

# Capítulo I. LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS EN ANDALUCÍA

**Antonio José Sánchez Sáez**

Prof. Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

## SUMARIO

- 1.- CONCEPTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y DE ACTIVIDADES RECREATIVAS.**
- 2.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-CC.AA. EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.**
  - 2.1.- Su relación con la competencia concurrente sobre cultura.
  - 2.2.- Su relación con la competencia autonómica sobre ocio.
  - 2.3.- La competencia sobre espectáculos y actividades recreativas como competencia exclusiva de las CC.AA. El desplazamiento de la normativa estatal por los Estatutos de Autonomía y la legislación sectorial autonómica.
  - 2.4.- La incidencia de las competencias exclusivas del Estado de los arts. 149.1, 27ª y 149.1, 1ª CE en la competencia autonómica de espectáculos y actividades recreativas.
    - 2.4.1.- Régimen de prensa, radio y televisión y medios de comunicación social.
    - 2.4.2.- Cine.
    - 2.4.3.- *La competencia sobre espectáculos públicos incluye la regulación del orden público de los mismos. Deslinde con la competencia de “seguridad pública” estatal.*
- 3.- LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.**
  - 3.1.- Introducción.
  - 3.2.- La competencia autonómica de aprobación del Nomenclátor de espectáculos y actividades recreativas.
  - 3.3.- La competencia autonómica para el establecimiento de horarios.
  - 3.4.- La competencia autonómica para establecer las condiciones de admisión.
  - 3.5.- La competencia autonómica para autorizar algunos espectáculos públicos y actividades recreativas.

- 3.6.- La competencia autonómica para controlar los aspectos administrativos y técnicos de los espectáculos y actividades recreativas.
- 3.7.- La competencia autonómica para regular y ejecutar la policía administrativa de espectáculos, lo que incluye la inspección y control de los mismos.
- 3.8.- La competencia autonómica para prohibir y suspender espectáculos públicos y actividades recreativas.
- 3.9.- El ejercicio subsidiario, por la CAA, de las competencias no ejercidas por los municipios.

#### **4.- LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.**

- 4.1.- El otorgamiento de licencias.
- 4.2.- La competencia municipal para la restricción de la instalación de establecimientos en determinadas zonas urbanas.
- 4.3.- La competencia municipal para prohibir o suspender espectáculos y actividades recreativas.
- 4.4.- La competencia municipal para establecer horarios especiales de apertura y cierre.
- 4.5.- La competencia municipal de policía de espectáculos, donde no sea competente para ejercerla la CAA.
- 4.6.- La competencia sancionadora. Especial mención a la Ley 7/2006, de 24 de octubre, de Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

#### **5.- LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.**

- 5.1.- Colaboración, cooperación y coordinación.
- 5.2.- Un caso testigo: la coordinación de la competencia autonómica sobre espectáculos públicos y la estatal de seguridad pública, con ocasión de eventos deportivos.
- 5.3.- La Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

#### **6.- CONCLUSIÓN.**

#### **1.- CONCEPTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y DE ACTIVIDADES RECREATIVAS**

El art. 1.2 de la Ley 13/1999, de 15 diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (en adelante, LEPARA<sup>1</sup>) define los “espectáculos públicos” como “toda función o distracción que se ofrezca públicamente para la diversión o contemplación intelectual y que se dirija a atraer la atención de los espectadores”. Suelen ser de naturaleza artística, cultural o deportiva<sup>2</sup>.

Aunque la definición debe ser, necesariamente, lo suficientemente amplia como para dar cabida a todo género de espectáculos, puede decirse que suelen consistir en representaciones, actuaciones, exhibiciones, proyecciones, o similares<sup>3</sup>.

Es común la participación en ellos de actores, artistas o cualesquiera otros ejecutantes, que trabajan por cuenta de la empresa organizadora<sup>4</sup>. Parece también necesario que esas funciones o distracciones se desarrollen de manera esporádica, es decir, no continuada indefinidamente en el tiempo<sup>5</sup>. Podríamos incluir aquí espectáculos tan variados como las salas de cine, la lidia de toros, teatros, salas de baile, conciertos de música, competiciones deportivas, circo, etc.

