

# **EL NUEVO REGLAMENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS: ¿APLICABILIDAD INMEDIATA O DIFERIDA?**

35.077.6

por

**Luis de la Morena y de la Morena**

Secretario de Primera Categoría de Administración Local  
Profesor de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. EL NUEVO REGLAMENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS Y SU PECULIAR ESTRUCTURA NORMATIVA: MAXIMA EXTENSION DE MATERIAS; MINIMA INTENSIDAD DE ORDENACION.—II. SU NATURALEZA JURIDICO-NORMATIVA: ¿NORMA MARCO? ¿NORMA SUPLETORIA? ¿NORMA VACIA? ¿NORMA INTEGRADORA?—III. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA SU PECULIAR ESTRUCTURA NORMATIVA POR EFECTOS DE LA AMPLIACION DE SU AMBITO DE APLICACION A UNOS ESPECIFICOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS: LOS BARES, TABERNAS, CAFETERIAS Y SIMILARES.—IV. ¿CONTINUA VIGENTE LA ORDEN DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACION DE 9 DE MARZO DE 1946?: EXAMEN DE SU CONTENIDO DESDE SU TRIPLE VERTIENTE SUSTANTIVA (MEDIDAS DE SEGURIDAD QUE PREVE), COMPETENCIAL (AUTORIDADES QUE DEBEN CONTROLAR SU APLICACION) Y PROCEDIMENTAL (CAUCES FORMALES SEGUN LOS QUE DEBE SER CONSTATADA SU OBSERVANCIA).

## I. EL NUEVO REGLAMENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS Y SU PECULIAR ESTRUCTURA NORMATIVA: MAXIMA EXTENSION DE MATERIAS; MINIMA INTENSIDAD DE ORDENACION.

El nuevo Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, presenta una estructura normativa muy peculiar que está planteando no pocos problemas en cuanto a la aplicabilidad inmediata o diferida de todos o de algunos de sus preceptos.

Tal peculiaridad deriva del contradictorio carácter que a sí mismo se empieza atribuyendo en su artículo 1.º En efecto, el apartado 1 de este artículo comienza declarando aplicables sus preceptos a todos los espectáculos y establecimientos «destinados al público, enumerados en el Anexo, y a las demás actividades de análogas características», estén o no enumeradas en él. De esta manera, el referido Anexo tendrá un carácter estrictamente «enunciativo» o abierto, en el que cabrán, además de los establecimientos y actividades específicamente recogidos en el mismo, otros de análogas características y finalidades. El Reglamento de Espectáculos es claramente tributario, en este punto, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, cuyo Nomenclátor Anexo tiene el mismo carácter de abierto o de ampliable.

Una ojeada al referido Anexo nos permitirá descubrir en él, junto a los espectáculos propiamente dichos, celebrados en locales o edificios *ad hoc*, como es el caso de los teatros, cinematógrafos, campos de fútbol, etc., otras «actividades recreativas» en las que la idea de su esencial conexión con un local parece perderse o diluirse, como ocurre en el caso de las salas de bingo, discotecas y, más claramente aún, en todas las que se celebran en espacios abiertos o al aire libre, como ciertos deportes, verbenas, tómbolas, etcétera. Finalmente, contempla el Anexo otros supuestos en los que lo decisivo parece ser justamente el local o establecimiento considerado en sí mismo, abstracción hecha de la actividad a que se dedique o que en él se preste, pero que no por ello —se supone— dejará de ser «recreativa» (si así no fuese, la denominación del Reglamento estaría, evidentemente, mal dada), como es el caso de los bares, restaurantes, salas de exposiciones y conferencias, etc.

En cualquier caso, una primera conclusión se puede extraer ya,

y es la de que entre los espectáculos, locales y actividades recreativas que están expresamente comprendidos en el Anexo (o que por analogía lo podrán estar), el ámbito material de aplicación del nuevo Reglamento se ha expandido insospechadamente respecto del anterior Reglamento de 3 de mayo de 1935, que partía de un concepto de «espectáculo o recreo público» mucho más restrictivo y mejor conectado a la idea del local, del establecimiento o de las instalaciones soportes en que se celebraba.

Todo ello, unido al reforzamiento de las medidas de policía de seguridad que están en la base misma del nuevo Reglamento, explican la alarma y la resistencia que algunos sectores empresariales, que no se consideran ligados al mundo del espectáculo en cuanto tal, están oponiendo a su aplicación, así como las presiones que vienen ejerciendo, a todos los niveles, para lograr su inmediata anulación, derogación o modificación. Es, concretamente, el caso de los gremios o agrupaciones pertenecientes a sectores tales como los de hostelería, restaurantes, casinos y juegos, piscinas, etc., sometidos hasta aquí a unas normas de policía específicas, de índole no gubernativa, cuyos respectivos controles temen ver reduplicados por el nuevo Reglamento, y no absorbidos o refundidos por él. La salvedad o reenvío incondicionado que su artículo 37 hace al Reglamento de Actividades Molestas daría pie a semejante temor.

Por todo lo cual, no parece que deba considerarse ajena a semejante alarma y oposición empresarial, la proposición no de Ley presentada con fecha 21 de diciembre de 1982 a la Mesa del Congreso de los Diputados por el Grupo parlamentario de Alianza Popular, en la que se solicitaba del Gobierno la derogación del Reglamento y la apertura inmediata de negociaciones tendentes a la elaboración de un nuevo texto, en el que habría de darse la debida audiencia a las organizaciones empresariales y sindicales afectadas, así como reducirse convenientemente los márgenes de discrecionalidad, de inseguridad jurídica y de intervencionismo innecesario que hacen del nuevo Reglamento (siempre a su juicio) una mala copia del anterior de 1935, por cuyo provisional restablecimiento asimismo abogan.

## II. SU NATURALEZA JURIDICO-NORMATIVA: ¿NORMA MARCO? ¿NORMA SUPLETORIA? ¿NORMA VACIA? ¿NORMA INTEGRADORA?

Con razón, pues, el nuevo Reglamento se puede denominar a sí mismo como «Reglamento General», consciente del ensanchamiento que opera en su ámbito de aplicación material y formal. Pero —y aquí empiezan las contradicciones de que antes hablaba— tal ensanchamiento no va a ir acompañado de unas correlativas determinaciones o desarrollos que «rellenen» de contenido normativo el nuevo ámbito abierto. O por decirlo más llanamente, el nuevo Reglamento va a abarcar mucho, pero va a apretar muy poco o nada.

