

En Logroño, a 15 de marzo de 2000, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Ibarra Alcoya, don Jesús Zueco Ruiz y don Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/00

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, en relación con el Anteproyecto de Ley de espectáculos y actividades recreativas de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

Por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas se ha elaborado un Anteproyecto de Ley de espectáculos y actividades recreativas de La Rioja, el cual se remite, para dictamen, a este Consejo Consultivo.

En el expediente remitido a este órgano consultivo se incluyen, junto con el último borrador del Anteproyecto de Ley (obstante como documento núm 34 del expediente y al cual han de entenderse referidas las observaciones contenidas en este dictamen), y además de los anteriores borradores del mismo, la memoria del Anteproyecto redactada por la Dirección General de Política Interior de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas con fecha 15 de febrero de 2000; el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Rioja, emitido en relación con el penúltimo borrador del Anteproyecto con fecha 1 de julio de 1999; informes de la Asesoría Jurídica General del Gobierno de La Rioja (de 11 de noviembre de 1997 y de 23 de marzo de 1999) y de otros órganos del mismo (Direcciones Generales de Tributos y Tesorería, de Administración Local y de Comercio y Turismo; todos ellos emitidos en el año 1997); alegaciones de otros organismos públicos (Delegación del Gobierno y Ayuntamientos de Haro y Logroño); y, por último, numerosas alegaciones de asociaciones y entidades afectadas por el contenido del Anteproyecto de Ley.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 16 de febrero de 2000, registrado de entrada en este Consejo el 21 siguiente, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto.

Segundo

Mediante escrito también de 21 de febrero de 2000, registrado de salida el día siguiente, 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 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

Competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen, y alcance de éste

La competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen deriva de lo dispuesto en el artículo 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en la redacción de la Ley 10/1995, de 29 de diciembre), según el cual aquél dictaminará *«sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno»*.

De este precepto se infiere que la función del Consejo Consultivo, cuando su dictamen

verse -como en este caso- sobre Proyectos de Ley, consiste, ante todo, en examinar la adecuación de los mismos al Estatuto de Autonomía; lo cual -como nos ocupamos de precisar desde el primero de nuestros dictámenes- «ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse *«bloque de la constitucionalidad»*- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas o que, sin remisión expresa pero por aplicación de imperativos constitucionales, sirven a este último objetivo» (Dictamen 1/1996, fundamento jurídico primero).

Como se decía en nuestro Dictamen 9/1996 (fundamento jurídico primero), *«en este punto, el análisis ha de centrarse en si tiene o no la Comunidad Autónoma competencia para legislar en la materia de que se trate (haciendo aplicación, pues, del principio de competencia) y si, ello supuesto, ejercita la competencia de modo en todo conforme a los principios y preceptos de naturaleza material o sustantiva que contiene el Estatuto y, sobre todo, la propia Constitución (haciendo entonces aplicación, en este segundo extremo, del principio de jerarquía)»*.

Sin embargo, esta delimitación legal de la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo en el caso de los Proyectos de Ley, no impide a este órgano entrar a examinar, en supuestos como el presente, cuestiones de oportunidad o, incluso, de técnica legislativa. En nuestro Dictamen 1/1996, cuya doctrina fue ratificada después en el Dictamen 6/1996, aclaramos ya que hay que entender limitada nuestra función al estricto examen de la estatutoriedad únicamente en los casos en que lo sometido a nuestra consideración sean, verdaderamente, Proyectos y Propositiones de Ley, lo cual ocurre, tan sólo, cuando los mismos nos sean remitidos, para la emisión del pertinente dictamen, por la Mesa del Parlamento de La Rioja.

Por el contrario, *«esas limitaciones en nuestra función no existen (...) tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General [hoy, Parlamento de La Rioja], en cuyo caso cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora "en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad", a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa»* [fundamento de derecho primero, C), del Dictamen 6/1996].

