

En Logroño, a 9 de mayo de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero y de los Consejeros Don Pedro de Pablo Contreras, Don, Don Antonio Fanlo Loras, D. José María Cid Monreal y Doña María del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

17/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos que deberán cumplimentar las Salas de Fiesta, Discotecas y Salas de Baile con o sin atracciones para organizar sesiones dirigidas a menores de edad.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos que deberán cumplimentar las Salas de Fiesta, Discotecas y Salas de Baile con o sin atracciones para organizar sesiones dirigidas a

menores de edad, por medio de la Dirección General de Política Interior. No consta en el expediente el acuerdo ni la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración del citado reglamento, que debió ser anterior a la primera quincena de junio de 2001.

Segundo

El primer borrador de Reglamento fue remitido para informe o trámite de audiencia el 18 de junio de 2001, a una amplia lista de órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a la Delegación del Gobierno en La Rioja y a diversas entidades públicas y privadas, incluidas, entre ellas, la Federación Riojana de Municipios, el Consejo de la Juventud, la Federación de Padres de Alumnos, así como diversas organizaciones empresariales del sector económico afectado. Con las alegaciones y observaciones remitidas por algunos de estos órganos y entidades dirigidas a mejorar y aclarar el contenido del proyecto de reglamento remitido (referidas entre otras al horario de apertura; prohibiciones de consumo de alcohol y tabaco; entrada limitada a menores entre 14 y 18 años; niveles de inmisión de ruidos; régimen de la autorización administrativa, etc.), la Dirección General de Política Interior, además de comunicar expresamente a los interesados la valoración que le merecen las alegaciones presentadas, elabora un segundo borrador de Reglamento.

Tercero

Este segundo borrador es remitido para su informe preceptivo al Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE), de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas y a la Dirección General de los

Servicios Jurídicos, que remiten sendos informes con algunas sugerencias de mejora recogidas en el texto del tercer borrador de Reglamento.

Cuarto

Este tercer borrador de Reglamento es remitido al Consejo Económico y Social que con fecha 18 de febrero de 2002 emite informe en el que se sugiere una reconsideración del horario de las sesiones de baile (ampliando el previsto hasta las 22,30 o incluso las 23 horas) así como de la prohibición de exhibición en los estantes de bebidas alcohólicas, prohibición que considera desproporcionada. Estas sugerencias, sin embargo, no se aceptan si bien se introducen algunas modificaciones que dan lugar al cuarto y último borrador que es el sometido a nuestro informe.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 16 de abril de 2002, registrado de salida el día 18 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 22 de abril de 2002, registrado de salida el día. 23 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo,

a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en aplicación y desarrollo de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adiciones. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2, C) del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

A) Iniciación

No consta en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas el acuerdo y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada por el órgano directivo elaborador de la misma, como exige el art. 67.1 de la Ley 3/1995. Este extremo debiera recogerse expresamente en todos los expedientes de elaboración de reglamentos.

B) Memoria justificativa

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *«tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las*

consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma».

El expediente remitido contiene una «Memoria Justificativa» del proyecto de Reglamento cuyo contenido solo parcialmente se ajusta a las exigencias establecidas en el referido precepto legal y recoge referencias normativas inadecuadas al contenido de la norma proyectada. En efecto, se indica en el apartado «Marco Normativo» que la norma proyectada se dicta en desarrollo de los arts. 53 y sigs. de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Este fundamento legal se refiere al Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas –citado en el siguiente párrafo de la citada «Memoria»– pero en modo alguno tiene que ver con el contenido del Proyecto de Reglamento. Tal vez la explicación no sea otra que se han tramitado simultáneamente dos proyectos de Decreto –el del referido Consejo que fue ya objeto de nuestro anterior Dictamen núm 9/02 y el ahora sometido a nuestra consideración– y, en consecuencia, se han aprovechado algunas de las referencias competenciales y legales para ambos proyectos, sin advertir que ambas tienen su origen en la referida Ley, pero en diferentes preceptos legales.

El proyecto de Decreto cuyo informe se nos solicita ahora tiene su fundamento legal exclusivo en el art. 26 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, anteriormente citada, que establece diversas limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos y actividades recreativas respecto a los menores de edad. Su apartado b) recoge como excepción a tales limitaciones *«las salas de juventud en las que se permitirá la entrada y permanencia de mayores de catorce años y menores de dieciseis años cuyos requisitos se regularán reglamentariamente»*. Dicho régimen legal, incluida la excepción, se reproduce en términos prácticamente idénticos en el art. 39 de la Ley 5/2001, de 17 de octubre sobre drogodependencias y otras adiciones. Estas prohibiciones quedan reforzadas por su correspondiente régimen sancionador previsto en esas Leyes. Así lo recogen los arts. 42.9 y 22 y 72.3. letras a), b), c) y d) de dichas leyes. Pero es obvio que el fundamento del nuevo reglamento proyectado está en los arts. 26 y 39, respectivamente, de dichas leyes y sólo

indirectamente, como equívocamente recoge la «Memoria Justificativa», en los artículos 42.9 y 22 de la Ley 4/2000.