Su propio Preámbulo lo reconoce así: «Se ha estimado que el *ámbito material objeto de regulación (no la regulación misma) debe ser exhaustivo...*, y que, salvo algunas excepciones, ha de *limitarse sustancialmente a la regulación de aspectos netamente jurídicos y generales, constituyendo el marco fundamental de un conjunto de Reglamentos especiales de contenido propiamente técnico*, referidos a espectáculos o grupos de espectáculos (o de actividades) concretos. En otras palabras: el Reglamento se autoproclama «norma-marco» llamada a acoger e impulsar, en el seno de sus determinaciones generales o básicas, a todas las reglamentaciones especiales necesarias para ir transformando en contenido normativo su inicial vacío formal.

Pero una «norma-marco», como su propia denominación indica, es aquella que se limita a «poner el marco», permitiendo a quienes la desarrollen que pongan después los «cuadros» que habrán de «rellenar» tal marco y que, a su juicio, más convengan o mejor se adapten al mismo, a condición de que ninguno de ellos lo rompa o lo desborde. Consecuentemente, toda «norma-marco» nacerá siempre para ser «desarrollada» por otras, desde una posición de supremacía, pero nunca para «servir de relleno» a las mismas, desde una posición de subordinación o de complementariedad. ¿Cómo explicarse entonces —y de aquí arrancan las contradicciones— que el Reglamento, por medio de su artículo 1.3, proclame su «*carácter supletorio respecto de las disposiciones especiales dictadas (o que en ejecución de él se dicten)*» y que, lógicamente, tienen (o tendrán) un contenido normativo más amplio y pormenorizado que el del propio Reglamento? ¿Cómo con «lo menos» (principios, bases, directrices) se va a poder «suplir» o completar «lo más»?

La respuesta a semejante paradoja nos coloca ya sobre la pista de su comprensión y de su explicación, y que no es otra que ésta: el nuevo Reglamento General de Policía de Espectáculos y de Actividades Recreativas no es técnicamente, aunque otra cosa parezca decirnos, una «norma-marco», sino —según los casos— una de estas dos cosas:

1) *Una norma vacía o en blanco, de reenvío integral e incondicionado a las disposiciones especiales (ya dictadas o por dictar).* Pero ¿en qué casos ocurrirá esto? Pues, sencillamente, en la ordenación de todas aquellas modalidades de espectáculos, de actividades o de establecimientos *incorporados al nuevo Reglamento por la ampliación de su ámbito* y que hasta su promulgación tenían una regulación «extravagante», esto es, dictada o surgida al margen del anterior Reglamento de 3 de mayo de 1935 y sin conexiones con él. Es el caso, por poner ejemplos, de una buena parte de los espectáculos y competiciones deportivas, de las piscinas, de los casinos y juegos de azar, de los salones y máquinas recreativas, y muy especialmente de los bares, cafeterías y restaurantes, sobre los que se va a centrar nuestra atención.

¿Qué aporta entonces, respecto de ellos, el nuevo Reglamento? Pues ni más ni menos que esto: el compromiso o la promesa de dictar (¿dentro de qué plazos?) las disposiciones especiales reguladoras de los mismos, y que en la práctica no podrán ir mucho más allá de una refundición actualizada de su normativa vigente, que quedaría (solo entonces) definitivamente derogada (Disposición Derogatoria dos). El hecho de que esté previsto que se produzca, en efecto, esta *integración en cascada, con derogación automática o simultánea de las reglamentaciones incorporadas*, va a ser muy importante para evitar que el proceso emprendido pueda culminar en una superposición más de requisitos, de expedientes y de autorizaciones, posibilidad ésta que, con razón, viene alarmando a empresarios y administrados.

2) *Una norma reglamentaria, completa, casi exhaustiva, de aplicación directa y preferente, y por lo mismo, con efectivas virtualidades supletorias respecto de cualesquiera otras reglamentaciones precedentes, a las que expulsa del Ordenamiento jurídico en caso de contradicción.* ¿En qué supuestos ocurrirá esto? Pues en todos aquellos casos en los que el Reglamento (recogiendo y continuando la herencia del anterior) se convierte a sí mismo en un auténtico

Reglamento técnico (y no sólo jurídico) de cualesquiera locales destinados a espectáculos públicos «propriadamente dichos», así como de todas y cada una de las instalaciones y servicios de que deben ser dotados o equipados.

Tal sucede con su título primero, a cuya rúbrica o epígrafe se reenvía literalmente el apartado 4 del artículo 1.º: «*Los requisitos establecidos en el presente Reglamento para los lugares, recintos e instalaciones destinados a espectáculos y recreos públicos serán exigidos, sin perjuicio de (esto es, además de) los que puedan establecer en el ejercicio de sus competencias los distintos Departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales*».

A su vez —y dentro del título primero—, el Reglamento distingue, con evidente realismo, «los requisitos y condiciones exigibles para la construcción o transformación de edificios y locales para destinarlos a espectáculos propriadamente dichos» (sección primera de su capítulo I), de los restantes «edificios y locales cubiertos» que no se destinen a espectáculos propriadamente dichos. Resulta obvio que entre los primeros habrá que incluir a los teatros, cinematógrafos, plazas de toros, campos de fútbol, etc., y entre los segundos, a los salones recreativos, discotecas, y fundamentalmente, a los bares, restaurantes, cafeterías y similares. Pues bien, el Reglamento, en su artículo 1.2, se proclama *norma de directa y preferente aplicación* para los locales del primer grupo (si bien exclusivamente respecto de los requisitos de orden arquitectónico o constructivo, no así respecto de los funcionales u operativos), y sólo *norma supletoria o referencial* (por vía de adaptación reglamentaria ulterior) para los edificios del grupo segundo.

Pese a tales distinciones entre unos locales y otros, unos requisitos y otros y unos servicios o instalaciones y otros, el Reglamento no puede competir, evidentemente, a nivel técnico, con toda una serie de normas especiales, a las que se ve forzado a hacer continuos reenvíos, si bien para aspectos concretos y no ya en blanco. Tal sucede con las «Normas Básicas de la Edificación», y concretamente con la referente a «Condiciones de Protección contra Incendios en los Edificios» (art. 9.º), con la «Normativa vigente sobre Aparatos Elevadores» (art. 7.º), con el «Reglamento Electrónico para Baja Tensión» y con el «Reglamento de Instalaciones de Calefacción, Climatización y Agua Caliente» (art. 19), etc. Es evidente

que, aunque se lo propusiera, el Reglamento nunca podría subrogarse en las funciones técnicas de garantía y de seguridad que cumplen tales reglamentaciones especiales, respecto de cualesquiera locales o edificios, no excluidas las viviendas particulares.

