en acontecimientos culturales, deportivos o cualquier otro evento de relevancia social que se desarrolle en vías o espacios públicos o de uso común, o la vigilancia y protección en recintos y espacios abiertos que se encuentren delimitados. En estos casos, además, tales funciones deberán ser realizadas en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y con arreglo a las condiciones y requisitos fijadas reglamentariamente (art. 41.2).

Finalmente, será posible la vigilancia y protección por personal de seguridad privada de espacios tales como centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros u otros edificios o instalaciones de organismos públicos, así como la participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial, cuando así se decida por el órgano competente, y cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 41.3).

La anterior relación permite comprobar cómo el legislador mira con especial cautela las actuaciones realizadas por el personal de seguridad privada en el espacio público y que, en los casos en los que es permitida, se tienden a constreñir legalmente las condiciones y espacios en los que podrá desarrollarse.

Asimismo, el artículo 6.2 de dicha Ley 5/2014 de 4 de abril, contempla como actividades compatibles con las de la seguridad privada, que solo podrán realizarse por empresas y personal de seguridad privada con carácter complementario o accesorio de las funciones de seguridad privada que se realicen y sin que en ningún caso constituyan el objeto principal del servicio que se preste, las de *«información o de control en los accesos a instalaciones, comprendiendo el cuidado y custodia de las llaves, la apertura y cierre de puertas, la ayuda en el acceso de personas o vehículos, el cumplimiento de la normativa interna de los*



locales donde presten dicho servicio, así como la ejecución de tareas auxiliares o subordinadas de ayuda o socorro, todas ellas realizadas en las puertas o en el interior de inmuebles, locales públicos, aparcamientos, garajes, autopistas, incluyendo sus zonas de peajes, áreas de servicio, mantenimiento y descanso, por porteros, conserjes y demás personal auxiliar análogo, así como las tareas de recepción, comprobación de visitantes y orientación de los mismos, así como las de comprobación de entradas, documentos o carnés, en cualquier clase de edificios o inmuebles, y de cumplimiento de la normativa interna de los locales donde presten dicho servicio» (el subrayado es añadido). Algunas de estas funciones guardan cierta concomitancia con las prestadas por el personal de control de acceso regulado por el DACAEP, estando restringido su ejercicio, como permite vislumbrar la regulación legal, a los espacios privados, incluyendo los accesos o entradas a los mismos.

En otras normativas autonómicas relativas a dicho tipo de personal, tampoco se recoge, al menos de forma explícita, esa posibilidad de realizar sus funciones en ámbitos que no sean el interior o la parte de la entrada al local. Es el caso del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (Generalidad de Cataluña), en su artículo 56.1, o del Decreto 48/2021, de 11 de marzo, 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 (Junta de Galicia), en su artículo 5.1, preceptos ambos reguladores de las funciones del referido personal en sus respectivos ámbitos territoriales.

Especialmente significativa resulta la delimitación de sus funciones en el artículo 12.1 del Decreto Foral 33/2011, de 2 de mayo, por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y se instauran los criterios de habilitación y las funciones del personal de control de acceso a las mismas (Comunidad Foral de Navarra), que, al menos de forma aparente, cuida que estas no se extiendan a un ámbito que no sea el interior o la parte inmediata al acceso al establecimiento o actividad de que se trate. Así, se le atribuye la función de *«[c]ontrolar la entrada de las personas al establecimiento, incluido el aparcamiento de vehículos si la zona habilitada para ello se encuentra delimitada e integrada dentro del recinto de aquel, con el fin de que aquella se realice de modo ordenado y pacífico y no perturbe el desarrollo del espectáculo o de la actividad recreativa que se celebre»*





(letra a), es decir, siempre que sea realizada dentro de los términos delimitados del recinto. Igualmente se advierten especialmente orientadas a su realización en el interior de los recintos o espectáculos las funciones señaladas en las letras f), g) y h) del mismo artículo 12.1: *«[c]ontrolar el tránsito de zonas de servicio y reservadas», «[v]elar por el correcto funcionamiento de los vestíbulos acústicos de doble puerta» y «[v]igilar que las bebidas expeditas en el interior del local se consuman dentro del mismo y no sean, en ningún supuesto, sacadas al exterior».*

En parecidos términos, la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, recoge entre las funciones de este tipo de personal, el *«[r]egular la entrada de personas al establecimiento, espectáculo o actividad recreativa con el fin de que se realice de modo ordenado y pacífico y no perturbe el desarrollo del espectáculo o la actividad recreativa que se celebre»*, es decir, sin hacer referencia explícita al ámbito físico en que será ejercida (artículo 12.2.a).

