

**Expediente:** 8/2011

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y se instauran los criterios de habilitación y funciones del personal de control de acceso a las mismas.

**Dictamen:** 16/2011, de 11 de abril

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 11 de abril de 2011,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 24 de febrero de 2011 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra en el que, en ausencia del Presidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y se instauran los criterios de habilitación y funciones del personal de control de acceso a las mismas, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2011.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

El expediente remitido está integrado por las siguientes actuaciones y documentos principales:

1. Mediante Orden Foral 233/2010, de 24 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se dispone iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y los criterios de habilitación y las funciones del personal de control de acceso a las mismas. En dicha Orden Foral se designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior.

2. Un borrador del proyecto de Decreto Foral fue remitido por vía electrónica durante el mes de abril de 2010, y según resulta de la “relación de entidades receptoras del proyecto” que consta en el expediente, a las siguientes asociaciones, entidades y órganos administrativos: Asociación Navarra de Pequeñas Empresas de Hostelería (ANAPEH); Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra (AEHN); Asociación de Salas de Baile de Navarra; los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT); “Cuerpo de Policía Foral”; Departamentos de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, y de Innovación, Empresa y Empleo, presentando algunas de las entidades consultadas las alegaciones y observaciones al texto del proyecto que consideraron oportunas, que fueron informadas, proponiendo su estimación o desestimación, por el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad el 16 de junio de 2010, y dando lugar a un segundo borrador del proyecto de Decreto Foral en el que se incorporan las alegaciones y sugerencias estimadas sin que se advierta una modificación sustancial del texto sometido a consulta de las asociaciones y entidades mencionadas.

3. Respecto a este último texto, el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, en documento fechado el 11 de junio de 2010, elabora una Memoria en la que se contemplan los aspectos normativos, justificativos, organizativos y económicos del proyecto, así como contiene un

estudio de cargas administrativas, adjuntándose además un informe sobre impacto por razón de sexo del proyecto, de 30 de julio de 2010.

4. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 16 de diciembre de 2010, elabora informe en el que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico, advirtiendo de la necesaria intervención del Consejo de Navarra con anterioridad a la aprobación de la norma.

5. Con fecha 31 de enero de 2011, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe sobre el proyecto de Decreto Foral en el que se contienen propuestas de mejora respecto de su forma y estructura, así como observaciones en relación con el fondo de la regulación propuesta.

6. A la vista del informe anterior, el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad emite el suyo el 4 de febrero de 2011, que concluye acogiendo la mayor parte de las recomendaciones y propuestas contenidas en aquél, del mismo modo que justifica aquellos extremos de la regulación que se mantienen a pesar de las observaciones formuladas en orden a su modificación en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, a los que más adelante nos referiremos.

7. En escrito de 7 de febrero de 2011, el Director General de Interior eleva a la consideración del Gobierno de Navarra el proyecto de Decreto Foral, a efectos de petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.

8. El Secretario General Técnico, con fecha de 8 de febrero de 2011, elevó al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, la propuesta de Acuerdo por la que se toma en consideración el proyecto a efectos de la petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.

9. El proyecto fue examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación de 10 de febrero de 2011, tal y como consta en el certificado emitido por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, en el que se indica, además, que fue remitido con anterioridad

a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10. El Gobierno de Navarra, en sesión de 14 de febrero de 2010, acordó tomar en consideración el proyecto de disposición reglamentaria al objeto de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra, según acredita el certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, en ausencia del Director General de Presidencia.

Se acompañan dos ejemplares del texto del proyecto de Decreto Foral.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, veintidós artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final, así como un anexo.