El problema que podrá surgir aquí no es, pues, el de si el Reglamento va a expulsar o desplazar la aplicabilidad de tales reglamentaciones especiales, pues que, como hemos visto, proclama expresamente el carácter «acumulativo» de las medidas de seguridad establecidas por el uno y por las otras (art. 1.4), sino el de *cuál de entre ellos habrá de prevalecer en el caso, nada improbable, de que sus normas no resulten acumulativas, por ser contradictorias.*

Frente al criterio de declarar aplicable, en tal caso, la *norma más favorable a la seguridad pública pretendida por todas ellas* (que sería también la más perjudicial para los intereses económicos de los empresarios afectados), me inclino por dar primacía aplicativa al nuevo Reglamento, no tanto por su condición de norma posterior (criterio que podría ir «saltando» alternativamente en favor del Ministerio que «diese el último», reduciendo el Derecho a pura cronología) cuanto por el carácter de «norma-cabecera-de grupo», que en materia de locales de espectáculos públicos (y de acuerdo con la conocida doctrina del profesor VILLAR PALASÍ) habría que atribuir de modo permanente a un Reglamento que es, precisamente y en su casi totalidad, un Reglamento de Locales de Espectáculos Públicos.

Hasta aquí la peculiar problemática que plantea la estructura normativa del nuevo Reglamento de Espectáculos Públicos. Problemática que acaso hubiera podido resolverse por anticipado con sólo apelar al conocido expediente de aplazar su entrada en vigor hasta la publicación de las diversas disposiciones especiales que en él prevén y a las que se reenvía, y para lo que se debería haber fijado el correspondiente plazo de ejecución o desarrollo. Ello hubiera impedido quizá el clamor empresarial pidiendo su derogación; clamor que, en buena parte, habrá que atribuir a la «carta en blanco» que se ha entregado a la Administración Central (y no en pequeña parte también a la Administración municipal) y de la que no se sabe, y por lo mismo, se teme, qué uso podrán hacer.

### III. PROBLEMATICA QUE PLANTEA SU PECULIAR ESTRUCTURA NORMATIVA POR EFECTOS DE LA AMPLIACION DE SU AMBITO DE APLICACION A UNOS ESPECIFICOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS: LOS BARES, TABERNAS, CAFETERIAS Y SIMILARES

Llegados a este punto, me propongo ilustrar lo hasta aquí dicho con un ejemplo significativo referente a unos concretos establecimientos públicos comprendidos en su nuevo ámbito aplicativo ampliado: los bares, restaurantes y cafeterías, y por extensión analógica, también las tabernas.

Estos establecimientos venían siendo hasta aquí (o podrían venir siéndolo, pues las normas se obedecen siempre —a nivel de invocación nominal, por lo menos—, pero no siempre se cumplen) objeto de las siguientes licencias:

1.<sup>a</sup> La licencia municipal de *construcción u obras* prevista en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (arts. 8, 9, 15 y 22); en la Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 de abril de 1976 (art. 178), y en las correspondientes Ordenanzas municipales sobre Edificación y Uso del Suelo.

2.<sup>a</sup> La licencia municipal de *apertura de establecimientos* una vez construidos y comprobada la correcta ejecución del proyecto previamente aprobado (art. 22 RSCL); licencia que devengará sus tasas específicas.

3.<sup>a</sup> La licencia municipal de *instalación, apertura y funcionamiento de actividades*, prevista en el Reglamento de Actividades Molestas (art. 29), en cuanto potencialmente les pueda convenir a dichos establecimientos algunas de tales clasificaciones, no tanto por razón de su propia estructura arquitectónica, cuanto por razón de las instalaciones que se les acoplen o de los servicios que en ellos se presten (v.gr., freidurías).

4.<sup>a</sup> La *licencia gubernativa de apertura*, prevista en la vieja Orden del Ministerio de la Gobernación (hoy Interior), de 9 de marzo de 1946, y por medio de la que se pretende comprobar que tales establecimientos, así como sus instalaciones, reúnen las condiciones de seguridad, higiene y comodidad exigibles, a juicio de los facultativos que al efecto se designen por la citada autoridad gubernativa.

Al margen de las cuatro licencias o autorizaciones que quedan reseñadas, y con independencia de ellas, habría que mencionar las tramitaciones, más o menos autónomas, pero de idéntico o análogo contenido fiscalizador, que puedan derivarse del montaje de todas y cada una de las instalaciones y servicios de que tales establecimientos deban ser dotados y equipados (alumbrado, calefacción, ventilación, etc.), las cuales deja a salvo el nuevo Reglamento, que hace un reenvío expreso a sus diferentes reglamentaciones especiales (art. 38.6).

Pues bien, al frondoso marco de intervenciones que queda expuesto, el nuevo Reglamento ha venido a añadir dos nuevas licencias más (una de construcción o de reforma y otra de apertura), superpuestas a las anteriores licencias, autorizaciones o permisos, y cuya tramitación habrá de ajustarse al procedimiento previsto para cada una de ellas en las secciones primera y segunda de que consta el capítulo III del título primero. La finalidad diferencial o específica que en el orden sustantivo cumplen estas dos nuevas licencias respecto de las anteriormente enumeradas consiste, teóricamente, en que se limitan a verificar «exclusivamente» si los edificios, recintos, instalaciones y servicios comprendidos y regulados en los capítulos I y II del referido título primero cumplen con todos y cada uno de los requisitos y condicionamientos técnicos y con todas las medidas de seguridad específicas impuestas a los mismos, de acuerdo con sus características estructurales, funcionales y dimensionales.

Como se ve (y seguimos moviéndonos en un plano estrictamente «teórico»), se empieza por establecer una normativa sustantiva, peculiar o diferencial, de índole técnica y finalidad garantizadora para la seguridad de las personas y de los bienes (que es objeto de los referidos capítulos I y II del título primero), y para cuya debida observancia y comprobación de cumplimiento se articulan acto seguido las correlativas normas adjetivas o procedimentales (que se hacen objeto de las dos secciones del capítulo siguiente) y que plasman en los oportunos expedientes y sus respectivas licencias de construcción y de apertura.

Dicho todo lo cual, una primera y elemental comprobación se impondría para proceder con un mínimo de racionalidad: la de verificar hasta qué punto es verdad o deja de serlo que las diferentes normativas de orden sustantivo que han quedado citadas, y sus correspondientes licencias aplicativas de construcción o de apertura, cubren campos y previenen riesgos para las personas y los bienes

objetivamente idénticos o, al menos, cualitativamente iguales y homogéneos, y por lo mismo, generadores, lógicamente, de unas mismas medidas correctoras de seguridad incorporables (para evitar duplicidades innecesarias) a una licencia única o común, o si, por el contrario, los campos que cubren y los riesgos que previenen tales normas sustantivas son, en efecto, cualitativa —y no sólo cuantitativamente— distintos, por lo que generarán también, pese a incidir sobre un mismo objeto o emanar de un mismo foco de actividad, unos requisitos o condicionamientos de seguridad diferentes, cuya aplicación deba ser comprobada y vigilada también por órganos diferentes, a través de procedimientos igualmente diferentes, y que culminarán en expedientes o licencias asimismo diferentes, esto es, separadas y no refundibles.