Asimismo, define las “actividades recreativas” como “el conjunto de operaciones desarrolladas por una persona natural o jurídica, o por un conjunto de personas, tendente a ofrecer y procurar al público, aislada o simultáneamente con otra actividad distinta, situaciones de ocio, diversión, esparcimiento o consumición de bebidas y alimentos”. Las salas de bingo o de apuestas, los salones recreativos, hipódromos, canódromos o las boleras, centros de ocio, parques acuáticos, etc. podrían ser buen ejemplo de ellas.

Aunque ambas definiciones llaman a un mismo ánimo contemplativo pasivo del espectador o cliente, en las actividades recreativas parece primar el aspecto comercial y el lúdico mientras que en los espectáculos públicos prima lo artístico<sup>6</sup>. En ambos casos hay ánimo de lucro por parte del organizador y de los ejecutantes.

<sup>1</sup> Dictada sobre la base de un “paquete” competencial que va desde la conjugación de los intereses empresariales con los de consumidores y usuarios al turismo y el ocio o el deporte, pasando por consumidores y usuarios *stricto sensu* o el fomento y la ordenación de la actividad económica andaluza, cultura, sanidad e higiene, juventud, etc. El Decreto 1677/1984, de 18 de julio, traspasó a la CAA las funciones y servicios del Estado en materia de espectáculos públicos, mientras que los Decretos 284/1984, de 20 de noviembre y 50/1985, de 5 de marzo, respectivamente, asignaron esas competencias a la Consejería de Gobernación y establecieron su regulación. El Decreto 165/2003, de 17 de junio, aprueba el Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, estableciendo las condiciones, competencias y procedimientos administrativos de control, inspección y sancionador en la materia y el Decreto 10/2003, de 28 enero, por su parte, aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>2</sup> Art.1.1 de la Ley 17/1997, de 4 julio, de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de la C. A. de Madrid.

<sup>3</sup> Art.3.1, a) de la Ley 11/2009, de 6 julio, de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de la C. A. de Cataluña.

<sup>4</sup> Art. 1.2, a) de la Ley 7/2011, de 21 marzo, de Espectáculos, Actividades recreativas y establecimientos públicos de la C. A. de Castilla-La Mancha. Y art. 1.a) de la Ley 14/2010, de 3 diciembre, de Espectáculos, Actividades recreativas y Establecimientos públicos de la C. A. de Valencia.

<sup>5</sup> Art.1.2, c) de la Ley 7/2011, de 5 abril, de Actividades clasificadas y espectáculos públicos de Canarias.

<sup>6</sup> En el apartado II del Anexo del Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades,

Es también de notar que el objeto de la prestación en las actividades recreativas suele ser complejo, mientras que en el de los espectáculos se trata de una actividad simple, muchas veces organizada por Administraciones<sup>7</sup>, aunque también por personas privadas con o sin ánimo de lucro: ONGs, asociaciones culturales pero también empresarios (cine, teatro, clubes deportivos). En los espectáculos se da una función contemplativa de más alto nivel, de elevación espiritual, que entra de lleno en la definición de cultura y que, por tanto, no necesita de ningún suplemento o servicio complementario (aunque pueda existir, subordinado al fin principal: así los servicios de ambigú en los cines). Sin embargo, en las actividades recreativas las distintas prestaciones tienen igual importancia, de modo que la suma de todas ellas es lo que las hace atractivas como divertimento para el público.

Los espectáculos públicos difícilmente pueden ser calificados en ningún caso como actividad comercial ya que implican una creación intelectual que lleva aparejada diversión del público o su atracción hacia recintos públicos; pero sí ocurre así con las actividades recreativas, sobre todo las que, como expresamente indica el art. 2.1 de la Ley, lleven aparejadas como actividad básica o complementaria el consumo de bebidas o alimentos.