En definitiva, las funciones del personal de control de acceso deberán continuar desarrollándose necesariamente, de conformidad con el artículo 1 del DACAEP, *«en el interior de los locales o recintos y de sus dependencias anexas, así como en la entrada a los mismos»*, por lo que la reforma proyectada en su artículo 5.1.a) se ajustaría a la normativa vigente en estos términos, evitando la extensión de sus cometidos a otras zonas distintas más allá de dicho ámbito, integrantes de vías o espacios públicos.

3.2. En segundo lugar, se prevé la modificación de la función recogida en el artículo 5.1.e) del DACAEP, que actualmente se limita a *«[r]equerir 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».*

En cambio, con la modificación proyectada se pretende autorizar al personal de control para *«[n]egar 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 y 25 de la Ley 7/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, requiriendo, en su caso, a tal fin, la intervención del personal del servicio de vigilancia del establecimiento, si lo tuviera, o, en su defecto, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (el subrayado es nuestro).

Del cotejo entre ambas redacciones, la actual y la sugerida en el proyecto reglamentario que es objeto del informe, se deduce que, en la actualidad, ya viene asignado al personal de control de acceso, con el auxilio de la seguridad privada o de las fuerzas del orden, la responsabilidad sobre el cumplimiento de las normas de admisión del establecimiento, a la que se refiere el artículo 24.2 de la LEPAR. En cambio, no figura en la redacción vigente, y sería objeto de incorporación *ex novo*, lo referente a la protección del menor, aspecto que, no obstante, también es objeto de especial atención en dicho texto legal (art. 25).

En relación con la redacción proyectada, se ha de sugerir que el precepto no haga una remisión indiferenciada al artículo 25 de la LEPAR, toda vez que sus apartados 3 y 4 no se refieren a la entrada en el establecimiento o actividad, sino a determinadas normas que afectan a su funcionamiento y cuyo control excedería de la función propia del personal de control de acceso.

Adicionalmente, mediante la redacción proyectada, las funciones del personal de control no se verían exclusivamente limitadas a requerir la intervención del personal o fuerzas de seguridad para impedir la entrada a las personas que no cumplan las condiciones de admisión, sino que podrían negar dicho acceso o instar a tales personas a abandonar el local o recinto y, «*en su caso*» (entendemos que de resultar necesario, cuando no atendiesen los afectados a las indicaciones dadas), reclamar la intervención del personal o fuerzas de seguridad.

La nueva redacción pretendida, en este punto, parece más acorde con la naturaleza y cometidos del personal de control de acceso que, como dispone el artículo 4 del DACAEP, es «*aquel que ejerce las funciones de admisión y control de acceso del público al interior de determinados establecimientos públicos, espectáculos públicos o actividades recreativas y que se encuentra bajo la dependencia de la persona titular u organizadora de estas*



actividades». Al mismo tiempo, el artículo 24.2 de la LEPAR habilita a que «Los titulares de establecimientos y los organizadores de espectáculos o actividades recreativas o personas en quienes deleguen podrán ejercer el derecho de admisión».

Por otra parte, el centro directivo de la iniciativa reglamentaria no se ha avenido a estimar la alegación formulada por la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia en el sentido de constreñir la remisión a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. No parece oportuna esta limitación, puesto que precisamente las policías locales tienen atribuidas competencias en materia de policía administrativa (art. 53.1.d de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), que son en muchas ocasiones las que se ejercitan en los espectáculos públicos y actividades recreativas. Asimismo, no está recogida en la normativa autonómica en la materia, sirviendo como muestra de ello el artículo 12.2 g) de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

3.3. Por lo que se refiere al artículo 6 del DACAEP, este precepto relaciona los requisitos necesarios para desempeñar las funciones de control de acceso. En concreto, la letra e) del precepto se refiere a la necesidad de *«[h]aber superado en la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid 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».*

Con ello, se viene a acoger una de las dos alegaciones formuladas por la asociación que ha comparecido en el trámite de audiencia e información pública, que solicitó incluir dentro del contenido de la prueba teórica cuya superación habilita para el ejercicio de la función de control de acceso *«las materias y contenidos relacionados con la perspectiva de género y violencia sexual; las habilidades sociales y capacidad y transmisión de mensajes de concienciación relacionados con el civismo y convivencia ciudadana y cualquier otro que se considere de interés para mejorar la ordenación del ocio y de la vida nocturna en la Comunidad de Madrid».* La MAIN explica con laconismo que, una vez revisada dicha petición, se ha considerado conveniente su estimación.