Ciñéndonos siempre a los establecimientos previamente «acotados» (tabernas, bares, cafeterías y similares), lo primero que habría que hacer, en consecuencia, sería comprobar si el nuevo Reglamento de Espectáculos ha venido o no a aportar un «plus» de nuevas garantías, requisitos o medidas de seguridad sobre los que ya preexistían por mandato de las normas sustantivas precedentes; después, y para el caso de que se constate, en efecto, ese «plus» de nuevas garantías, comprobar si las mismas son de igual naturaleza y calidad a las que ya preexistían, por lo que el incremento de seguridad o, en su caso, de comodidad alcanzado lo sería meramente «cuantitativo» y no cualitativo, haciendo perfectamente posible su fusión o refundición en el común denominador de un expediente y de una licencia únicos (por ejemplo, elevación de los mínimos de intensidad lumínica del local, art. 13.2), o si, por el contrario, las nuevas medidas de seguridad aportadas lo son de distinta naturaleza y calidad respecto de las precedentes, lo que nos permitiría poder hablar propiamente no tanto (o no sólo) de un plus, cuanto también (y además) de un *aliud* o de un *quid novum* (por ejemplo, previsión de salidas de emergencia y de entradas de bomberos, art. 3.º); finalmente, y constatado que el nuevo Reglamento haya aportado, en efecto, nuevas medidas o requisitos de seguridad o de comodidad cualitativamente diferentes y no sólo cuantitativamente más elevados, analizar estas tres posibles derivaciones o alternativas: 1.ª Si el cambio de naturaleza de las nuevas medidas de seguridad o de comodidad introducidas harán o no posible su fusión o refundición en una tramitación única, en un expediente único y en una licencia o resolución final única (art. 39 LPA), posibilidad ésta que no se

podría poner en duda si el cambio hubiese sido meramente cuantitativo, esto es, de reducción o elevación de máximos o de mínimos de seguridad. 2.<sup>a</sup> Si las nuevas medidas de seguridad o de comodidad, atendida su entidad o trascendencia, permitirán (o desaconsejarán) que la efectividad de su correcta aplicación práctica, a través de la aprobación de los correspondientes proyectos técnicos, primero; de los reconocimientos e inspecciones, después, y de la comprobación de resultados o de puesta en funcionamiento, finalmente, deba (o pueda) correr a cargo de una sola autoridad (la municipal, en concreto) o tendrá que ser la obra conjunta y articulada de varias autoridades (en concurrencia con las municipales), entre las que se repartirían los cometidos y las potestades de acuerdo con sus respectivas capacidades en medios técnicos y jurídicos. 3.<sup>a</sup> Admitido que esas nuevas medidas han sido efectivamente previstas y dictadas por el nuevo Reglamento, si las mismas resultarán o no objetivamente «adecuadas» y, por lo mismo, exigibles a los establecimientos que nos vienen ocupando, o habrá que entenderlas manifiestamente «inadecuadas» o desproporcionadas a los niveles de riesgo propios de los mismos y, por ello, no exigibles, y en este último caso qué autoridad (la gubernativa, que dictó el Reglamento, o la municipal, que habrá de aplicarlo) y mediante qué procedimiento habrá de determinar qué medidas o garantías, de entre las establecidas en él, serán o no de aplicación inmediata, y caso de que no hubiera de serlo ninguna, por inadecuación manifiesta de todas ellas a la entidad de los riesgos que se quieren prevenir, a qué normas habría que recurrir para llenar el vacío que se produciría, en tanto no se dictasen las disposiciones especiales a las que el propio Reglamento se reenvía en su artículo 1.3 y Disposición Derogatoria dos.

Mi opinión personal sobre este punto es que el nuevo Reglamento ha cortado y confeccionado un traje a la medida de los locales de espectáculos propiamente dichos, traje que, en consecuencia, les viene demasiado grande, como para obligarles a que se lo pongan, a los pequeños establecimientos que nos ocupan, en los que, sobre no ser de espectáculos, es dudoso incluso que sirvan de soporte arquitectónico a verdaderas actividades recreativas.

En cualquier caso, no faltan en el nuevo Reglamento algunas referencias específicas y ocasionales a los mismos (*sic* arts. 13.3 y 42.3) —aparte la genérica del Nomenclátor Anexo—, referencias que permiten concluir que si no el traje entero, al menos, algunas de sus piezas o elementos sí fueron diseñados pensando en ellos,

lo que obligará al intérprete a rechazar una precipitada exclusión apriorística y en bloque del nuevo Reglamento en beneficio de la normativa preexistente a él y sin otra base que la que presta su artículo 1.3.

De acuerdo con las premisas que he dejado expuestas, creo que se podría mantener como regla hermenéutica de proyección general sobre todo el ámbito del nuevo Reglamento, la siguiente: *a los establecimientos a los que venimos haciendo referencia (bares, tabernas, cafeterías, etc.) únicamente les serán de aplicación aquellas medidas de seguridad y de comodidad (sustantivas o procedimentales) aportadas por el nuevo Reglamento que lo sean de orden cuantitativo y no cualitativo y que se correspondan, además, o guarden proporcionalidad con los riesgos específicos que, tanto en el plano constructivo como en el funcional, les caracterizan y diferencian frente a los demás locales, establecimientos e instalaciones incluidos igualmente en su ámbito.*

Quizá valiera la pena echar una ojeada analítica y sistemática por el texto y el contexto del nuevo Reglamento para tratar de confirmar (o de desmentir) lo hasta aquí dicho. Los requisitos y las medidas de seguridad y de comodidad impuestas por él se recogen y se enumeran en las diversas secciones de los capítulos I y II del título primero. Pues bien, de tales secciones, la primera del capítulo I se contrae a los edificios y locales proyectados para «espectáculos *propriamente dichos*», lo que excluirá de su ámbito de aplicación a los establecimientos que nos ocupan (que no lo son de espectáculos), sin perjuicio de una ulterior adaptación de su actual normativa a los mismos en lo que por analogía (y proporcionalidad) proceda (art. 1.2). La normativa actual (esto es, la anterior al Reglamento) habrá que entenderla, pues, en principio, vigente, sin perjuicio de la preferente aplicación de la misma en lo que expresamente se le oponga o selectivamente establezca.