Es tradición legislativa en España que dentro de la materia genérica de “espectáculos públicos” se incardine la submateria de “actividades recreativas”. Así, la Orden de 3 de mayo de 1935, que aprobó el Reglamento de Espectáculos Públicos utilizaba, como sinónimos, expresiones tales como «espectáculos», «diversiones públicas» o «recreos públicos» (arts. 8 y 10). Por esa razón, el Reglamento Estatal de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, consagró una denominación derivada, sin duda, del Reglamento de 1935, denominación que ha hecho fortuna y se ha recogido en las diversas leyes autonómicas.

Sin embargo, ningún Estatuto de Autonomía de la primera hornada (salvo el de Islas Baleares) atribuía expresamente a las CC.AA. la competencia sobre “actividades recreativas”, limitándose a citar la materia de “espectáculos públicos”. Sin embargo, como dejó claro el Auto del TC nº. 46/2001 de 27 febrero, esa diferencia en la formalización de la atribución competencial no supone ninguna diferencia sustantiva. De hecho, en los Reales Decretos de trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado a las distintas CC.AA. en materia de «espectáculos», se aprecia que los trasposos en la materia genérica de «espectáculos» incluyen los relativos a las «actividades recreativas» y también a los «locales», «edificios» o «instalaciones» en que tanto unos como otros puedan desarrollarse.

“En conclusión, se trata de un único conjunto normativo que, a los efectos competenciales propios del bloque de la constitucionalidad, no existe dificultad en incardinar en la materia «espectáculos públicos»” (Auto TC nº. 46/2001 de 27 febrero)

régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre se recoge el catálogo de las actividades recreativas, entre las cuales hay algunas susceptibles de calificarse también como comerciales. Destacan así las Actividades de hostelería y esparcimiento. Y en el apartado III del Anexo se listan establecimientos públicos sujetos, algunos de los cuales podrían ser también calificados como actividades comerciales, como por ejemplo los Cafés-teatro (ahora dentro de la expresión “teatros”), los establecimientos de hostelería (Restaurantes, Autoservicios, Cafeterías, Bares, Bares-quiosco, Pubs y bares con música) o los establecimientos de esparcimiento (Salas de fiesta, Discotecas, Discotecas de juventud, Salones de celebraciones).

<sup>7</sup> Cuya prestación puede ser directa o indirecta, mediante contratos privados de las Administraciones, normalmente. Vid. *in toto*, ESCUDERO MÉNDEZ, J. (coord.), *La contratación de espectáculos y actividades culturales por las corporaciones locales*, FEMP-Ediciones TREA, Gijón, 2006.

Estas actividades podrán llevarse a cabo en establecimientos privados o en establecimientos públicos. La diferencia entre unos y otros radica en que éstos últimos son de pública concurrencia. Los establecimientos públicos aptos para espectáculos y actividades recreativas suelen ubicarse en edificios, ya sean éstos de titularidad pública o privada, aunque también se pueden considerar como tales los espacios abiertos, la vía pública o las zonas de dominio público, como por ejemplo las zonas marítimo-terrestres o portuarias. Es indiferente que esos espectáculos se desarrollen en instalaciones fijas, portátiles o desmontables<sup>8</sup>.

Las leyes autonómicas que regulan los espectáculos públicos y las actividades recreativas suelen excluir de su ámbito objetivo las celebraciones de carácter estrictamente privado o familiar, así como las que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, político, religioso, sindical o docente, si bien la intervención administrativa sí se extenderá al control de los recintos, locales, establecimientos o instalaciones donde se realicen estas actividades, que deberán reunir las condiciones de seguridad exigidas en estas leyes (art. 1.4 LEPARA).