Aunque, desde el punto de vista de la asociación alegante, la toma en consideración de su solicitud le produce un efecto beneficioso, lo cual serviría para mitigar con respecto a ella el rigor de la motivación de la decisión administrativa, se ha de reparar en que la inclusión en el test de conocimiento de materias adicionales repercute sobre las expectativas de las personas potencialmente interesadas en obtener la acreditación. Por consiguiente, se antoja necesario que la referida memoria razone los motivos por los que se estima conveniente aumentar el contenido teórico de la prueba, su relación con las funciones a ejercitar por el personal de control y la medida en que ese añadido repercutiría en una mayor calidad en la prestación de dicho servicio.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, la redacción proyectada contempla suprimir la referencia a la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid, lo cual es consecuencia lógica de su supresión en virtud del artículo 5 de la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Conforme a su apartado 2, *«[l]as funciones atribuidas a la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid serán asumidas por la Dirección General competente en materia de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid»*.

En cambio, el precepto, en su redacción modificada, haría referencia a la convocatoria de las pruebas por la dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, siendo más conforme la fórmula empleada para evitar futuros desajustes producidos por la sucesión de órganos administrativos en la titularidad de competencias.

3.4. La última modificación afectaría al artículo 7, que actualmente contempla que la acreditación del personal de control de acceso resida en un certificado acreditativo de haber superado las pruebas previstas en el artículo 6, aspecto este que se mantiene en el texto modificado sin perjuicio de sustituir, también aquí, la referencia a la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid por la que se haga a la dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.



En cuanto a su renovación, el apartado 2 del artículo 7 prevé actualmente que la vigencia de la habilitación se extienda a un periodo de cinco años desde el momento de expedición de la certificación correspondiente, pudiendo ser renovada mediante la acreditación de tener la nacionalidad española, carecer de antecedentes penales y superar el test psicológico y de conocimiento. Con la modificación pretendida, solo sería necesario reunir las dos primeras condiciones, y ya no se exigiría realizar un nuevo test psicológico y prueba teórica. Asimismo, en beneficio de la seguridad jurídica, se dispone el plazo al que se extenderá la renovación, que se ha fijado en cinco años.

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.

Se añaden, además, dos nuevos apartados al artículo 7. El primero de ellos (apartado 3) contempla que la solicitud de renovación tenga que ser presentada con una antelación mínima de dos meses a la fecha de caducidad del certificado, y el segundo (apartado 4) instituye la consecuencia del silencio negativo para el caso de no haber sido resuelta por la Administración en otro plazo de dos meses.

Con respecto a la última cuestión indicada, el plazo de dos meses otorgado a la dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en orden a otorgar o denegar la renovación, se computaría a tenor del proyecto de decreto *«desde la fecha de la solicitud de renovación del certificado»*. Dicha prevención deberá ser ajustada a lo dispuesto en el 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». Tal previsión, como ha destacado el Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de noviembre de 2022 (RC 7926/2021) en relación con el contenido (equiparable) del artículo 42.3.b) de la Ley 30/1992, supone «que el plazo de resolución de un procedimiento administrativo se cuenta desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro de la Administración». De igual modo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 3, de 4 de noviembre de 2021, Rec. 2285/2020, ha destacado, ya en relación con la regulación actualmente vigente (art. 21.3 LPAC) y como acotación al cómputo del plazo de producción de un acto presunto (como es nuestro caso), que este «no se producirá hasta que haya transcurrido el plazo con el que contaba el Ministerio de Justicia para resolver (3 meses), computado desde que la petición tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación».

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para ajustarse a esta previsión legal, el texto reglamentario proyectado bien puede no indicar nada al respecto, produciéndose el inicio del cómputo del plazo con arreglo a lo precisado en la ley común de procedimiento administrativo, bien reproducir o ajustarse en términos fieles a lo previsto en el referido artículo 21.3.

También hemos de detenernos en los efectos del silencio, que serían de índole desestimatoria.

Con respecto a esta cuestión, ha de hacer un recordatorio de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la LPAC:

“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su



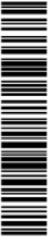
ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.