Otro tanto habrá que decir, e igual exclusión habrá que hacer, con todo el capítulo II, referente a los «campos de deporte, recintos e instalaciones eventuales», construcciones en las que tampoco tienen cabida los establecimientos en cuestión. Tampoco la tendrán, por razones obvias, en la sección cuarta del capítulo II, relativa a «auto-protección», y que obliga a todos los empresarios a elaborar un Plan de Emergencia ante previsibles siniestros.

Nos quedan así como de posible aplicación inicial a los establecimientos que nos ocupan, únicamente las secciones segunda y ter-

cera del capítulo I del título primero, en las que se contienen las normas relativas a «alumbrado, calefacción y ventilación *de toda clase de edificios y locales cubiertos*», y a «precauciones y medidas contra incendios», respectivamente. Pues bien, un atento examen «literal» de todos y cada uno de los artículos comprendidos en tales secciones (del 13 al 23, ambos inclusive) patentiza, a simple lectura, cómo al redactarlos, la mente de sus autores, absorbida por los locales de espectáculos propiamente dichos, no los tuvo en cuenta, resultando de todo ello una inadecuación manifiesta entre «reglamentación» y «realidad reglamentada». Una sola excepción —también literal— parece confirmar la regla general: la del artículo 13.2, que fija en 10 lux la iluminación mínima para bares, cafeterías y similares.

He aquí un ejemplo que podría ser prototípico de lo que se viene afirmando. Según el artículo 17.5, se prohíbe «en absoluto» la instalación de estufas para la calefacción. Si tal precepto se intentase trasplantar a los establecimientos a que venimos refiriéndonos, su aplicación equivaldría lisa y llanamente a una prohibición de la calefacción misma para la mayoría de ellos, especialmente para los situados en los pequeños Municipios rurales (tabernas), donde tales estufas constituyen el único medio de calefacción disponible o utilizable.

Sólo una excesiva, cuando no exclusiva, focalización de los redactores en torno a los locales de espectáculos propiamente dichos, explica la ausencia de cláusulas de flexibilización o atemperamiento, tales como la contenida en la Instrucción de 15 de marzo de 1963, que desarrolló al Reglamento de Actividades Molestas, y según la cual, «cuando se trate de... bares, cafeterías, comedores..., enclavados en *zonas eminentemente urbanas y residenciales, su calificación se efectuará con criterios lo menos rigurosos posibles, limitando las medidas correctoras aplicables a las mínimas que basten para garantizar la comodidad, salubridad y seguridad*»; medidas correctoras de las que se prescindirá *a sensu contrario*, cuando tales establecimientos se hallen enclavados en «zonas no eminentemente urbanas ni residenciales», es decir, en Municipios rústicos, en los que adquirirán, en consecuencia, la calificación de actividades «excluidas, inocuas o de obligada tolerancia», y exentas, por lo mismo, del trámite de calificación previa y de autorización ulterior (véase, en este sentido, la Orden de 20 de julio de 1967, en cuyo Anexo se incluye precisamente en tal régimen de exenciones a las bodegas,

tabernas, bares y cafeterías, a no ser que lleven incorporada freiduría o cocina).

Tras del examen expuesto, se concluye en el siguiente dilema o alternativa: o aceptamos (con las salvedades expuestas) que los referidos establecimientos quedan excluidos transitoria o temporalmente del ámbito de aplicación del nuevo Reglamento de Espectáculos (aunque la conclusión literal, a primera vista deducible, pudiera ser la contraria), o aceptamos que nos hallamos, en la casi totalidad de los supuestos, ante normas típicamente «utópicas» y, por lo mismo, de imposible cumplimiento jurídico; ante normas de las que siempre se ha dicho que «deberán obedecerse, pero que no podrán cumplirse». Toda la doctrina sobre la *desuetudo*, la «obsolescencia» y la «adecuación» de las normas, así como sobre la *toleratio* de la Administración a la hora de aplicarlas (tan magistralmente estudiada entre nosotros por el profesor VILLAR PALASÍ), tendría aquí un espléndido botón de muestra desde el que ser contrastada y avalada.

El camino hasta aquí recorrido nos va a permitir desembocar en otra de las conclusiones a la que quería llegar y con la que pretendo poner en relación las normas sustantivas con las normas procedimentales que de ellas arrancan y a cuya mejor aplicación tienden. Y tal conclusión sería ésta: la de que no tendría sentido ni sería congruente, por atentatorio a las normas de economía, celeridad y eficacia exigidas por el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, imponer una tramitación formal tan desproporcionadamente compleja, como la que resulta del capítulo III del título primero, a unos establecimientos para los que, atendida su marginalidad o peculiaridad, no se han venido a adicionar realmente nuevos y más exigentes requisitos de seguridad, cuya comprobación previa en vía de proyecto, y posterior, en vía de apertura, requiriera de un correlativo aumento en el rigor procedimental a observar.

Las normas adjetivas o procedimentales parece que deban ajustarse y corresponderse con las normas sustantivas o de fondo que a su través se apliquen, y no tendría sentido, e incluso resultaría una manifiesta incongruencia y disfuncionalidad, empezar limitando la vigencia del Reglamento a sólo la aplicación de unas normas de procedimiento muy severas que no vendrían a ponerse instrumentalmente, sin embargo, al servicio de ninguna finalidad sustantiva justificadora. La inadecuación producida entre los nuevos requisitos propuestos (virtualmente ninguno, por efectos del reenvío en blanco

al que más arriba se aludía) y el nuevo procedimiento impuesto salta a la vista y postula ser corregida, apelando a la racionalidad y coherencia que deben presidir todo el sistema; cualidades o notas que deben ser introducidas en él (en tanto se dicten las oportunas normas de desarrollo) a través de una interpretación lógico-sistemática de su total contexto (véase art. 3.º del Código Civil).

IV. ¿CONTINUA VIGENTE LA ORDEN DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACION DE 9 DE MARZO DE 1946?: EXAMEN DE SU CONTENIDO DESDE SU TRIPLE VERTIENTE SUSTANTIVA (MEDIDAS DE SEGURIDAD QUE PREVE), COMPETENCIAL (AUTORIDADES QUE DEBEN CONTROLAR SU APLICACION) Y PROCEDIMENTAL (CAUCES FORMALES SEGUN LOS QUE DEBE SER CONSTATADA SU OBSERVANCIA)

Entonces, ¿supondrá la tesis hasta aquí mantenida un forzoso retorno puro y simple a la aplicación provisional o transitoria de la normativa anterior al nuevo Reglamento de Espectáculos y, concretamente, a la vieja Orden del Ministerio de la Gobernación de 9 de marzo de 1946, que atribuía a los Gobernadores civiles la última palabra por razones atinentes no sólo a la seguridad, higiene y comodidad de los establecimientos que nos ocupan, sino también a la moralidad y buena conducta de quienes se proponían explotarlos en concepto de titulares?