La exposición de motivos destaca el auge de la “cultura del ocio en nuestra sociedad” que ha generado una intensa actividad en materia de organización y celebración de espectáculos y actividades recreativas así como la consolidación de una amplia oferta en el ámbito de la hostelería y la ambientación musical, conllevando un incremento de tráfico entre los distintos establecimientos, con gran cantidad de personas accediendo a ellos así como la acumulación de público a su alrededor. Todo ello ha puesto de manifiesto la necesidad de conciliar el ocio de quienes quieren divertirse con el necesario descanso de las personas que optan por esta elección, así como posibilitar el normal y pacífico desarrollo de estas actividades previéndose las circunstancias o situaciones que pueden afectar al libre ejercicio de derechos, o a la desprotección de sectores más desvalidos de la población o, en fin, que puedan degenerar en escenarios en los que esté en juego la seguridad ciudadana.

El proyecto de Decreto Foral refiere en su exposición de motivos su intención de desarrollar la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Navarra (en adelante, LFEPARN), en lo relativo “a las empresas organizadoras, al personal a su servicio y al público asistente a dichas actividades, delimitando el derecho de

acceso a estos establecimientos, estableciendo las causas de prohibición de acceso o permanencia en los mismos, las posibilidades de actuación que tienen los empresarios en la fijación de determinados requisitos de admisión, sus responsabilidades en el control efectivo del desarrollo de la actividad”, así como las “posibilidades de reclamación de los ciudadanos y los requisitos exigidos, atribuciones, preparación, acreditación e identificación del personal de los servicios de admisión”.

Se detiene, finalmente, la parte expositiva en la regulación que contiene la norma reglamentaria respecto de los requisitos de admisión, desarrollando un inusual esfuerzo en justificar la posibilidad que contempla de elevar a la edad de 18 años las restricciones en el acceso a determinados establecimientos, poniendo de manifiesto la paradoja de que la LFEPARN les permita el acceso a los mayores de 16 años mientras la Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo, de Prevención y Limitación del Consumo por Menores de Edad de Bebidas Alcohólicas en Navarra, prohíba la venta, suministro o dispensación de las citadas bebidas a los menores de 18 años, habiéndose puesto de manifiesto la dificultad que conlleva esa situación para controlar el consumo de alcohol por los menores, por lo que para paliarla se habilita en la norma un cauce formal para que el empresario de salas de fiesta, discotecas, cafés espectáculo y bares especiales pueda imponer una medida restrictiva en el acceso a esos locales a los menores de 18 años.

El capítulo I, bajo la rúbrica “disposiciones generales”, consta de dos artículos. El artículo 1 fija el objeto de la norma y el artículo 2 el ámbito de aplicación del nuevo Decreto Foral.

El capítulo II, “de la asistencia a los espectáculos y actividades recreativas”, se estructura en dos secciones. En la primera de ellas, “limitaciones al acceso y permanencia en los espectáculos y actividades recreativas”, se establecen las prohibiciones de acceso (artículo 3), la posibilidad de establecer específicos requisitos de admisión por las empresas organizadoras (artículo 4), así como las prohibiciones de permanencia en los locales (artículo 5). En la sección 2ª, “vigilancia y actuaciones preventivas”, se contemplan los deberes de vigilancia de las

empresas organizadoras (artículo 6), las actuaciones preventivas que deben seguir (artículo 7) y las garantías de consumidores y usuarios (artículo 8).

El capítulo III (aunque erróneamente numerado como II en el texto que tenemos a la vista), “control de acceso y asistencia a los establecimientos”, se divide en dos secciones. En la sección 1ª, “servicio de admisión y personal de control”, se regulan las condiciones del servicio de admisión en los establecimientos (artículo 9), el personal de control (artículo 10), los requisitos que debe reunir este personal (artículo 11) las funciones que deben desarrollar (artículo 12), las condiciones de su desempeño (artículo 13), la prohibición del uso de la coacción y de la fuerza (artículo 14), así como la obligación de obtener la acreditación para ejercer la función de control de acceso (artículo 15), la correspondiente habilitación e identificación (artículo 16) y los supuestos de extinción de esa habilitación (artículo 17). La sección 2ª de este capítulo, “servicios de vigilancia”, disciplina la participación de personal de seguridad privada y la utilización de sistemas de seguridad por las empresas organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas (artículo 18).

