

Informe Previo sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos e instalaciones de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Castilla y León



Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León

Con fecha 18 de marzo de 2010 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León

A la solicitud realizada por la Consejería de Interior y Justicia de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe así como la documentación utilizada para su elaboración.

No alegándose por la Consejería solicitante razones de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía, que lo analizó en su sesión del día 26 de marzo, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del 8 de abril de 2010, acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 15 de abril de 2010.

I Antecedentes

a) Europeos

- *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.*



b) Estatales

- *Constitución Española*, en su artículo 149.1.29ª recoge como competencia exclusiva del Estado la Seguridad Pública, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en relación con los espectáculos y establecimientos públicos.

- *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana, modificada por Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto y Ley 10/1999, de 21 de abril.*

- *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE.

- *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas normas con rango legal para su adaptación a la Ley 17/2009.*

- *Real Decreto 1685/1994, de 22 de julio, aprobó el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, por el que se concretaban las funciones y servicios de la Administración del Estado que eran objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de Espectáculos.*

- *Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para prevención de violencia en espectáculos deportivos, modificado por Real Decreto 1247/1998, de 19 de junio, y desarrollado parcialmente por la Orden de 22 de diciembre de 1998.*

- *Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas.*

- *Real Decreto 1189/1981, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.*

c) De Castilla y León

- El *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, en su texto aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre recoge en el artículo 70.1.32, como competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, los espectáculos públicos y actividades recreativas.



- *Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León*, en su artículo 21, se ocupa del derecho de admisión estableciendo una serie de obligaciones a los titulares de los establecimientos públicos e instalaciones, permanentes o no, así como a los organizadores de actividades recreativas y espectáculos públicos. Prevé asimismo la posibilidad de establecer condiciones de admisión y establece que el derecho de admisión no podrá realizarse de forma contraria a los derechos reconocidos en la Constitución.

Este artículo 21, y más en concreto su apartado tercero, ha sido modificado por el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios de Castilla y León en el siguiente sentido: *“A tal fin, las condiciones de admisión, así como las instrucciones y normas particulares establecidas para el normal desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa deberán ser previamente autorizadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia respectiva, y, asimismo, deberán figurar de forma fácilmente legible en lugar visible a la entrada del establecimiento público, instalación o espacio abierto, así como, en su caso, en las taquillas y restantes puntos de venta de las localidades. También deberán figurar las condiciones de admisión, de forma fácilmente legible, en la publicidad o propaganda del espectáculo o actividad recreativa de que se trate, así como en las propias localidades cuando ello fuera posible”.*

- *Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León*, que adapta la normativa de la Comunidad a la Directiva Comunitaria de Servicios y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de transposición al ordenamiento jurídico español y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas normas con rango legal para su adaptación a la Ley 17/2009.

- *Decreto 26/2008, de 3 de abril, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.*



d) De otras Comunidades Autónomas

- *Decreto 8/2010, de 21 de enero, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, de la Comunidad Autónoma de Galicia.*

- *Decreto 163/2009, de 29 de diciembre, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, de la Comunidad Autónoma de Madrid.*

- *Decreto 197/2008, de 5 de diciembre, por el que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión en los establecimientos públicos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas, de la Comunidad Autónoma Valenciana.*

- *Decreto 258/2007, de 9 de octubre, por el que se modifica el Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general de de la admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

- *Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión del Principado de Asturias.*

- *Decreto 348/2004, de 20 de julio, por el que se regulan los criterios de la habilitación y las funciones del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas, de la Comunidad Autónoma de Cataluña.*

- *Decreto 200/1999, de 27 de julio, por el que se regula el derecho de admisión a los establecimientos públicos donde se realizan espectáculos y actividades recreativas, de la Comunidad Autónoma de Cataluña*

e) Otros antecedentes

- *Informe Previo IP 7/10 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el proyecto de Orden por la que se determina el horario de espectáculos públicos y*



actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León.

- *Informe Previo 14/05* del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

- *Informe Previo 11/98* del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen General de Horarios de Apertura y Cierre de Establecimientos, Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos en Castilla y León

f) Audiencia

El proyecto de Decreto que se informa ha sido sometido al trámite audiencia a los interesados, a lo largo de su procedimiento de elaboración.