Este es un aspecto que debe modificarse y recogerse explícitamente en la «Memoria Justificativa» y en la Exposición de Motivos de la norma proyectada con mención expresa del contenido de los artículos 26 de la Ley 4/2000 (éste precepto es el único citado al final de la Exposición de Motivos, aunque sin explicación alguna de cuál sea su contenido) y 39 de la Ley 5/2001, que son los que habilitan al Gobierno para dictar la norma. Esa específica mención se complementará, si acaso –aunque ello es innecesario a los efectos de explicar el fundamento legal del Decreto–, con los preceptos que tipifican infracciones [los ya citados 42.9 y 22 y 72.3. a), b), c) y d)].

Por lo demás, la «Memoria Justificativa» se limita a enumerar los órganos y entidades a las que se les ha dado trámite de informe o audiencia, pero sin indicar la valoración de las alegaciones y observaciones presentadas. Esta deficiencia formal queda subsanada, sin embargo, en la medida en que en el mismo expediente hay constancia de los escritos de la Dirección General de Política Interior en los que comunica a los interesados las que han sido tomadas en consideración. Pero, acerca de esos extremos ha de dejarse constancia en la citada «Memoria Justificativa».

Finalmente, debemos insistir, una vez más, en el carácter final que tiene el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el centro elaborador de la norma, aunque previo a los dictámenes consultivos externos del Consejo Económico y Social –cuando proceda– o de este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, su informe se ha solicitado junto con el del SICE y se ha remitido con anterioridad al de éste último. La Dirección General de los Servicios Jurídicos ha de informar al final del procedimiento en los términos expresados, de modo que pueda disponer de la información más completa sobre el procedimiento tramitado y las alegaciones y observaciones presentadas.

C) Estudio económico.

En la «Memoria Justificativa» se indica que *«no incluye el estudio económico...por cuanto, la misma no comporta inicialmente la realización de ninguna inversión o gasto consolidado»*. Debe advertirse que el estudio económico debe referirse a los posibles gastos de la nueva norma, caso de que existan. No se refiere a un momento temporal concreto. Si no los hay, tanto inicialmente como en un momento posterior, así se indicará. Pero no es razón para no incluir estudio económico si la norma no requiere ahora gasto, aunque sí en el futuro. Así, la norma establece la sujeción de actividades particulares al trámite de autorización administrativa. En consecuencia, debe valorarse si será necesario reforzar los servicios con nuevas dotaciones de personal o no. Si bastaran las actuales dotaciones de medios personales y materiales, así se dirá, circunstancia que eximirá de aportar estudio económico.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

La norma proyectada utiliza la cláusula genérica de derogación sin mención específica de norma alguna. Se trata de una técnica poco recomendable, salvo que no existiera norma anterior que sea necesario derogar. Pero si existen normas directas o indirectas que han regulado la cuestión (y esa labor de identificación de tales normas es propia de la «Memoria Justificativa») debe procederse a la derogación expresa.

E) Audiencia de los interesados.

El proyecto de Decreto ha satisfecho muy cumplidamente el trámite de audiencia de los interesados dada la amplitud de entidades públicas y privadas a los que se les ha notificado y dado la oportunidad de remitir las alegaciones y observaciones que han considerado oportuno.

F) Informe del S.I.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Información,

Calidad y Evaluación (SICE) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

El Reglamento Projectado regula dos procedimientos de autorización para la organización por las salas de fiestas, discotecas y salas de baile de sesiones especiales dirigidas a menores de edad. En el expediente consta la intervención del SICE con sugerencias concretas que no han sido, en todos los casos, tomadas en consideración.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

El Proyecto de Reglamento se dicta, como ha quedado señalado, al amparo de la habilitación legal contenida en el art. 26 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas, así como del art. 39 de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adiciones, que reproduce de manera literal aquel precepto. Ambas leyes han sido dictadas al amparo de las competencias asumidas en el art. 8.1.27 y 29, para la primera, así como en los arts. 8.1.30 y 9.5 de nuestro Estatuto de Autonomía (L.O. 3/1982, de 9 de junio, de acuerdo con la reforma aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero). Estos son los títulos jurídicos que justifican la competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El Gobierno de La Rioja está habilitado para dictar dicho reglamento al amparo de la específica previsión establecida en aquellos dos preceptos legales.