Segundo

Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, es preciso cumplir los trámites que, para la elaboración de disposiciones de carácter general, se establecen en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ello es especialmente importante tratándose de normas reglamentarias, pero no cabe duda de que también han de ser observados los indicados trámites en el procedimiento de elaboración de las propuestas normativas que, formando la voluntad del Gobierno de La Rioja en ejercicio de la iniciativa legislativa que le compete, estén llamadas a adoptar ulteriormente la forma de ley.

En este caso, puede estimarse cumplido el requisito de elaboración de una Memoria, previsto en el art. 67.2 de la Ley 3/1995, aunque, en no pocos puntos, la misma no resulte excesivamente expresiva de los «*objetivos*» y del «*contenido*» de la Ley proyectada.

Por último, no va acompañado el Anteproyecto de Ley de la «*Memoria económica*» que exige el art. 67.3 de la Ley 3/1995, «*con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiese*». Teniendo en cuenta que, con la Ley proyectada, se pretenden crear un nuevo órganos administrativo, resulta evidente la procedencia del indicado estudio económico.

Tercero

El trámite de dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja

El artículo 3.1.1.a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, del Consejo Económico y Social de La Rioja, establece que éste debe «*emitir dictamen preceptivo, no vinculante y previo a su aprobación*», sobre «*anteproyectos de Ley (...) en materias socio-económicas*». Por su parte, la disposición adicional primera de dicha Ley 6/1997, ordena que «*cuando un proyecto o asunto de los contemplados en el artículo 3 de esta Ley deba ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente que se remita al mismo incluirá el dictamen del Consejo Económico y Social que hubiere recaído*».

En este caso, el Consejo Económico y Social de La Rioja emitió dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de espectáculos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma

de La Rioja, el cual fue aprobado en sesión ordinaria de dicho órgano celebrada el 1 de julio de 1999. Y dicho dictamen ha sido remitido, con el resto del expediente, a este Consejo Consultivo.

Parece, pues, que las previsiones legales se han cumplido en este caso. Sin embargo, dicho dictamen del Consejo Económico y Social va acompañado de dos votos particulares que inciden, ambos, en que el mismo no debió ser emitido, por recaer sobre un Anteproyecto de Ley que no podía ya ser asumido como Proyecto por el Gobierno de La Rioja y tramitado como tal en el Parlamento, al estar disuelto éste por la convocatoria de elecciones; añadiendo los dos votos particulares que, si el nuevo Gobierno que obtenga la confianza de la Cámara tras las elecciones asumiese el contenido del proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria, la norma proyectada habría de ser nuevamente sometida al dictamen del Consejo Económico y Social.

El contenido de tales votos particulares obliga a este Consejo Consultivo a pronunciarse sobre la cuestión que en ellos se aborda. Para dilucidarla, es preciso determinar cuál sea la función de los dictámenes del Consejo Económico y Social.

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 6/1997, resulta claro que dichos dictámenes se insertan en el proceso de elaboración, por el Gobierno (y exclusivamente por él), de las disposiciones de carácter general y relevancia socio-económica que estén llamadas a adoptar la forma de leyes o de decretos: tienen, pues, carácter claramente *«prelegislativo»*, lo que es tanto como decir que su función es la de ilustrar o asesorar al Gobierno de La Rioja para que, éste, valorando la opinión del Consejo, adopte las decisiones que considere más adecuadas.

Así pues, el dictamen del Consejo Económico y Social no se inserta en el procedimiento legislativo propiamente tal, y no hay, por tanto, razón ninguna para pensar que no deba emitirse por el hecho de que el Proyecto de Ley sobre el que verse no pueda ser remitido, de inmediato, al Parlamento, por estar este disuelto o fuera del período de sesiones; como tampoco hay razón ninguna para concluir que deba volver a dictaminarse el proyecto, por el Consejo Económico y Social, si un nuevo Gobierno -como ha sucedido en este caso- asume la norma proyectada para su remisión al Parlamento formado tras la convocatoria de elecciones.