II.- Estructura de la norma

El Proyecto de Decreto consta de un artículo único, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, dos Disposiciones Finales y un Anexo que contiene el *Reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los establecimientos, instalaciones y espacios abiertos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad de Castilla y León.*

Dicho Reglamento consta a su vez de quince artículos agrupados en cinco capítulos: *Capítulo I Disposiciones generales* (artículo 1); *Capítulo II, Del derecho de admisión* (artículos 2 al 7); *Capítulo III, Del servicio de admisión* (artículos 8 al 10); *Capítulo IV, Del portero de espectáculos públicos y actividades recreativas* (artículos 11 al 14); y *Capítulo V, Régimen sancionador* (artículo 15).



En su articulado, tras determinar el objeto y ámbito de aplicación de la norma (*artículo 1*), se define lo que se entiende por derecho de admisión, así como la forma de ejercerlo (*artículo 2*), se establecen limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos (*artículo 3*), se fijan condiciones particulares de admisión (*artículo 4*), se regulan el procedimiento de solicitud de autorización de condiciones particulares de admisión (*artículo 5*), la publicidad de las condiciones particulares de admisión (*artículo 6*) y se definen las fiestas o sesiones privadas en determinados establecimientos y la obligación del titular del establecimiento de enviar una comunicación a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia de que se trate (*artículo 7*).

Por otra parte, se define el servicio de admisión (*artículo 8*) creando la figura del Portero de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (PEPAR), se establece la obligatoriedad de establecer servicio de admisión en determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas (*artículo 9*) y se fijan las funciones del servicio de admisión (*artículo 10*).

A continuación, se establecen los requisitos mínimos para obtener la habilitación necesaria para ejercer como PEPAR (*artículo 11*), las condiciones de habilitación del personal de admisión (*artículo 12*), las condiciones de suspensión y revocación de la habilitación (*artículo 13*) y la identificación (*artículo 14*).

Finalmente, se fija el régimen sancionador mediante una remisión a la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León (*artículo 15*).



III.- Observaciones Generales

Primera.- El proyecto de Decreto que se informa debe ser analizado a la luz de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios del mercado interior.

El artículo 2.2.k) de la Directiva excluye de su ámbito de aplicación los servicios de vigilancia de bienes e instalaciones, los de protección de personas y las patrullas de seguridad y supervisión de edificios, entre los que se podrían considerar incluidos los servicios que presta el personal del servicio de admisión regulado en el proyecto de Decreto.

Sin embargo, en lo que respecta a la prestación del servicio del espectáculo o actividad recreativa en sí mismo considerados, sí puede resultar aplicable la Directiva de servicios, concretamente en lo que se refiere a las autorizaciones administrativas.

La Directiva considera requisito cualquier obligación, prohibición, condición o límite impuestos a los prestadores o a los destinatarios de los servicios. En lo que respecta a la libertad de establecimiento, el artículo 9 de la Directiva dispone que los Estados Miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a un régimen de autorización cuando éste no sea discriminatorio, esté justificado por una razón imperiosa de interés general y el objetivo conseguido no se pueda lograr con una medida menos restrictiva.

En lo que respecta a la libre prestación de servicios, el artículo 16 de la Directiva exige a los Estados Miembros que se abstengan de imponer sus propios requisitos a los prestadores de servicios que accedan a su mercado, *excepto cuando existan motivos de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.*



Segunda.- En los últimos años se ha registrado un notable incremento en las actividades y lugares de ocio y en la contratación de personal para el control de acceso a los establecimientos en que se realizan esas actividades.

El actual vacío normativo en materia de regulación de acceso a establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas implica una cierta inseguridad jurídica que es preciso eliminar y, ese es uno de los objetivos perseguido por el proyecto de Decreto que se informa.

Tercera.- La regulación contenida en el proyecto de Decreto tiene su fundamento en la previsión del artículo 21 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, que se refiere al derecho de admisión remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario, tanto la determinación del personal especializado que puede realizar el control de acceso, como el posible establecimiento de condiciones de admisión.

En base a lo anterior, la norma objeto de este Informe tiene un doble objetivo: desarrollar los fundamentos de la facultad que tiene el organizador de un espectáculo o el titular del local en el que se realiza una actividad recreativa para ejercer el derecho de admisión (sin considerarlo un derechos absoluto e ilimitado), y, proceder a la regulación del personal del servicio de admisión determinando las funciones que les corresponden, los principios que deben regir su ejercicio y los criterios para su habilitación y capacitación profesional.

Cuarta.- La actividad de control de acceso a establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas debe ejercerse siempre en condiciones de máximo respeto y garantía para los clientes, de modo que en todo momento queden salvaguardados sus derechos como usuarios, y garantizado el libre acceso en condiciones de igualdad y no discriminación.