## 2.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-CC.AA. EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

### 2.1.- Su relación con la competencia concurrente sobre cultura

Los espectáculos públicos y actividades recreativas no fueron recogidos como una materia autónoma y con entidad propia en el reparto competencial del Título VIII de la Constitución. Es por ello por lo que podemos incluirlo como un elemento integrado dentro de las competencias sobre ocio y cultura. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía para algunas CC.AA. (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad valenciana, Aragón, Canarias y Navarra) sí asumieron inicialmente esa competencia sobre espectáculos de manera exclusiva. Posteriormente casi todas las demás CC.AA. han acabado asumiendo expresamente esa materia por la vía de la reforma estatutaria o de la transferencia de competencias del art. 150.2 CE.

Las CC.AA. tienen competencia exclusiva en la promoción de una adecuada utilización del ocio (art. 148.1, 19ª CE), en la medida en que se trata de un derecho de tercer grado, esto es, de un principio rector de la política social y económica, que los poderes públicos tienen el deber de facilitar (art. 43.3 CE).

Carecemos por completo de jurisprudencia del TC sobre los elementos integrantes del concepto de ocio. El Tribunal Constitucional solo ha enjuiciado determinados conflictos positivos de competencia en los que, unas veces las CC.AA. y otras el Estado, reclamaban esa materia para su competencia exclusiva, aunque, normalmente, alegando también otros títulos competenciales además del art. 148.1, 19ª.

Pero, como han indicado BARRERO RODRÍGUEZ y GUICHOT REINA, esta materia tiene también una íntima conexión con la “cultura”, que es una materia sobre la que el Estado y las CC.AA. tienen competencias concurrentes (art. 149.1 CE) pues el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, pero de acuerdo con las CC.AA., al tiempo que debe facilitar la comunicación cultural entre las mismas<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Art. 2.1, a) de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, de Espectáculos, Actividades recreativas y Establecimientos públicos de la C. A. de Aragón.

<sup>9</sup> Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT REINA, E., “Reparto de competencias Estado-CC.AA.: sanidad, asistencia social y seguridad social; cultura, educación e investigación; turismo, deporte, ocio y espectáculos” (Ref.

El TC ha definido la cultura como título competencial concurrente<sup>10</sup>, en el sentido de que tanto el Estado como las CC.AA. tienen la capacidad y la posibilidad jurídica de fomentarla, en atención a la cultura propia de cada C.A. y en atención al patrimonio cultural común de todos los españoles, por parte del Estado. Podemos hablar aquí también de una competencia subsidiaria, en la medida en que los entes locales tienen en España un papel muy relevante de promoción del folklore y costumbres propias, en que las CC.AA. participan activamente del desarrollo e incentivación del teatro, música, idioma y tradiciones comunes, y en que el Estado acaba fomentando los elementos culturales (históricos, patrimoniales, artísticos, deportivos, sociales...) que compartimos todos los españoles, con una mayor tendencia a la organización y subvención de espectáculos de mayor envergadura y relevancia, y de carácter nacional.

En varios pronunciamientos, el TC ha incluido en la competencia sobre cultura cierta regulación en materia de espectáculos y actividades recreativas. Así, en la STC 153/1985, de 7 de noviembre, consideró que los espectáculos teatrales y artísticos constituyen también formas de expresión cultural, y en este sentido cabe incluirlos en la rúbrica cultura, materia que aparece asimismo expresamente aludida en los arts. 148.1.17 y 149.2 de la Constitución (Fdto. Jco. 3º).

Y en su STC 177/2016 de 20 octubre, a pesar de que la Generalitat de Cataluña justificaba la prohibición de las corridas de toros y de espectáculos taurinos a celebrar en plazas de toros en su competencia sobre bienestar animal y de espectáculos públicos, el TC le da la razón al Estado y considera que la prohibición de este tipo de festejos afecta directamente a la competencia del Estado en materia de cultura (art. 149.2) y de la más específica de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (art.149.1,28ª). Esas competencias autonómicas “no pueden llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura”<sup>11</sup>. La competencia autonómica sobre espectáculos, dice el Tribunal, se centra en la seguridad de las personas y de los bienes, ámbito que resulta excedido por dicha prohibición. Sí cabe que la CA regule, por ejemplo, las edades mínimas para poder acceder, como público, a este tipo de festejos. A fin de cuentas, estos espectáculos taurinos exigen del Estado la “preservación del patrimonio cultural común”.