La Exposición de Motivos de la norma proyectada deberá referirse expresamente a estos dos preceptos legales que, además de habilitar al Gobierno, constituyen el escueto marco de referencia sustantiva cuyas previsiones desarrolla el nuevo reglamento, como hemos señalado en el Fundamento de Derecho Segundo.

Cuarto

Observaciones concretas al articulado

Examinado el título competencial y la cobertura legal del proyecto de Reglamento, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones de técnica legislativa:

- **Artículo 1:** El ámbito subjetivo al que van destinadas las sesiones de baile quedaría mejor delimitado redactado de la siguiente manera: «...*dirigidas a menores comprendidos entre catorce y diecisiete años cumplidos...*».

Asimismo, la norma reglamentaria debiera determinar, como correctamente indica el informe del SICE, cuál es el «órgano competente» para otorgar la autorización especial. Lo mismo ha de decirse en cuanto al art. 5.1.

- **Artículo 4.2.a):** Debiera concretarse a qué se refiere el sustantivo «condición» del solicitante, pues, no es fácil interpretar dicha expresión (esto es, si se refiere a la identidad; a si es persona física o jurídica; representante legal, etc.).

En cuanto al art. 4.2 apartados b) y c): en estrictos términos de oportunidad y pese a que nada haya alegado la Federación de Municipios ni el Ayuntamiento de Logroño al respecto, debiera de reconsiderarse la necesaria concurrencia de dichos requisitos (licencia municipal y certificado municipal) que pueden resultar redundantes. La licencia municipal de funcionamiento habilita para el ejercicio de dicha actividad. Si las instalaciones donde se ha de desarrollar la actividad no cumplieran la normativa municipal o autonómica la licencia

otorgada debe revocarse por incumplimiento de las condiciones establecidas. Por esa razón, este Consejo Consultivo entiende que sería suficiente aportar con la solicitud copia de la licencia municipal de funcionamiento, en la que se haga constar mediante diligencia la vigencia de la misma.

- **Artículo 5.1:** Además de la mención ya realizada al «órgano competente», debiera darse una nueva redacción de manera que quede claramente expresado que el plazo de tres meses es para «resolver y notificar», como correctamente advierte el SICE en su informe.

- **Artículo 5.2:** debiera aclararse, por la gravedad de la consecuencia establecida – revocación «automática» de la autorización– si las «obligaciones inherentes» a estas sesiones se refieren al cumplimiento de los requisitos recogidos en el art. 3 o son más amplias. Téngase en cuenta, por ejemplo, como ha quedado recogido en las alegaciones de las organizaciones representativas del sector, que, con independencia de la prohibición de expedir o exhibir bebidas alcohólicas o tabaco, los menores pueden traerlo del exterior del establecimiento y consumirlo en el interior. Por esa razón conviene aclarar el alcance objetivo de las obligaciones de los titulares de la autorización.

De otro lado, pese a la plasticidad que quiere atribuirse al adjetivo «automática», es obvio que ningún acto administrativo de gravamen o desfavorable para los interesados puede adoptarse «de plano» y sin seguir procedimiento administrativo alguno. La revocación-sanción de la autorización debe hacerse dando, al menos, trámite de audiencia al interesado, como correctamente señala el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

- **Disposición Transitoria Unica.** No parece adecuado hablar de «convalidación» de las autorizaciones otorgadas con anterioridad, puesto que es inherente a dicho concepto la idea de subsanación de una deficiencia que afecta al acto administrativo anterior, deficiencia que puede deberse únicamente a la circunstancia sobrevenida del cambio normativo derivado exclusivamente de la actuación de la Administración. Por esa razón, sería más ajustado hablar de «nueva autorización». Por ello mismo y atendidos los bienes jurídicos que se pretende

tutelar (la salud y la integridad física y moral de los menores), no tiene sentido fijar plazo alguno para solicitar la convalidación, pues, mientras no se obtenga «*no se podrán celebrar Sesiones Especiales dirigidas a menores de edad*». Si esa es la consecuencia, el plazo es indiferente, razón por la que la Disposición Transitoria debe limitarse a establecer únicamente la necesidad de obtener nueva autorización de acuerdo con los requisitos establecidos en el Decreto proyectado.

Cuestión distinta, que debe valorarse, es si, hasta tanto se renueva la autorización, sigue siendo operativa la antigua autorización para organizar tales sesiones de baile.

CONCLUSIONES

Primera

El Gobierno de La Rioja es competente para dictar el Decreto por el que se regulan los requisitos que deberán cumplimentar las salas de fiesta, discotecas y salas de baile con o sin atracciones para organizar sesiones especiales dirigidas a menores de edad, en aplicación de la habilitación contenida en el art. 26 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos y Actividades Recreativas, así como en el art. 39 de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de drogodependencias y otras adiciones.

Segunda

El proyecto de Decreto es ajustado a la legalidad, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho Segundo y Cuarto de este dictamen.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.