En el capítulo que debe ser IV (aunque arrastrando el error de numeración aparece como III), “régimen sancionador”, se regula efectivamente el régimen sancionador (artículo 19), las infracciones muy graves y graves (artículo 20), las leves (artículo 21) y el procedimiento sancionador (artículo 22).

En la disposición adicional única se prevé la implantación de tecnologías de la información y la telematización de procedimientos de denuncia y reclamación y, en general, de las comunicaciones del sector con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. La disposición transitoria única establece un periodo de dos años en el que no serán exigibles los requisitos establecidos en la norma al personal que desempeñe las funciones de control de acceso y permanencia en los establecimientos. Por último, puesto que no se contempla disposición derogatoria alguna, la disposición final única establece la entrada en vigor de la norma en el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Como se ha dicho, la norma reglamentaria incorpora un anexo, en el que se contiene el

programa de las pruebas de conocimiento para la acreditación del personal de control de acceso a las que se refiere el artículo 11 del Decreto Foral.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto sometido a consulta se dicta en ejecución y desarrollo de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en Navarra, cuya disposición adicional primera faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en la ley foral así como para distribuir entre sus órganos las facultades que se le atribuyen. Más específicamente en el artículo 10 se garantiza el derecho del público a no ser tratado de manera discriminatoria, quedando obligados a cumplir las normas de seguridad y de respeto a otras personas, así como las instrucciones de los empleados o personal de vigilancia, teniendo prohibido entrar en un local sin cumplir los requisitos de admisión que la empresa indique públicamente. Desde otra perspectiva en el artículo 8 de la mencionada ley foral se establece la obligación de las empresas organizadoras de adoptar medidas de seguridad hasta el punto de poderseles exigir el establecimiento de servicios de seguridad y vigilancia.

En definitiva, teniendo en cuenta la naturaleza del proyecto de Decreto Foral, el dictamen del Consejo de Navarra resulta preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación

legalmente requerida tanto en su exposición de motivos, como en la memoria incorporada al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, competente en la materia, que designa como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior. Acompaña al proyecto un documento que comprende las memorias normativa, justificativa, organizativa y económica y el estudio de cargas administrativas, y en el que se explica el contenido y se razona la conveniencia de la regulación y la adecuación de lo que se propone a los fines perseguidos. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP. La norma en elaboración ha sido analizada por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, acogiéndose en el texto la mayor parte de las observaciones y sugerencias realizadas, así como por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

El proyecto ha sido sometido a audiencia mediante la consulta a diversas organizaciones y asociaciones representativas de intereses afectados, que han formulado alegaciones que han sido debidamente valoradas por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad e incorporadas al texto del proyecto las sugerencias aportadas y en gran parte estimadas.

También ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 10 de febrero de 2011.

En consecuencia, el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco normativo**

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de espectáculos (artículo 44.15). Por otra parte el Real Decreto 228/1986, de 24 de enero, llevó a cabo el traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de espectáculos, reservándose aquél las funciones que, en lo que aquí interesan, afectan a la suspensión o prohibición de espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales por razones graves de seguridad pública, así como para dictar las normas básicas de seguridad pública para edificios e instalaciones donde se celebren espectáculos y actividades recreativas.

Además debe tenerse en cuenta que dado el contenido material del proyecto de Decreto Foral confluyen aquí también otros títulos competenciales reconocidos en la LORAFNA a la Comunidad Foral, como los relativos a, citadas sin ánimo exhaustivo, las materias de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio (artículo 44.14), política infantil y juvenil (artículo 44.18), sanidad interior e higiene (artículo 53.1), defensa de consumidores y usuarios (artículo 56), y otros conexos.

En ejercicio de su competencia la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas que, como se ha dicho, contiene una habilitación general al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en ella considere pertinente (disposición adicional primera).

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto examinado se dicta principalmente al amparo de la competencia de Navarra en materia de espectáculos, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de

Navarra, su rango es el adecuado y su marco normativo se encuentra presidido fundamentalmente por la LFEPARN de la que trae causa.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- y de la LFGNP -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

La consideración general del objeto de la disposición general propuesta demuestra que el objetivo esencial que persigue es dotar a la Comunidad Foral de una regulación, hasta ahora inexistente en el territorio foral, respecto a las condiciones de ejercicio del derecho de admisión que se reconoce a las empresas organizadoras de espectáculos y actividades recreativas y, simultáneamente, los requisitos que debe reunir el personal que se adscriba por las empresas a la función de control del cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia establecidas.

Al respecto, el antecedente remoto de la previsión normativa del derecho de admisión puede encontrarse, en el ámbito estatal, en el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, que aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. En el ámbito autonómico, la Comunidad Autónoma de Cataluña ya reguló el derecho de admisión en los establecimientos públicos en los que se realizan espectáculos y actividades recreativas en su Decreto 200/1999, de 27 de julio, y los criterios de habilitación y funciones del personal de control de acceso en el Decreto 348/2004, ambos luego sustituidos por una norma de carácter más general como es el Reglamento de Espectáculos Públicos y

Actividades Recreativas aprobado por Decreto 112/2010, de 31 de agosto. Más recientes son las regulaciones establecidas en la materia por otras Comunidades Autónomas, pudiendo citarse en Andalucía, el Decreto 10/2003, de 28 de enero, que establece el reglamento general de admisión de personas; en Castilla y León, el Decreto 50/2010, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento regulador del derecho de admisión en espectáculos públicos y actividades recreativas; en la Comunidad de Madrid, el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, que regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas; en la Comunidad Valenciana, el Decreto 197/2008, de 5 de diciembre, que también establece una específica regulación del derecho y servicio de admisión en espectáculos públicos; en Galicia, el Decreto 8/2010, de 21 de enero, que regula las actividades de control de acceso a los espectáculos públicos y, en fin y para no abundar, en Aragón, el Decreto 23/2010, de 23 de febrero, aprueba la regulación del derecho de admisión en espectáculos públicos y actividades recreativas. El examen de esas regulaciones y su contraste con el proyecto de Decreto Foral que analizamos nos informan de que el redactor de la norma foral ha tenido bien presente esas regulaciones precedentes al adoptar las concretas determinaciones que incorpora al proyecto.

### ***A) Justificación***

Según se pone de relieve en las memorias e informes obrantes en el expediente y muy en particular en la exposición de motivos, el proyecto se justifica en la necesidad de posibilitar el normal y pacífico desenvolvimiento de las actividades desarrolladas en los establecimiento de ocio, previendo para ello la “circunstancias o situaciones que pueden afectar a la vulneración de derechos o a la desprotección de los sectores más desvalidos de la población o aquellas que puedan degenerar en escenarios en los que esté en juego la seguridad ciudadana”. Por otra parte, y en cuanto a la oportunidad de la norma, deben tenerse presentes los antecedentes que se recogen en la memoria que acompaña al proyecto, de los que resulta que el Parlamento de Navarra, mediante Resolución de 26 de marzo de 2009, instó

al Gobierno de Navarra a regular la actividad de los porteros de los locales de ocio.

### ***B) Articulado del proyecto***

El artículo 1 define el objeto de la norma identificándolo con el establecimiento de las condiciones de acceso y permanencia y, en general, la asistencia a actividades de ocio o diversión, así como instaurar los criterios de habilitación y las funciones del personal de control. El artículo 2 determina su ámbito de aplicación en relación a los espectáculos y actividades recreativas regulados en la LFEPARN, extendiéndose a las empresas organizadoras, a los establecimientos que las acogen, al personal a su servicio así como al público que pretenda acceder o acceda a ellos, definiéndose en su apartado segundo el concepto de “establecimientos” a efectos de su aplicación. Regulación que para su adecuada comprensión debe tener presente que por Decreto Foral 202/2002, de 23 de septiembre, se aprueba el catálogo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas. Nada que objetar a estos preceptos en cuanto definen correctamente el objeto del proyecto y delimitan el ámbito de su aplicación por remisión al propio ámbito de la LFEPARN.