Sin embargo el deslinde competencial no es tan sencillo, ya que en los espectáculos y actividades recreativas se concitan competencias sectoriales muy variadas, como la cultura (ya se ha dicho), la legislación civil, la fiscal, la administrativa, la laboral, consumidores y usuarios, seguridad ciudadana, etc. Y perspectivas o enfoques distintos, como el artístico o de crea-

910056), en lustel.com, recurso electrónico, consultado el 5 de marzo de 2018.

10 SSTC 49/1984, de 25 de abril; número 157/1985, de 15 de noviembre; y 106/1987, de 25 de junio.

11 La STC 177/2016, de 20 de octubre de 2016 reconoce la competencia de las CC.AA. para regular los requisitos de policía de espectáculos en los festejos taurinos y para velar por la seguridad de ejecutantes y de público y reconoce que Cataluña podría prohibir determinados espectáculos donde se afecte al bienestar animal, pero siempre que respete las competencias básicas del Estado que, en este asunto, no son las de seguridad pública (art. 149.1, 29ª CE) sino las de defensa del patrimonio cultural del art. 149.1, 28ª CE, sobre cuya base el Estado había aprobado la Ley 18/2013, que declara la tauromaquia como patrimonio cultural y posteriormente por la Ley 20/2015, para salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. Esta competencia impedía, al buen juicio del TC, la prohibición que Cataluña hizo de los toros (ex art. 1 de la Ley 28/2010) sobre la base de sus competencias exclusivas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Por la misma razón la STC 134/2018 anuló las prohibiciones impuestas a la lidia de toros por la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears.

ción intelectual, el comercial, el internacional o el industrial, protección de la juventud y de la infancia, etc.

## 2.2.- Su relación con la competencia autonómica sobre ocio

Ciertamente, “ocio” es una expresión de significado muy amplio<sup>12</sup>, quizás demasiado. A mi juicio, no se debería haber empleado esta expresión en el reparto competencial del art. 148 (art. 148.1, 19ª CE: “adecuada utilización del ocio”), por tener una definición vulgar no estrictamente jurídica, que engloba muchos otros aspectos relacionados con el tiempo libre, no necesariamente objeto de relaciones jurídicas ni interadministrativas: juegos de mesa, práctica del deporte amateur, juegos de ingenio, folklore, descanso, lectura, etc. Lo deseable hubiera sido emplear la expresión de “espectáculos públicos y actividades recreativas”, que tiene un preciso objeto jurídico y mucha mayor tradición en la legislación nacional y extranjera.

Ciertamente, aquí el ocio tiene un matiz claramente relacionado con la cultura, lo que atempera bastante la delicuescencia del concepto. Y precisamente la competencia sobre cultura, que es concurrente, atrae hacia las CC.AA. algunas competencias más en materia de espectáculos y actividades recreativas que pudieran tener relación con las ferias interiores (148.1, 12ª), el uso de patrimonio cultural (art. 148.1, 16ª) o la promoción del idioma cooficial autonómico (art. 148.1, 17ª)<sup>13</sup> o de la artesanía (art. 148.1, 14ª).

Aparte de la cultura, el deporte es un claro elemento integrador de la materia “ocio”. Y corresponde a las CC.AA. la competencia de promoción del mismo (art. 148.1, 19ª).

Y, aparte de la cultura y del deporte, el ocio y el tiempo libre forman parte del derecho fundamental a la libertad del hombre (art. 17 y su concreción en las facultades conferidas por el art. 20 CE), de su dignidad como hombre y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), que le permiten elegir el ocio que quiere, de determinar la forma en que se esparce y divierte, lo que implica que la intervención de los poderes públicos nunca debería impedir determinados espectáculos por motivos políticos, esto es, cuando su celebración no afecta al interés general (un ejemplo, los toros o las carreras de caballos) sino que debe limitarse a controlar la seguridad y legalidad del recinto y el libre ejercicio de los derechos de los asistentes, sin que debe entrar a valorar el contenido de los mismos, salvo casos extremos de inmoralidad pública o de abierta vulneración del ordenamiento jurídico<sup>14</sup>.