Para lograr este objetivo resulta imprescindible que el personal encargado de esta función cuente con la capacitación, formación y habilitación precisas para desarrollar sus tareas, siempre respetando los derechos y garantías citados en el párrafo anterior.



Quinta.- La Ley 30/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada establece que *“quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Ley las actividades de custodia del estado de las instalaciones y bienes o de control de accesos realizadas en el interior de inmuebles por personal distinto del de seguridad privada y directamente contratado por los titulares de los mismos. Este personal en ningún caso podrá portar ni usar armas, utilizar distintivos o uniformes que puedan confundirse con los previstos en esta Ley para el personal de seguridad privada.”*

Esta falta de regulación expresa hace que resulte necesario el establecimiento de las funciones del personal de admisión, la fijación de los principios que deben regir su actuación y los criterios para su capacitación.

IV.- Observaciones Particulares

Las Observaciones Particulares de este Informe se refieren al articulado del Reglamento que contiene el Anexo del Proyecto de Decreto.

Primera.- En el *artículo 2* del proyecto de Decreto se define el derecho de admisión desde la perspectiva de los titulares de los establecimientos públicos y los organizadores de espectáculos y de actividades recreativas, entendiéndolo como la facultad para determinar las condiciones de acceso y permanencia en dichos establecimientos.

Considera este Consejo que podría completarse esta definición refiriéndose al derecho que asiste a todos los consumidores y usuarios para ser admitidos, con carácter general y en las mismas condiciones objetivas, en todos los establecimientos públicos que se dediquen a la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, siempre que se cumplan los requisitos que prevé el Reglamento.



Segunda.- El *artículo 3* regula las limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos, recogiendo entre los supuestos contemplados, la obligación de impedir el acceso a quienes carezcan de la edad mínima establecida para acceder al local o no vayan acompañados en la forma prevista en el artículo 23.1 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Castilla y León (acompañados por sus padres, tutores o persona mayor de edad responsable).

El artículo 23.1.e) de la citada Ley 7/2006 prevé que, *“al objeto de asegurar la protección de los menores de edad, podrán establecerse reglamentariamente prohibiciones de acceso de los mismos a determinados espectáculos públicos o actividades recreativas, o condicionar su participación en ellos, siempre que ello no suponga limitación de los derechos proclamados en la Constitución”*.

Entiende el CES que podría haberse aprovechado la elaboración del proyecto de Decreto que se informa para llevar a cabo el mencionado desarrollo reglamentario en materia de prohibiciones de acceso de menores a determinados espectáculos públicos o actividades recreativas.

Tercera.- El *artículo 4* contiene las condiciones particulares de admisión, y en este sentido, el CES valora positivamente que en la norma informada se trate de evitar la posibilidad de establecer condiciones particulares de admisión basadas en criterios arbitrarios sobre nacionalidad, racistas o sexistas, así como en cualquier otra condición dirigida a seleccionar clientelas en función de subjetivas apreciaciones sobre la apariencia física de las personas, en la discapacidad de las mismas o en otras prácticas similares.

Cuarta.- El *artículo 5* se dedica al procedimiento para conseguir la autorización de condiciones particulares de admisión, estableciendo la obligación de solicitar autorización al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia correspondiente, y fijando la documentación que se deberá acompañar a la mencionada solicitud.



En opinión de este Consejo, esa solicitud de autorización debería obedecer a los objetivos de simplificación administrativa y reducción de cargas empresariales, de modo que no debería ser precisa la aportación de aquella documentación que ya obrase en poder de la Administración.

Quinta.- El *artículo 6* regula la publicidad de las condiciones particulares de admisión, las cuales deberán figurar en un cartel colocado en las puertas de entrada, en la publicidad o propaganda del espectáculo público o actividad recreativa, así como en las entradas o localidades.

La regulación del régimen aplicable a la publicidad de los espectáculos públicos y actividades recreativas tiene relación directa con el contenido de la presente norma, y el artículo 71.1.6º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce a esta Comunidad Autónoma competencia en la defensa de los consumidores y usuarios.

Sexta.- El *artículo 7* se dedica a las fiestas o sesiones privadas en determinados establecimientos, definiéndose qué se entiende por “*fiestas o sesiones privadas*” y fijándose la posibilidad de restringir el derecho de admisión en estos supuestos.