El Capítulo II, “de la asistencia a los espectáculos y actividades recreativas”, se estructura en dos secciones y comprende seis artículos. En la Sección 1ª, “limitaciones al acceso y permanencia en los espectáculos y actividades recreativas”, el artículo 3 establece las restricciones al acceso a los espectáculos y actividades recreativas, quedando prohibido a quienes carezcan de título que se lo autorice, en los casos que sea exigible; o no cumplan los requisitos de admisión; o no alcancen determinada edad, cuya fijación varía atendiendo a la naturaleza de los establecimientos y actividades; o porten armas u objetos que puedan ser utilizados como tales o puedan producir sus mismos efectos; o pretendan introducir artefactos explosivos, productos inflamables o en general productos que puedan representar peligro para la seguridad y la integridad física del público asistente; o vistan prendas, exhiban símbolos o pretendan introducir pancartas u otros elementos que puedan incitar a la violencia o supongan que una persona o grupo puedan sentirse amenazadas por razón de su

origen, su condición racial o étnica, su religión, edad, sexo u orientación sexual, o cualquier otra circunstancia; o a quienes vulneren las medidas sanitarias frente al tabaquismo contempladas en la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. En el apartado segundo de este mismo artículo se extiende la prohibición de acceso a aquellos en quienes concurren circunstancias de las que razonablemente se infiera que puedan perturbar el normal desarrollo de las actividades, alterar el orden y la seguridad ciudadana.

En relación a las circunstancias que contempla el proyecto en este precepto como causas impeditivas del acceso a los espectáculos y actividades recreativas debe señalarse que, con carácter general, sigue tanto aquellas contempladas expresamente con igual carácter en el artículo 10 de la LFEPARN como establece otras que se orientan a la preservación de los mismos bienes y derechos, incorporándose además exigencias derivadas de otras leyes de naturaleza sectorial orientadas a la protección de la infancia y juventud o a la protección de la salud, y que en todo caso se incardinan en los principios y garantías contemplados en la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, cuyo artículo 8 preceptúa que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público deberán garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien, del mismo modo que deben asegurar la pacífica convivencia cuando pudiera ser perturbada por la celebración del espectáculo o el desarrollo de la actividad.

Más específicamente, la previsión contenida en la letra c), apartado 1, de este precepto, conforme a la que puede prohibirse la entrada a los menores de 18 años a determinados establecimientos, espectáculos y actividades, cuando esa edad haya sido establecida como mínima en los requisitos de admisión fijados por la empresa organizadora, llevó al informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación a mantener reparos de legalidad proponiendo la supresión de esa limitación en el acceso a los menores de 18 años. Brevemente expuesta, la interpretación mantenida en el citado informe parte de que el artículo 10.5 de la LFEPARN únicamente

prohíbe el acceso a determinados locales a los menores de 16 años de tal manera que el proyecto no puede habilitar a que por decisión empresarial dicho límite sea elevado a los 18 años, viendo en esa posibilidad la introducción de un factor discriminatorio por la edad que pugnaría con los principios de objetividad y no discriminación que deben imperar en el establecimiento de los requisitos de admisión. En definitiva, se sustenta la ilegalidad de esa previsión en que “el proyecto analizado no puede, al margen de la ley, elevar, o permitir que sea elevada por los empresarios, la edad mínima de acceso a las actividades y espectáculos por cuanto que contravendría o alteraría ese umbral establecido por la ley y que supone un límite y una garantía”.

Frente a esa concepción, en informe emitido por el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, se opone otra que mantiene que la LFEPARN viene a establecer “una prohibición absoluta de que los menores de dieciséis años accedan a determinados espectáculos o actividades recreativas, en prevención sin duda de los daños que dicho acceso pudiera causar al desarrollo de su personalidad o a su salud, pero nada impide, en principio que esta limitación pueda elevarse”, encontrando una autorización legal para ello en el mismo artículo 10.5 de la LFEPARN, en cuanto los límites que en él se contemplan se establecen “sin perjuicio de las limitaciones establecidas en las disposiciones sobre protección de la infancia y juventud”.