12 Para la RAE, ocio es:

“1. m. Cesación del trabajo, inacción o total omisión de la actividad. 2. m. Tiempo libre de una persona. 3. m. División u ocupación reposada, especialmente en obras de ingenio, porque estas se toman regularmente por descanso de otras tareas.”

13 Así lo ha resaltado GONZÁLEZ ALONSO, A., “La intervención de la Administración en la seguridad ciudadana: los espectáculos públicos. Especial referencia a la Comunidad de Madrid”, en *REALA* 309 (enero-abril, 2009), p. 158.

14 Es por ello por lo que el TC consideró que la intervención administrativa de la Generalitat de Cataluña en el cine añadiendo una nueva calificación de los espectáculos artísticos y teatrales por razón de la edad distinta a la estatal (con la consiguiente prohibición del acceso a los mismos) suponía una limitación a la libertad de representación que va ligada a la libertad de expresión y de creación literaria y artística garantizadas en el art. 20 de la Norma fundamental. En efecto, el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, reconocido y protegido en el apartado b) del mencionado precepto constitucional, no es sino una concreción del derecho -también reconocido y protegido en el apartado a) del mismo- a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones, difusión que referida a las obras teatrales presupone no sólo la publicación impresa del texto literario, sino también la representación pública de la obra, que se escribe siempre para ser representada.

Puesto que los espectáculos y actividades recreativas contenidos en el concepto de ocio del art. 148.1, 19ª CE son los de carácter público, es evidente que, en ellos, no se afecta al derecho fundamental a la intimidad (art. 18), pues tales eventos son de concurrencia pública y no se refieren al ocio privado.

### **2.3.- La competencia sobre espectáculos y actividades recreativas como competencia exclusiva de las CC.AA. El desplazamiento de la normativa estatal por los Estatutos de Autonomía y la legislación sectorial autonómica**

Hoy en día casi todas las CC.AA. tienen competencia exclusiva sobre esta materia, atribuida expresamente por sus respectivos Estatutos de Autonomía: así, art. 71,54ª EAAR, art. 10.28 EAAs, art. 141 EACat, art. 30.20 EACan, art. 24.27 EACant, art. 31.1, 23ª EAC-LM, art. 70.1, 32ª EAC-L., art. 9.1, 43 EAEx, art. 30.31 EAIB, art. 8.29 EALR, art. 26.1, 30 EAM, art. 10.1, 24 EAMur, art. 44.15 EAN, art. 10.38 EAPV y art. 49.1,30ª EACV. Solo a Galicia no le ha reconocido el Estado expresamente su competencia autonómica sobre esa materia en sentido estricto, habiendo recogido su Estatuto la competencia sobre deporte y ocio (art. 27.22 EAG).

Yendo al caso andaluz (que desarrollaremos después con detalle), el art. 72.2 EAA atribuye a la CAA la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas, lo que incluye la ordenación del sector en su totalidad (su régimen jurídico acabado en cuanto a su objeto y sujetos –organizadores, actuantes y público–), el régimen de intervención administrativa y el control (esto es, requisitos de las instalaciones<sup>15</sup> y de las condiciones de celebración, la ordenación de los títulos administrativos necesarios y de la actividad inspectora, de vigilancia, sancionadora, la protección de la seguridad pública y de la moralidad, higiene y salud de la gente que acude a los mismos, o la tranquilidad y descanso de los que las sufren, o la integridad física de los que actúan en ellas, entre otras) de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos<sup>16</sup>.

Art. 72.2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos.