A estos efectos, lo único relevante es que el Proyecto de Ley sea el mismo dictaminado en su día: si lo es, valdrá el dictamen del Consejo Económico y Social, y habrá de tenerse por cumplido el trámite previsto en el artículo 3.1.1.a) de la Ley 6/1997. Y ello es lo que ocurre en este caso, en el cual -como es procedente- el Anteproyecto remitido a este Consejo Consultivo tiene en cuenta las observaciones del Consejo Económico y Social, y solo en ese sentido es diferente del borrador sobre el cual se pronunció, en su día, éste.

Cuarto

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la Ley de espectáculos y actividades recreativas de La Rioja

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen subsume el contenido del mismo en la competencia exclusiva que, en materia de «espectáculos», atribuye a esta Comunidad su Estatuto de Autonomía (art. 8.1.29).

A juicio de este Consejo Consultivo -y sin perjuicio de lo que, en relación con alguna previsión aislada, se dirá en el siguiente de los fundamentos jurídicos de este dictamen-, la competencia atribuida a la Comunidad de La Rioja en dicho precepto estatutario es suficiente, en efecto, para amparar la regulación contenida en el anteproyecto de Ley, sobre todo si a ella se suma la atribuida en materia de ocio (art. 8.1.27).

Únicamente plantea algún problema, con carácter general, la adición, a la materia «*espectáculos*», de las «*actividades recreativas*», concepto en el que se incluyen, según resulta del anexo que acompaña al anteproyecto -más que de su propio texto articulado-, los establecimientos de hostelería (bares, cafeterías, restaurantes, etc) y otros, como discotecas y salas de fiesta.

Sin embargo, como ya concluimos en nuestro Dictamen 22/1997, de 24 de julio -dictado a propósito del proyecto de Decreto regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, finalmente aprobado por el Gobierno (Decreto 47/1997, de 5 de septiembre)-, a la vista entonces del artículo 8.1.22 del Estatuto en la redacción anterior a su reforma de 1999 -que hablaba sólo de «*espectáculos públicos*», las indicadas «*actividades recreativas*» han de incluirse en la competencia autonómica. A tal conclusión conducen los dos siguientes argumentos:

a) Que a «*espectáculos*» o «*espectáculos públicos*» se refieren las normas atributivas de competencias de otros Estatutos de Autonomía, habiendo regulado las correspondientes Comunidades Autónomas la cuestión en términos muy similares a los que ahora se proyectan en La Rioja, sin que tal forma de ejercicio de la competencia, y el contenido mismo de ésta, haya sido puesto nunca en cuestión. Valgan como ejemplo, en este sentido, la Ley valenciana, 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas; la Ley catalana 10/1990, de 15 de junio, de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos; la Ley de la Comunidad de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas; la Ley canaria 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas; o la Ley foral de

Navarra 2/1989, de 13 de marzo, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

b) Que la misma interpretación resulta propiciada por la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que liga en su artículo 8º (que carece de carácter orgánico) «espectáculos públicos» con «*actividades recreativas*», para terminar afirmando, en el apartado 1 de su Disposición Final Segunda, que «*las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente Ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia*».

c) Que, por último, a las mismas conclusiones interpretativas conduce la consideración del Real Decreto 2374/1994, de 9 de diciembre, por el que se transfirieron a la Comunidad de La Rioja las funciones y servicios que venía prestando el Estado en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Por supuesto, como es bien sabido, dicho Decreto de transferencias no atribuye competencias a la Comunidad Autónoma, pero es indiciario, sin duda, de la coincidencia del Estado y de la Comunidad, representados en la correspondiente Comisión Mixta, sobre la interpretación que merece el pertinente precepto del Estatuto de Autonomía.

Por lo demás, naturalmente, la competencia autonómica, asumida en el Estatuto por virtud de la cláusula del artículo 149.3 de la Constitución, ha de entenderse sin perjuicio de las competencias que al Estado preserva el artículo 149.1 de aquella. Entre éstas, presenta singular importancia para la materia que nos ocupa la contemplada en la regla 29ª del referido artículo 149.1 del texto constitucional, de modo que es al Estado a quien en todo caso compete la «*seguridad pública*».