A juicio de este Consejo, y planteadas las discrepancias durante la tramitación administrativa del proyecto en relación a la suficiencia de rango normativo para establecer unos límites de edad para el acceso a determinados espectáculos, actividades o establecimientos, la respuesta debe obtenerse de un examen integrador de las diferentes normas que disciplinan el régimen de prevención y protección de los menores de edad.

Desde esa perspectiva es evidente, como se ha visto, que la LFEPARN admite la existencia de otras limitaciones que puedan afectar al acceso de los menores de edad a determinados espectáculos y actividades recreativas, invocando expresamente como eventual fuente de esas limitaciones a la legislación protectora de la infancia y juventud. En este punto deben tenerse

en cuenta, en consecuencia, las determinaciones que pueda contener al respecto la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, cuyo artículo 30 remite a la potestad reglamentaria en orden al establecimiento de “prohibiciones, limitaciones y actuaciones sobre determinadas actividades, medios y productos, en especial en materia de establecimientos y espectáculos públicos, publicaciones, medios audiovisuales, de telecomunicaciones y telemáticos, publicidad, consumo y comercio, sin perjuicio de la aplicación de la normativa legal existente”.

Se desprende de ello que la específica legislación sobre protección de la infancia y la juventud ha contemplado una expresa remisión a normas reglamentarias en relación al establecimiento de limitaciones y prohibiciones “en especial en materia de establecimientos y espectáculos públicos” de la que resulta la existencia de una previa habilitación legal para que el proyecto que consideramos haya podido entrar al establecimiento de unas determinadas limitaciones que, aun siendo disímiles de las previstas para los menores de edad en el artículo 10.5 de la LFEPARN, no por ello contravienen dicho precepto, máxime si se tiene en cuenta que, en primer lugar, existe en el mismo una suerte de reenvío y subordinación a las “disposiciones de protección de la infancia y juventud” y, en segundo lugar, si se repara en que las limitaciones que permite el proyecto lejos de disminuir el ámbito de protección de los menores persigue precisamente la implantación de medidas que incrementan dicha protección.

No resulta desdeñable, por otra parte, la importancia del objetivo perseguido y que, como se señala desde la propia exposición de motivos de la norma, no es otro que permitir una más eficaz consecución y pervivencia de los objetivos perseguidos por la Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo, de prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores, seriamente cuestionados por la convivencia de una medida de prohibición general de venta, suministro o dispensación de todo tipo de bebidas alcohólicas a menores de 18 años, establecida en el artículo 1 de la citada ley foral, con otra de permisibilidad general de acceso, a los menores de esa edad y mayores de 16 años, a espectáculos, actividades y establecimientos

en los que el consumo de alcohol se integra con normalidad en su desenvolvimiento.

En el artículo 4 se contempla la posibilidad de establecimiento de requisitos de admisión específicos por las empresas siempre que sean objetivos, no discriminatorios y se apliquen por igual a todos los que pretendan acceder al establecimiento, pudiendo referirse a prohibiciones de acceso a salas de fiesta, discotecas, cafés espectáculo y bares especiales a los menores de 18 años; a la exigencia de determinadas formas de vestir, indumentaria o calzado; a la entrada de animales, excepción hecha de los que acompañen a personas con discapacidades visuales; a la obligación de consumir bienes o servicios prestados en el propio establecimiento o prohibición de entrada de comidas o bebidas para consumirse en el interior del establecimiento; o a la prohibición de fumar o utilización de cámaras fotográficas, videograbadoras o grabadoras de sonido en el interior del establecimiento. En relación a esos requisitos de admisión se establecen determinadas medidas de publicidad para conocimiento del público así como la obligación de éste de respetarlos.