La respuesta ha de ser forzosamente negativa, pues en este punto el nuevo Reglamento de Espectáculos, respetuoso con el principio de autonomía garantizado por la Constitución en su artículo 140, ha querido «municipalizar» o, lo que es lo mismo, «desgubernamentalizar» el orden de competencias e invertir el peso de las intervenciones, que hasta entonces vino impuesto por el anterior Reglamento de 3 de mayo de 1935, en sus artículos 1.º y 110.

Ello va a plantear dos problemas que de alguna manera ya han quedado esbozados: uno de tipo competencial estricto, consistente en un desplazamiento de las competencias decisorias desde los Gobiernos civiles a los Ayuntamientos, y otro de orden sustantivo y procedimental, consistente en determinar si, pese a tal desplazamiento competencial, la referida Orden de 9 de marzo de 1946 habrá de seguir siendo aplicada en cuanto a las concretas medidas de

seguridad que contiene y forma procedimental que elige para hacerlas valer, aunque ahora lo sea por el nuevo conducto orgánico o competencial de los Ayuntamientos.

En cuanto al primer punto, la respuesta del nuevo Reglamento, que viene dada en sus artículos 38, 43.1, 74.3 y 78.1, no puede ser más contundente: la intervención de los Gobiernos civiles se contrae nada más (y nada menos) que a emitir su informe, que será preceptivo en todo caso, y vinculante sólo cuando se trate de locales cuyo aforo exceda de unos determinados mínimos, variables en función del censo de población de cada Municipio y del carácter cerrado o abierto de los locales o recintos, y todo ello *sólo respecto de las licencias de construcción o de reforma, no así respecto de las de apertura, en las que ninguna intervención se reserva ya la autoridad gubernativa*, como no sea la de impugnación jurisdiccional *ex post* de las licencias concedidas con infracción manifiesta del Reglamento y que supongan, además, daño o peligro grave para las personas y los bienes, así como la de vigilancia especial y permanente sobre todos los locales de espectáculos o de actividades recreativas una vez abiertos al público.

Excluida la intervención de los Gobernadores civiles a virtud de competencias decisorias propias, quedaría por dilucidar si habría que seguir considerando vigente y aplicable la tan referida Orden de 9 de marzo de 1946 en sus otros dos aspectos: el *sustantivo* (exigencia de requisitos de seguridad no cubiertos por el nuevo Reglamento ni incorporados a él) y el *procedimental* (carencia de un correlativo procedimiento y libre designación gubernativa de los facultativos informantes).

La respuesta ha de ser igualmente negativa y ello por una razón que nos parece elemental: si incluso para los locales de espectáculos públicos propiamente dichos, cuyos índices de peligrosidad potencial y de comodidad exigibles son evidentemente altos, queda suprimida la licencia gubernativa de apertura, que preveía el artículo 1.º del viejo Reglamento de 1935, con mayor motivo habrá que entenderla suprimida para los establecimientos que nos vienen ocupando y que se caracterizan por unos índices de peligrosidad y de comodidad comparativamente mucho más bajos.

La Orden de 9 de marzo de 1946 no establece ningún requisito «objetivo» de seguridad y obligatoria observancia, limitándose a hacer un reenvío «subjetivo» a «las condiciones de seguridad, higiene

y comodidad *exigibles, a juicio de los facultativos designados al efecto*», por la autoridad gubernativa.

Difícilmente podría admitirse que tal «subjetividad» en el proceder de los facultativos designados (aparte las indudables ventajas de flexibilidad operativa que conlleve) pueda suponer o asimilarse a una ampliación o reforzamiento de los requisitos de seguridad impuestos por el nuevo Reglamento, unas veces con carácter objetivo (*sic* art. 13.2) y otras con carácter subjetivo, pero siempre en términos de una mayor severidad de apreciación. Ello hace que no podamos considerar a la Orden citada como una garantía imprescindible que venga a poner la seguridad pública de personas y bienes a cubierto de riesgos no previstos o mal calculados por el nuevo Reglamento.

En éste, la licencia de apertura no sólo aparece conectada a los diferentes proyectos técnicos que sirvieron de base a la concesión de previa licencia de obra o construcción, cuya correcta ejecución supervisa y garantiza (arts. 40.3 y 42.1), sino que para el caso improbable, pero posible, de que se detectaran con posterioridad a la ejecución de aquellos proyectos e instalaciones y previamente a la autorización de su puesta en funcionamiento, riesgos no previstos o mal cubiertos, la autoridad municipal podrá adicionar «las medidas que considere necesario imponer como complemento de las contenidas» en los correspondientes proyectos iniciales y ya ejecutados (art. 43.2).

Tampoco, pues, por razones de orden sustantivo o garantizador, y sobre la base de forzar el carácter de norma supletoria y de garantías mínimas que a sí mismo parece atribuirse el Reglamento en los apartados 3 y 4 de su artículo 1.º, se podría seguir considerando aplicable la Orden tantas veces citada, en la que se fijan unos baremos o criterios de seguridad no sólo absorbidos o integrados en el nuevo Reglamento, sino superados, objetiva y subjetivamente, por él.

Finalmente, en cuanto a las normas procedimentales contenidas en la citada Orden, las mismas se limitan a establecer la designación por el Gobernador civil de los facultativos encargados de expedir los correspondientes informes técnicos, y a una supuesta libre actuación de los mismos una vez designados. Algunos Gobiernos civiles han entendido que esta norma de procedimiento debería seguir siendo aplicable con preferencia a las contenidas en los artículos 40 y siguientes del nuevo Reglamento, cuyo mayor rigor formal, ade-

más de que entorpecerá la más ágil tramitación de los expedientes, no se justificará tampoco por la necesidad de atender a un correlativo incremento de las medidas de seguridad exigibles a los tan reiteradamente citados establecimientos, especialmente a los enclavados en los pequeños Municipios; medidas de seguridad que, prácticamente, van a seguir siendo las mismas, pero que ahora tendrán que ser acreditadas a través de un conjunto de certificaciones y de reconocimientos técnicos que habrán de expedir o de efectuar los «facultativos titulados» más idóneos en cada caso, de los que los Ayuntamientos no disponen, y a cuya carencia se había venido proveyendo precisamente mediante la designación gubernativa de los mismos en la forma prevista y ordenada en la Orden de 9 de marzo de 1946.