En este sentido, es aplicable y vincula a la Comunidad Autónoma la ya citada Ley de Seguridad Ciudadana, pero sólo en cuanto regula cuestiones de competencia estatal -lo cual ocurre, muy singularmente, con los preceptos de la misma que tienen el carácter de orgánicos-, lo que no sucede -y a clarificarlo contribuye el propio tenor de la indicada Ley del Estado, según ya hemos expuesto- con las normas de policía sobre espectáculos y actividades recreativas

. En cuanto a este último extremo, y como ya dijéramos en nuestro citado Dictamen 22/1997, las normas de la Ley de Seguridad Ciudadana -que han de tenerse por válidas en cuanto dicha Ley estatal se dictó en un momento en que no todas las Comunidades Autónomas tenían competencia exclusiva en materia de espectáculos- son sólo supletorias de la regulación autonómica (cfr. art. 149.3 CE).

Quinto

Observaciones al articulado

- Artículo 1.2.

Se prevé en este precepto que *«en los casos en que una ley singular discipline actividades comprendidas en el párrafo primero de este artículo, como las relativas a espectáculos taurinos, a establecimientos turísticos, a los propios de locales y actividades de juego, la presente ley se aplicará de manera supletoria en todo lo no previsto por la ley singular»*.

La previsión de esta norma vale cuando la ley o normativa suplida sea autonómica, por ser la Comunidad la competente para dictarla, pero no nos parece técnicamente correcta cuando dicha ley o normativa sean estatales, por corresponder al Estado la competencia en la materia específica de que se trate.

Es el Derecho estatal el que necesariamente es supletorio del autonómico, por virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución. La *«supletoriedad»* a que alude la norma proyectada es por razón, no de la relación entre los ordenamientos autonómico y estatal, sino de la relación general entre las normas especiales y las generales (cfr. art. 4.3 del Código civil, expresivo de un principio general).

De otro lado, como es obvio, y situados en la perspectiva de la relación de las normas especiales con la general que se proyecta, aquéllas pueden estar contenidas no sólo en una ley en sentido formal, sino incluso en normas reglamentarias (lo cual es especialmente evidente si las normas especiales las hubiere dictado el Estado).

Por todo ello nos parece preferible redactar el artículo con una fórmula similar a la que sigue: *«Cuando exista una normativa singular que discipline actividades comprendidas en el párrafo primero de este artículo, como las relativas a espectáculos taurinos, a establecimientos turísticos o a locales y actividades de juego, será aplicable esta Ley en todo lo no previsto en dicha normativa específica»*.

- Artículo 2.

Debiera resolverse la duda, que este precepto plantea, de si la no inclusión en el catálogo de algún espectáculo, actividad recreativa, local o instalación, determina o no la inaplicación de la Ley que se proyecta.

- Artículo 5.3.

En él se afirma que *«la cuantía de los seguros se determinará reglamentariamente»*. La expresión es técnicamente incorrecta: debiera hacerse referencia a los *«capitales o cantidades mínimas aseguradas para hacer frente a las indemnizaciones»*.

- Artículo 6.

Este precepto, tal y como está redactado, nos parece que vulnera la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. No se trata de que los municipios *«puedan complementar»* la regulación de la ley, sino de que en esta materia tienen competencias propias, bien que en los términos que resultan de la ley (y sus reglamentos de desarrollo, en su caso) y respetando sus prescripciones (cfr. arts. 2.1 y 25.3 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local).

Nos parece necesario, por ello, cambiar el enunciado del precepto por el de *«regulación municipal»*, redactando el mismo de modo que quede clara la índole propia de las competencias municipales en esta materia, dentro del marco imperativo que la Ley proyectada establece y sin perjuicio, por supuesto, de la competencias que la misma atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de ello, mejoraría la calidad técnica del Proyecto el que en un precepto específico se recogieran, de conformidad con el art. 25.2 de la citada Ley de Bases de Régimen Local, las concretas competencias que en esta materia corresponden a las Corporaciones Locales, muchas de las cuales aparecen en el Proyecto diseminadas a lo largo del articulado.