Dado que la *Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León*, en su *artículo 4, apartado 2*, excluye expresamente de la aplicación de esa Ley “*las actividades restringidas al ámbito estrictamente familiar o privado, las actividades que no se hallen abiertas a la pública concurrencia, los actos privados de carácter educativo que no estén abiertos a la concurrencia, así como los actos y celebraciones que se realicen en el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución*”, este Consejo considera que debería mejorarse la definición que en el proyecto de Decreto que se informa se hace de las “*fiestas privadas*”, al objeto de evitar posibles confusiones en el momento de su aplicación.



Séptima.- El artículo 8 define el servicio de admisión como “*aquel cuyo objeto es la regulación y el control de acceso de las personas a los espectáculos y actividades recreativas, ordinarios o extraordinarios, que se realicen en establecimientos públicos...*”

En opinión del CES sería más correcto sustituir en esa definición el término “*regulación*”, por “*ordenación*” al ajustarse mejor a las funciones a prestar por el personal encargado del servicio de admisión.

Octava.- Los artículos 11, 12, 13 y 14, que forman en el Capítulo IV, *Del Portero de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas*, fijan los requisitos mínimos exigibles para obtener la habilitación necesaria para ejercer como portero, la obligación de superar una serie de pruebas de conocimientos y de carácter práctico, la suspensión y revocación de la habilitación y la identificación.

El CES se muestra a favor de toda iniciativa que busque mejorar la cualificación adecuada, mediante formación específica del personal que preste servicios de admisión en los establecimientos donde se realicen espectáculos públicos y actividades recreativas.

V.- Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente el proyecto de Decreto informado, pues contribuye a acabar con la inseguridad jurídica generada por el actual vacío normativo, además de dar respuesta a la legítima reivindicación de los representantes de los sectores implicados, sobre la urgente ordenación de los requisitos de capacitación y funciones del personal encargado de la actividad de control de acceso a los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Segunda.- Por otra parte, la ciudadanía, usuaria de los servicios prestados en los establecimientos afectados por este proyecto de Decreto, viene demandando una regulación, que garantice la adecuada prestación de unos servicios de calidad, al tiempo que persiga erradicar cualquier situación abusiva o discriminatoria sobre las personas a



las que, pretendiendo acceder a un establecimiento público, se les impida la entrada por motivos arbitrariamente establecidos por los titulares o por los empleados de los establecimientos.

Este objetivo es perseguido por la norma informada, por lo cual merece también una valoración positiva por parte de este Consejo en este sentido.

Tercera.- Tal como se ha señalado en la *Observación Particular Novena* de este Informe, este Consejo apoya toda iniciativa que busque mejorar la cualificación del personal que preste servicios de admisión en los establecimientos donde se realicen espectáculos públicos y actividades recreativas.

Cuarta.- En el caso de que la entrada en vigor de este decreto supusiera un incremento de cargas administrativas para los titulares de los establecimientos afectados por esta nueva regulación, desde el CES se considera necesario simplificar al máximo la tramitación administrativa, en consonancia también con los principios y estándares de la simplificación administrativa, en particular los establecidos en la *Directiva 123/2006 de Servicios, en el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios de Castilla y León y en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y la reducción y eliminación de cargas administrativas.*

Quinta.- El CES opina que, al igual que ocurre en el caso de la regulación de los horarios de apertura y cierre de espectáculos públicos y actividades recreativas, la regulación del derecho de admisión no es un fin en sí mismo, sino que resulta un medio para evitar molestias innecesarias a los ciudadanos usuarios de dichas actividades, así como para garantizar su seguridad.

El CES considera adecuado que con la entrada en vigor de esta norma, el control de acceso deba ser realizado por personal especializado y debidamente formado para realizar esas funciones, al tiempo que valora positivamente la prohibición por la cual este personal no podrá ejercer funciones de seguridad.



Sexta.- La norma informada ha sido sometida a un amplio trámite de audiencia, habiéndose remitido su borrador inicial a colectivos particulares existentes en el sector, si bien lo fue en fechas (febrero y marzo de 2009) anteriores a la efectiva entrada en vigor en nuestro país de la denominada “*Directiva de Servicios*”, lo que no supone ninguna vulneración del procedimiento actualmente vigente.

En este sentido, el CES considera que a la luz de lo que dispone el *artículo 10.f) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre* (toda ella de carácter básico), *sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y del apartado 6.2.6 del Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios*, elaborado por la Comisión Europea, los trámites de audiencia deberán procurar que de ninguna forma se produzca una intervención directa o indirecta de competidores.

Valladolid, 15 de abril de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández