

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE EL “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA ADMISIÓN DE PERSONAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, APROBADO POR EL DECRETO 10/2003, DE 28 DE ENERO”**

En Sevilla, a **13 de julio de 2017**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D<sup>a</sup>. Teresa Muela Tudela, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y del técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA ADMISIÓN DE PERSONAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, APROBADO POR EL DECRETO 10/2003, DE 28 DE ENERO**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de Decreto citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

**OBSERVACIONES GENERALES**

El Estatuto de Autonomía para Andalucía “...*garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.*” (art. 92.1).

De esta forma, en su artículo 92.2.i), el Estatuto atribuye a los municipios competencias propias “...*en los términos que determinen las leyes...*”, sobre “*La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.*”.

Por otra parte, en el artículo 9.14 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), se atribuye a los municipios competencias, con carácter de propias y mínimas, en cuanto a la ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública, incluyendo:

*“a) El control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia.*

[...]

*c) La autorización de ampliación de horario y de horarios de apertura permanente de establecimientos públicos, en el marco de la legislación autonómica.*

*d) La autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.*

[...]

*k) La ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales.”*

Asimismo, el apartado 22 del citado artículo, atribuye a los municipios competencias en materia de *“ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanentes u ocasionales”*.

Según el artículo 6 de la LAULA, estas competencias tienen la consideración de propias y mínimas, por lo que únicamente podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales, que no podrán menoscabarlas.

Habida cuenta de que la LAULA, tal como establece su artículo 1, se ha dictado en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía, y se ha aprobado con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que también condicionan las modificaciones que afecten al régimen jurídico que en la misma se establecen, el efecto de la entrada en vigor de la LAULA frente a las normas jurídicas anteriores debe ser tenido en cuenta, de modo que además de aquellas disposiciones normativas que fueron expresamente enervadas en su vigencia por la disposición derogatoria de la LAULA, deben ir adecuándose al nuevo marco todas las normas que pudieran verse afectadas tácitamente. Asimismo, es preciso evitar contradicciones entre la LAULA y las normas que a partir de su entrada en vigor se vayan dictando.

Todo ello denota la importancia que ostenta desde el punto de vista institucional en nuestra Comunidad y el carácter troncal y estatuyente con la que debe ser considerada: una “cuasi Ley Orgánica” andaluza.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7.1 de la LAULA establece que *“Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.”*. En este sentido, corresponde a los municipios, en el marco del principio de autonomía local, la gestión de las competencias atribuidas de conformidad con los procedimientos administrativos previstos por los propios municipios, sin perjuicio de las facultades de coordinación que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 58 de la LAULA.

Teniendo en cuenta lo anterior, la regulación que se pretende establecer en este proyecto de Decreto afectaría, en algunos supuestos, a los procedimientos que se ejecuten en el desarrollo de las competencias de la administración autonómica y solo podría afectar a las competencias locales cuando se establezcan en el marco de la facultad de coordinación de la Comunidad, si se cumple alguno de los supuestos previstos en el artículo 58 de la LAULA, y siempre con el máximo respeto al principio de autonomía local, teniendo en cuenta que la regulación autonómica no puede ser tan exhaustiva (Artículo único, Apartado Siete, en relación al artículo 8, del proyecto de Decreto, por ejemplo) que deje sin contenido la competencia propia municipal. Se entiende necesaria, por tanto, la revisión de dichos procedimientos para adaptarlos a los criterios descritos.

Por otra parte, y en relación a aquellas cuestiones que puedan afectar a las competencias propias municipales, entendemos que debe ser la ley, de manera expresa, la que establezca los criterios de ordenación correspondientes, excluyendo, en todo caso, que lo pueda hacer el reglamento autonómico, por mucha pretensión de generalidad que tenga su regulación. Es decir, el reglamento autonómico, por sí mismo, no puede arrogarse una aplicación prioritaria respecto a lo dispuesto en las normas locales. Fijar la posición de las normas locales es una manera de determinar las competencias y esta cuestión está reservada a la ley. (Por ejemplo, el artículo 9.2.d de la LAULA)

Esta reserva legal, no obstante, no puede entenderse de manera absoluta. Deberá tener presente los límites constitucionales, estatutarios y ahora también de la LAULA, impuestos por la garantía de la autonomía local y por tanto, debe articularse de forma muy restrictiva.

La relación entre norma local y norma autonómica reglamentaria no está basada en el principio de jerarquía, sino en el de competencia. La concurrencia se da sobre la materia y no sobre las competencias, que delimita la ley. Por eso, la norma local debe tener como finalidad establecer el marco normativo del ejercicio de las competencias que corresponden a los municipios y no la adaptación a una norma reglamentaria autonómica.

### OBSERVACIONES PARTICULARES

#### ARTÍCULO ÚNICO

En el Apartado Uno, en relación a la modificación del párrafo b) del artículo 1.1., se propone la **supresión** del texto en su integridad.

#### Justificación

El precepto establece, como parte del objeto del Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas, el "*régimen de intervención administrativa aplicable a las condiciones específicas de admisión...*".

Por otro lado, en la parte expositiva del presente proyecto normativo se alude, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, al artículo 5.5. de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, como base de la competencia autonómica para la aprobación del Reglamento referenciado.

Dicho artículo 5.5., establece que *“Sin perjuicio de cualesquiera otras competencias que tengan atribuidas, corresponderá a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma:*

[...]

*5. Establecer los requisitos y condiciones reglamentarias de admisión de las personas en los mencionados establecimientos públicos.”*

Debemos recordar, en este punto, la competencia local sobre esta materia recogida en la LAULA, en su artículo 9.14:

*“a) El control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia.*

[...]

*c) La autorización de ampliación de horario y de horarios de apertura permanente de establecimientos públicos, en el marco de la legislación autonómica.*

*d) La autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.*

[...]

*k) La ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales.”*

De la interpretación conjunta de ambos textos legales, debemos concluir la concurrencia competencial sobre una misma materia por parte de las administraciones autonómica y local, sin perjuicio de la opinión que se pueda sostener sobre el ámbito que pueda corresponder a cada una de estas instancias.

En cualquier caso, la competencia local se centra, de modo específico, sobre la “autorización”, que podríamos traducir por el concepto de “medio de intervención administrativa” si ampliamos la perspectiva, teniendo en cuenta las modificaciones legislativas introducidas por el proceso de trasposición de la denominada “Directiva de Servicios”. Por tanto, el aspecto procedimental se presenta más nítidamente como materia de competencia municipal.

A mayor abundamiento, y respecto a la elección de dicho “medio de intervención administrativa” en un procedimiento que está atribuido a la Administración local, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que posibilita la libertad de elección, por parte de la Entidad Local, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para cada situación.

En el Apartado Siete, en relación a la modificación del artículo 8, debemos señalar que, en concordancia con lo expuesto en el Apartado anterior, dicha regulación normativa no debe suponer una injerencia en las competencias municipales.

En este sentido, se señala, sin pretensión exhaustiva, que la introducción de la declaración responsable, como medio de intervención administrativa, no se ajusta al marco competencial descrito anteriormente. Incluso, no guarda coherencia con el propio texto del proyecto de Decreto, tal y como se comprueba a la vista del Apartado Seis, en relación al apartado 1 del artículo 7, en el que se hace referencia a “los medios de intervención municipal **que correspondan**”, sin entrar a determinar cuáles serían éstos.”



LA SECRETARIA GENERAL

Teresa Muela Tudela.