Los razonamientos que anteceden, partiendo de un hecho indiscutible como es la carencia de personal facultativo titulado en las plantillas de muchos de nuestros Municipios, y apuntando hacia una finalidad encomiable, concluyen, sin embargo, en una inadmisibile supeditación de las normas sustantivas que establecen los requisitos de seguridad a observar en cada caso, así como de las normas sobre competencias que atribuyen a los Ayuntamientos la decisión sobre si han sido o no observados tales requisitos, a las normas de procedimiento que seguirían preceptuando (anteponiendo la realidad de los hechos a unos mandatos normativos que parecen levantados sobre su ignorancia) la intervención de los Gobernadores civiles, a través de los facultativos por ellos designados y controlados, como única forma de asegurar con la máxima prontitud y eficacia posibles para los administrados y con el mínimo de coste para los Ayuntamientos, el efectivo cumplimiento del entero entramado normativo, tal como aquí ha quedado recogido en sus tres vertientes.

Es de advertir, sin embargo, que tal eventualidad también ha sido expresamente prevista por el Reglamento en su artículo 49, que cierra las normas de procedimiento por las que se rige la licencia de apertura, y que faculta a los Ayuntamientos para que interesen de los Gobernadores civiles se les preste la colaboración que estimen imprescindible para el adecuado ejercicio de sus competencias; colaboración a la que los Ayuntamiento (o, al menos, los de los Municipios más pequeños y desasistidos) tendrán que recurrir normalmente cuando se trate de la apertura de locales de espectáculos propiamente dichos, pero de la que podrán prescindir en el

caso de los establecimientos a los que, concretamente, hace referencia la Orden de 9 de marzo de 1946, en los que los riesgos a prevenir serán comparativamente mucho menores, por lo que, congruentemente, en igual proporción habrá que disminuir o atemperar el rigor material de los requisitos de seguridad a exigir y el rigor formal de los trámites procedimentales a observar. Los principios de proporcionalidad y de congruencia, así como los de racionalidad, economía, celeridad y eficacia que están en la base directiva misma de la Ley de Procedimiento Administrativo, avalarían tales correcciones o atemperamientos de fondo y de forma.

Todo lo afirmado no será, sin embargo, ciertamente obstáculo para que los Gobernadores civiles, a petición de los Ayuntamientos (pero nunca de oficio), y siempre por vía de cooperación o asistencia (pero nunca de sustitución), puedan seguir designando los facultativos que supervisen la ejecución de los proyectos que sirvieron de base a la licencia de construcción o de reforma y que efectúen, en su caso, los reconocimientos previos necesarios a la autorización de la apertura, pero todo ello en el bien entendido de que la posterior rendición de cuentas habrá de hacerse a la Alcaldía respectiva, ya directamente, ya a través de los propios Gobernadores civiles que los designaron.

Así pues, y hasta tanto se dicten las disposiciones especiales previstas por el nuevo Reglamento para todos y cada uno de los locales, establecimientos y actividades a los que el mismo extiende su ámbito de aplicación y que vendrán a completar, una vez dictadas, el marco o sistema normativo de desarrollo integrado o en cascada por él abierto, habrá que entender que la normativa vigente viene dada, de un lado, y por lo que a los aspectos arquitectónicos y constructivos respecta, además de por el propio Reglamento de Espectáculos Públicos, en los términos ya expuestos, por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, por la Ley del Suelo y por las Ordenanzas municipales sobre Edificación y Uso del Suelo (para los Municipios que ya las tengan o, no teniéndolas, las dicten —artículo 4.1—), y de otro, por lo que a los aspectos funcionales u operativos concierne, por el Reglamento de Actividades Molestas y demás disposiciones que lo desarrollen. Ambas licencias cubrirán, más que suficientemente, todo el campo o espectro de los riesgos previsibles para las personas y los bienes, por lo que la superposición a ellas de otra u otras licencias gubernativas resultaría, por no necesaria, innecesaria y, por lo mismo, perjudicial.

Parece evidente que el nuevo Reglamento ha querido optar, en este punto, por el principio de sana organización administrativa, que aconseja suprimir o relajar los controles *ex ante* (fiscalización) con tal de que se potencien suficientemente, por vía de compensación, los controles «a simultáneo» o *ex post* (vigilancia e inspección). Principio de sana organización que habrá que esperar se complete con la reincorporación a un único texto legal y simultánea derogación de la dispersa normativa recayente sobre los diversos locales y actividades de espectáculos, y que ahora habrá que aplicar o, al menos, que consultar por separado, con el resultado sorpresa de comprobar cómo unas veces resulta integrable y otras contradictoria.

Cuestión distinta, pero conexa, con cuya enunciación quiero cerrar el presente trabajo, será la de hasta qué punto la competencia «jurídica» confiada por el nuevo Reglamento a los Ayuntamientos va a poder contar con el soporte de una correlativa competencia «técnica» de la que, evidentemente, hoy por hoy, carecen. Cuando se hacen trajes a la medida de los grandes, hay que aceptar que no les van a servir a los pequeños, que son justamente los que, dada su desnudez, antes y más necesitan ponérselos. Ardua cuestión ésta sobre la que prometo volver, pero anticipando ya que preveo una lucha entre la Administración Central, la Autonómica y las Diputaciones por «pagarles la música» a los Ayuntamientos, a cambio de «elegirles el son» que habrán de tocar.

## ADDENDA

Ultimado este trabajo, y ante la persistencia de las consultas que los Gobiernos civiles seguían elevando al Ministerio del Interior sobre la supuesta vigencia de la Orden de 9 de marzo de 1946 (cuyo análisis se ha hecho en el apartado IV del presente estudio), y a la que algunos de aquéllos consideraban definitivamente derogada por el nuevo Reglamento de Espectáculos Públicos, en tanto que otros continuaban estimándola parcialmente vigente, pareció necesario e inaplazable al Departamento citado unificar criterios interpretativos tan dispares, a cuyo efecto, y por mediación de su Secretaría General Técnica, cursó a todos los Gobernadores civiles el razonado Informe que he creído conveniente aportar al presente trabajo (el cual fue publicado en algunos *Boletines Oficiales de Provincia*)

y con el que se viene a zanjar, por vía interpretativa y a nivel gubernativo, la problemática allí planteada.

Dicho Informe (que no Circular, aunque sus efectos en la práctica no difieran) es del tenor siguiente:

Excelentísimos señores:

Entre los problemas interpretativos que plantea la aplicación del nuevo Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, cabe destacar el de si, tras su entrada en vigor, continúa vigente la Orden de este Ministerio de 9 de marzo de 1946, por la que se establece la licencia gubernativa de apertura para cafés, bares, cervecerías y similares.