Al respecto no se advierte objeción de legalidad que oponer en cuanto que, y remitiéndonos a lo ya dicho anteriormente en relación al establecimiento de límites en relación a los menores de edad, el elenco de requisitos que pueden integrarse en el derecho de admisión de las empresas organizadoras viene presidido por la obligación de garantizar en su determinación y aplicación el respeto a la dignidad de las personas y la vigencia de los derechos fundamentales, significativamente el de igualdad y no discriminación, contemplándose aspectos que pueden incardinarse sin dificultad en el legítimo ejercicio del derecho constitucional a la libertad de empresa en el que se integra el de elegir determinadas orientaciones a las actividades económicas desarrolladas, o el establecimiento de determinadas medidas para la protección de la propiedad industrial o intelectual o, en suma, el de optar por las condiciones de decoro, ambiente y salubridad que se pretenden preservar en el ejercicio de la actividad.

En el artículo 5 se regulan las prohibiciones de permanencia en los locales para aquellos que consuman o trafiquen con drogas tóxicas,

estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o alteren el normal y pacífico desarrollo de los espectáculos y actividades o, en general, en quienes concurra cualquiera de las circunstancias que prohibían el acceso a los mismos, sin que pueda oponerse tacha de legalidad al respecto atendiendo a la preservación de la seguridad general a la que se orientan o a la preservación de las condiciones de admisión establecidas.

En la sección 2ª su artículo 6 establece los deberes de vigilancia que corresponden a las empresas organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas. En el artículo 7 se contemplan actuaciones preventivas que pueden llegar a impedir la entrada a los establecimientos a aquellos en los que concurran las circunstancias que conllevan una causa de prohibición de acceso, del mismo modo que se autoriza a la expulsión del establecimiento de quienes incurran en cualquiera de las causas de prohibición de permanencia contempladas en la norma reglamentaria, sin que se permita, salvo las excepciones previstas en el artículo 14, la utilización de medios coercitivos. Y en el artículo 8 se obliga a las empresas organizadoras a tener a disposición del público las correspondientes hojas de reclamaciones. Preceptos todos ellos que desarrollan, sin contravenirlo, el artículo 8 de la LFEPARN en el que se establecen las obligaciones de las empresas en materia de seguridad, determinándose sus responsabilidades al respecto, así como previéndose ya en el texto legal la existencia de libros u hojas de reclamaciones.

Los artículos 9 y 10 se refieren al servicio de admisión y al personal de control, estableciéndose respecto al primero que deberá contar con la organización y medios precisos para el control del cumplimiento de las condiciones de acceso y, en cuanto al segundo, definiéndose como aquel que bajo la dependencia de la empresa organizadora ejerce funciones de admisión y control del acceso del público, así como de su permanencia durante el desarrollo de espectáculos o actividades. En definitiva, previsiones sobre servicios de seguridad y de vigilancia ya contemplados en el artículo 8 de la LFEPARN que vienen a desarrollar estos preceptos.

En el artículo 11 se establecen los requisitos que debe reunir el personal de control de acceso y permanencia que vienen referidos a la edad,

la nacionalidad, la carencia de antecedentes penales por la comisión de determinados delitos así como la superación de unas pruebas específicas, de naturaleza psicotécnica y de conocimientos sobre las materias que se relacionan en el Anexo del Decreto Foral. En el artículo 12 se contemplan las funciones que puede desarrollar el personal de control, y que abarcan el control de entrada de personas y, en su caso, de vehículos; facilitar el acceso a personas con discapacidades; verificar la posesión de la entrada, localidad o título válido para el acceso; comprobación de la edad de los asistentes o de la no concurrencia de cualquier otra causa impeditiva del acceso; controlar el tránsito por zonas reservadas, que el consumo de bebidas se realice en el interior del local, que no se exceda el aforo máximo autorizado, impedir el acceso a partir del horario de cierre así como impedir la entrada o expulsar a quienes incurran en cualquiera de las causas de prohibición establecidas; facilitar las hojas de reclamaciones a quienes las soliciten y, en definitiva, informar al personal de vigilancia, si lo hubiera, y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, requiriendo su intervención si resultara necesaria, en relación con las alteraciones del orden que se produzcan en los accesos o en el interior del establecimiento, teniendo en todo caso vedada la asunción de funciones atribuidas por las disposiciones vigentes a los mencionados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o a las empresas de seguridad privada.