- Artículo 8.

La expresión *“concesión”* de licencias debe sustituirse por la de *“otorgamiento”*, no sólo por resultar técnica más adecuada sino, sobre todo, para evitar la confusión entre dos instituciones jurídico-administrativas bien diferenciadas como son la licencia, que es una especie de los actos de autorización, y la concesión administrativa.

- Artículo 14.

La admisión de la figura de las licencias provisionales puede plantear inseguridad jurídica derivada, no sólo de la falta de concreción de cuáles sean las medidas de seguridad necesarias, sino también de la propia naturaleza de una licencia que precisamente parte del hecho de un incumplimiento de requisitos.

- Artículo 23.a).

La obligación que este precepto impone a los artistas carece de fundamento jurídico. La única obligación de los artistas es la de cumplir su contrato en los términos pactados con el empresario, sin que existan «*normas*» (al menos jurídicas, salvo que se entiendan por tales las cláusulas contractuales) que regulen su actuación, y sin que pueda tampoco imponérseles que cumplan el programa o guión predispuesto por la empresa, salvo que este responda efectivamente a lo convenido con ella.

Puesto que todo incumplimiento de cualquier obligación que se imponga a los artistas ha de traducirse, a efectos de la Ley proyectada, en una sanción administrativa, el precepto debiera limitarse -porque ello es lo único que atañe a la policía de espectáculos- a exigir que realicen su actuación en los términos anunciados al público; pero las consecuencias (sanciones administrativas) del incumplimiento de esta obligación, en caso de discordancia entre lo acordado con el artista y lo anunciado al público, deben recaer exclusivamente sobre el empresario, único al que, entonces, tal incumplimiento puede ser imputable.

La conducta de los artistas sólo puede ser sancionable (como prevé el artículo 42.17 del Anteproyecto), presupuesto el contrato, por su negativa a actuar sin causa justificada. Las demás hipótesis han de quedar para la relación contractual entre artista y empresario, en la que, como es obvio, la Administración ni puede ni debe entrar.

- Artículo 30.2.

La previsión de que reglamentariamente se regulará «*la celebración de espectáculos o actividades recreativas a través de internet*», excede del ámbito de aplicación de la Ley que define su art. 1.1 y, además -y sobre todo-, en cuanto supera los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, excede, a nuestro juicio, de la competencia de ésta en materia de espectáculos.

- Artículo 33.1.

Entendemos que la Comunidad Autónoma carece de competencia para atribuir las actividades inspectoras y de control a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por lo que la referencia a éstos debiera suprimirse. A tal efecto, basta con lo establecido en el artículo 33.3 del Anteproyecto, admisible en tanto en cuanto se remite a los acuerdos de colaboración que pueda establecer la Comunidad Autónoma con el Estado.

- Artículos 41 y 42.

Es notoriamente defectuosa la redacción de los artículos 41.1 (¿qué se quiere decir con «*las correspondientes aplicaciones*»?) y 42.17 («*negativa a actuar por falta de los artistas*») del Anteproyecto.

- Artículo 54.

Las otras funciones del Consejo deben poder ser fijadas, no sólo «*legalmente*», sino también, en buena lógica, por los reglamentos de desarrollo de la Ley que puedan dictarse en el futuro.

- Disposición Adicional Segunda.

Debiera aclararse que la actualización de las sanciones la hará el Gobierno reglamentariamente, para garantizar su alcance abstracto y general.

CONCLUSIONES

Única

Sin perjuicio de las observaciones al articulado que se hacen en el cuerpo de este dictamen, el Anteproyecto de Ley de espectáculos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja remitido a este Consejo Consultivo, es conforme con el ordenamiento jurídico.

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