La opinión que esta Secretaría General Técnica viene manteniendo al respecto, ante las diversas consultas planteadas y la diversidad de criterios sustentados por los Gobiernos civiles consultantes, es la de entender que el nuevo Reglamento ha derogado y dejado sin efecto a la referida Orden, por las razones que se pasan a exponer y de las que parece obligado dar cuenta a todos los Gobiernos civiles con el fin de unificar, en lo posible, sus contradictorios pareceres.

Desde tres aspectos o puntos de vista puede ser examinada la Orden en cuestión: el competencial, que atribuye a los Gobernadores civiles la competencia para conceder o denegar la licencia que en ella se establece; el sustantivo o garantizador, por el que se indican las condiciones o requisitos de seguridad, higiene y comodidad que deben reunir los establecimientos cuya apertura se solicite, y el procedimental, que marca la tramitación a seguir para acreditar que efectivamente los reúnen.

De estos tres aspectos, el competencial —que por sí solo tendría que arrastrar a los otros dos— ha quedado, inequívocamente, transferido a los Ayuntamientos por el artículo 43.1 del nuevo Reglamento, que no ha hecho otra cosa que trasplantar al ámbito específico de los espectáculos públicos el principio de autonomía municipal garantizado —y no sólo reconocido— por el artículo 140 de la Constitución.

El aspecto sustantivo o garantizador queda limitado, en la Orden de 9 de marzo de 1946, a la comprobación de que el establecimiento o instalación cuya apertura se solicite reúne «las condiciones de seguridad, higiene y comodidad exigibles a juicio de los facultativos designados al efecto», a cuya libre apreciación se confía la determinación de tales requisitos, así como la valoración del grado de eficacia o de aceptación que deban merecer.

Parece fuera de toda duda que tal subjetividad de apreciación en favor de los facultativos informantes, al margen de la flexibilización operativa que suponga, no podrá interpretarse nunca como un «plus» de garantías adicionales de la Orden respecto de las contenidas en el nuevo Reglamento y que hubiesen de quedar desatendidas, con perjuicio para la seguridad pública de personas y de bienes, en el caso de dar prioridad aplicativa a éste sobre aquélla.

Muy por el contrario, el nuevo Reglamento ha venido a potenciar y a objetivar las medidas de seguridad, higiene y comodidad exigibles a todos los locales y establecimientos públicos comprendidos en su ámbito, sin excluir a los bares, cafeterías y similares, como lo prueba su artículo 13.2, que les fija unos mínimos de intensidad lumínica; el artículo 40.3, que supedita la concesión de toda licencia de apertura a la correcta ejecución del proyecto de construcción previamente aprobado por el propio Ayuntamiento, y los apartados 1 y 2 del artículo 42, que cierra tales garantías generales con la exigencia de aportación de las correspondientes certificaciones técnicas (que no ya informes) y con la práctica de los reconocimientos *in situ* a que hubiere lugar. Es evidente que tales garantías y requisitos de seguridad absorben, como lo más a lo menos, a las previstas, sin determinación alguna, en la Orden de 9 de marzo de 1946, vaciándola de contenido y de función.

Finalmente, en cuanto a los aspectos procedimentales de la Orden, éstos se contraen a la única previsión de atribuir a los Gobernadores civiles la designación, de oficio, de los facultativos encargados de determinar qué requisitos o condiciones de seguridad deberían serle exigidos a cada establecimiento que se pretendiera abrir y forma de verificar si los cumple. Tal previsión también ha sido ponderada y te-

nida en cuenta por el nuevo Reglamento en su artículo 49, que mantiene la posibilidad de que tales designaciones gubernativas se sigan haciendo, si bien ahora no de oficio, sino por vía de colaboración y de asistencia técnica a los Ayuntamientos que así lo requieran.

No desconoce ni menosvalora, sin embargo, esta Secretaría General Técnica, que el mayor rigor sustantivo y formal aportado por el nuevo Reglamento en cuanto a los requisitos y condiciones de seguridad exigibles, así como a la forma de acreditar su aplicación y su eficacia, puede resultar excesivo, y hasta inconveniente, en la práctica, teniendo en cuenta la crónica penuria de medios técnicos personales y materiales idóneos que padecen los más de nuestros Municipios; pero tal situación de hecho nunca podrá ser transformada en situación de derecho, que determine la inaplicabilidad o la suspensión del nuevo Reglamento en favor de la Orden de 9 de marzo de 1946, con desconocimiento de las razones que a lo largo de este Informe han quedado expuestas.

Todo ello, sin perjuicio de atemperar la aplicación del citado Reglamento a la diversa y compleja realidad objeto de su regulación, partiendo para ello del principio interpretativo o corrector según el cual a supuestos de hecho cuantitativa y cualitativamente diferentes no se les habrá de exigir ni aplicar identidad de tratamiento jurídico; temperamento interpretativo que necesariamente tendrá que conducir, en la praxis, a una conveniente flexibilización de aquellos requisitos sustantivos y de aquellas exigencias formales del nuevo Reglamento que estén en contradicción objetiva o funcional con la singularidad de los establecimientos comprendidos en la tan citada Orden de 9 de marzo de 1946, y con los principios de adecuación, economía, celeridad y eficacia mandados observar por el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo y concordantes de él.

El propio Reglamento viene a hacer ponderada aplicación de estos principios, dando ejemplo de la pauta a seguir; y así, tras establecer en el apartado 1 de su artículo 1.º su aplicabilidad general a todos los espectáculos, establecimientos y actividades enumeradas en su Anexo, limita a continuación, en el apartado 2 del mismo artículo, tal aplica-

bilidad general a sólo los edificios y locales que se proyecten «para destinarlos a espectáculos propiamente dichos» (los de la sección primera del capítulo primero del título primero), disponiendo para los demás establecimientos que sus requisitos de construcción o de transformación se adapten (de acuerdo con el referido principio de adecuación o proporcionalidad) a sus peculiares exigencias y con sujeción a análogos principios y finalidades; adaptación que, mientras no se dicten las disposiciones especiales a las que el propio precepto se reenvía, habrá que efectuar extrayéndolas, por vía supletoria, del propio Reglamento, según dispone el apartado 3 y siguiente del referido artículo 1.º, que cierra así el proceso interpretativo que habrá de servir de base a toda su aplicación en tanto se dicten las referidas disposiciones especiales a las que su Disposición Derogatoria dos encomienda la solución futura (y no actual o de presente) del problema.—Dios guarde a V.V.E.E.—Madrid, 14 de marzo de 1983.—LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.