En el artículo 13, se faculta al personal de control de acceso a solicitar a los asistentes la exhibición del Documento Nacional de Identidad, pasaporte o documento equivalente, si bien esa facultad se vincula necesariamente a la eventual concurrencia de causas de prohibición por razón de edad, tanto en relación con el acceso y permanencia en el establecimiento como respecto de la dispensación de bebidas alcohólicas o de tabaco. El artículo 14 prohíbe en todo caso al personal de control el uso de la fuerza o el ejercicio de la coacción, sin perjuicio del ejercicio de la legítima defensa en los términos y límites que derivan de la legislación penal, contemplándose en el artículo 15 la habilitación del mencionado personal mediante certificación, acreditativa del cumplimiento de requisitos y superación de pruebas, que expedirá la Escuela de Seguridad y que tendrá una vigencia de cinco años desde el momento de su expedición, debiendo

renovarse a su término mediante nueva acreditación de la concurrencia de los requisitos así como la nueva superación de las pruebas de conocimiento. Se contempla en el artículo 16 la expedición de las correspondientes habilitaciones y distintivos por el departamento de la Administración de la Comunidad Foral competente en razón de la materia, procediendo la extinción de la misma en caso de renuncia expresa de su titular o por revocación de la misma en caso de que dejen de cumplirse los requisitos exigidos (artículo 17).

Del conjunto de estos preceptos se desprende la exigencia de una habilitación para el personal que ejerza funciones de control en las empresas organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas que constituye una novedad en el ordenamiento jurídico foral pero no así en otras Comunidades en las que, como ya hemos dado noticia, se cuenta ya con distintas disposiciones que se han enfrentado con la regulación de los requisitos y condiciones de ejercicio de esta actividad, a las que sigue notablemente el proyecto que dictaminamos sin que, por otra parte, se advierta contradicción con normas de rango superior en las concretas determinaciones normativas que se adoptan.

El artículo 18 contempla la posibilidad de que las empresas organizadoras voluntariamente opten por la contratación de servicios de vigilancia y protección de acuerdo con lo establecido en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, que podrán ser exigidos por las Administraciones Públicas competentes en aquellos casos de celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas en los que se prevea una gran concentración de personas. Esa exigencia ya está prevista en el artículo 8.2.a) de la LFEPARN.

En los artículos 19 a 22 se regula el régimen sancionador, practicándose una remisión a lo establecido al respecto en la LFEPARN en cuanto a las sanciones y tipificación de las infracciones muy graves o graves, conteniéndose en el artículo 21 una descripción de las infracciones leves consistentes en su mayor parte en incumplimientos de las obligaciones que se imponen en el reglamento. Finalmente, en cuanto al procedimiento sancionador, el artículo 22 se limita a señalar que se regirá por la regulación

contenida en la LFEPARN y, en lo no previsto en ella, en la LFACFN, sin que puedan oponerse objeciones a las remisiones practicadas a las leyes forales citadas.

Tampoco existe objeción legal alguna que oponer a las determinaciones que se contienen en relación a la incorporación de tecnologías de información y las telecomunicaciones, o a la telematización de los procedimientos (disposición adicional), pareciéndonos correcto y adecuado a la novedad implícita en la regulación propuesta el establecimiento de un periodo transitorio que garantice la adaptación de la situación actual a los nuevos requerimientos que se contienen en la norma en relación al ejercicio de funciones de control y asistencia (disposición transitoria), siendo igualmente adecuada y usual la previsión que se contiene en la disposición final respecto a la entrada en vigor del reglamento.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral, por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y se instauran los criterios de habilitación y funciones del personal de control de acceso a las mismas, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.