Toda vez que, en propiedad, el personal de control de acceso no realiza una función que pueda estimarse integrada en el «servicio público», aunque concurra un evidente interés general en su adecuado ejercicio, no hay méritos para atribuir carácter negativo o desestimatorio a la falta de resolución expresa del procedimiento. En dicho sentido, debe tenerse en cuenta la imposibilidad de realizar una interpretación extensiva del concepto de servicio público incluido en el artículo 24.1 de la LPAC, dado el carácter excepcional que, sobre la letra de la ley, tiene la atribución de carácter desestimatorio al silencio administrativo (STS de 17/10/2023, RC 5577/2022). En consecuencia, y fuera de los supuestos tasados previstos en el segundo y tercer párrafo del meritado artículo 24.1 de la LPAC, arriba transcrito, que no pueden ser objeto de interpretación extensiva, su primer párrafo impide expresamente que se establezca una excepción al sentido positivo del silencio por una disposición reglamentaria como la que nos ocupa.

Esta consideración tiene carácter esencial.



Por razones de sistemática y calidad normativa, se sugiere la futura inclusión de este nuevo plazo y de los efectos de su silencio en el anexo de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

En otro orden de cuestiones, y dado que, aunque no lo recoja de forma expresa el proyecto de reglamento sometido a informe, el plazo de dos meses integrará, cuando sea preceptivo realizarlo conforme al artículo 68 de la LPAC, el periodo de tiempo necesario para la subsanación de la solicitud de renovación inicial, se ha de sugerir la reflexión del centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria sobre la suficiencia de aquel plazo, en relación con las consecuencias que podría tener el otorgamiento por silencio de la renovación sobre el sector de actividad afectado y, en especial, sobre los intereses de los usuarios de los servicios sobre los que se proyecta la actuación del personal de control de acceso. Téngase en cuenta a estos efectos que, a diferencia de lo que sucede con el silencio negativo, en el caso de actos presuntos estimatorios dictados por silencio positivo, *«la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo»*, ex artículo 24.3.a) de la LPAC.

Finalmente, un segundo párrafo del artículo 7.4 dispondría: *«El periodo de vigencia de la autorización renovada tendrá efecto desde la fecha en la que hubiera producido la caducidad de la anterior»*. Esta previsión únicamente debería resultar aplicable a aquellos supuestos en que la solicitud de renovación se haya presentado en plazo por el interesado pues, en caso contrario, la consecuencia debería ser la caducidad de la acreditación inicial y su imposibilidad de renovación, debiéndose proceder a solicitar una nueva acreditación (para lo cual deberán superarse nuevamente todos los requisitos del artículo 6) y no la renovación de la anterior.

3.5. En cuanto a la disposición transitoria única, prevé la no aplicación del decreto a los *«procedimientos de renovación de certificados acreditativos para ejercer las funciones de control de acceso a espectáculos que se encuentren en trámite en la fecha de su entrada en vigor»*.



En puridad, no debería hablarse de espectáculos en trámite, sino de procedimientos de renovación en trámite. Debiera, por ello, cuidarse la redacción empleada a fin de clarificar este aspecto, evitando, de este modo, el surgimiento de ulteriores dudas en aplicación de la norma.

3.6. Como se puede apreciar, el proyecto de decreto ha dejado pasar la posibilidad de introducir una regulación más desarrollada en la materia. Así, siguen sin preverse aspectos que recogen otras normativas en el derecho autonómico comparado, como es el caso de la regulación de un distintivo del personal de control de acceso; la determinación de los supuestos en los que, por su entidad, resulta obligatorio contar con personal de acceso en los establecimientos o espectáculos y el número mínimo de personas que deben cumplir dicha función en correspondencia con su aforo, o el régimen de revocación de las acreditaciones. Todos estos aspectos están presentes, verbigracia, en el caso de la Generalidad de Cataluña, en el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como en 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 (Comunidad Valenciana).

Asimismo, en lo que se refiere a la Xunta de Galicia, el Decreto 48/2021, de 11 de marzo, 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, también trata dichos aspectos, salvo la revocación, y además contiene una regulación detallada sobre el certificado de actitud psicológica necesario para la obtención de la habilitación (art. 8.4). También resulta reseñable la creación de un registro administrativo del personal con funciones de control de acceso en la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia (artículo 20).

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente





CONCLUSIÓN

Se emite informe **favorable** en relación con 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**», condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial señaladas en el presente Dictamen, y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente,
Agricultura e Interior**

[Redacted signature]

[Redacted signature]

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

[Redacted signature]

[Redacted signature]

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR**