En efecto, las CC.AA. tienen competencias para regular las condiciones impuestas a las licencias de obras para locales destinados a albergar espectáculos públicos y actividades recreativas, para proteger la salubridad, seguridad y orden de los mismos. Esta competencia estaba antes recogida en el art. 38 del Reglamento estatal de 1982 y se integra claramente dentro de la competencia autonómica sobre espectáculos, como ha dicho la STC 300/1993, de 20 de octubre<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Respetando siempre la normativa básica estatal sobre garantías y requisitos mínimos de seguridad exigibles a las instalaciones, como el Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo) y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

<sup>16</sup> A pesar de asumirse la competencia absoluta al respecto en el nuevo EAA, el anterior recogía también esa competencia de manera exclusiva sobre publicidad y espectáculos, pero “sin perjuicio de las normas del Estado”, lo que expresaba muy reveladoramente la existencia de títulos competenciales estatales que permitían una intervención administrativa en la materia.

<sup>17</sup> Conforme al art. 38 del Reglamento de 1982, el órgano autonómico correspondiente, si lo estima necesario en estos supuestos, podrá comunicar a la Alcaldía los condicionamientos de la licencia que considere procedentes en garantía del cumplimiento de la normativa vigente sobre espectáculos y recreos públicos, para la protección de la

La normativa estatal sobre la materia, el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, del Ministerio del Interior, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y Actividades recreativas, se ha visto desplazado casi en su totalidad en las CC.AA. con normativa propia<sup>18</sup>. Eso sí, el Estado, al ostentar la competencia exclusiva sobre seguridad ciudadana (art. 149.1, 29ª CE) dictó su Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que era aplicable directamente también en Andalucía para el ámbito de los espectáculos y actividades recreativas de carácter público (arts. 1-3, 8)<sup>19</sup> de manera supletoria (Disp. Final 2ª), con rango de mera ley ordinaria (Disp. Final 3ª) hasta que se aprobó la LEPARA, que la ha desplazado. La actual Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana remite a las competencias autonómicas en los apdos. 2º y 3º de su art. 27. Otras competencias estatales, como las del art. 149.1, 1ª y 27ª CE sirvieron para que el Estado pudiese aprobar la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos deportivos (actualmente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual).

En materia de espectáculos y actividades recreativas, en Andalucía no sólo es de aplicación la LEPARA, sino todos aquellos preceptos de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, de la legislación turística, sobre establecimientos de juegos de azar, cinematografía, espectáculos taurinos, la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, etc., que regulen aspectos en materia de espectáculos y actividades recreativas. El art. 5 de la LEPARA recoge las competencias ejecutivas de la CAA en la materia, amplio donde los haya.

### **2.4.- La incidencia de las competencias exclusivas del Estado de los arts. 149.1, 27ª y 149.1, 1ª CE en la competencia autonómica de espectáculos y actividades recreativas**

#### **2.4.1.- Régimen de prensa, radio y televisión y medios de comunicación social**

El TC reconoció tempranamente (STC 49/1984, de 5 de abril) que el cine o el teatro y, en general, todos los espectáculos artísticos pueden ser considerados desde una perspectiva estrictamente sociológica como medios de comunicación social pues constituyen un medio

seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público. Un esquema del procedimiento puede verse en CORRAL GARCÍA, E., “concesión de licencia de obra de nueva planta o de adaptación o reforma de locales o recintos destinados a espectáculos públicos o actividades recreativas”, en *Práctica Urbanística*, Nº 39, Sección Práctica Urbanística, Junio 2005, 1316/2005, pp. 3 y 4 de la versión electrónica.

<sup>18</sup> Sólo serían directamente aplicables aquellos de sus preceptos dictados al amparo de la competencia exclusiva del art. 149.1, 29ª CE (seguridad pública). Por lo demás, conforme a la jurisprudencia del TC sobre el alcance de la supletoriedad, ni siquiera por esa vía sus demás artículos podrían ser aplicables en las CC.AA. con normativa propia, habida cuenta de la competencia autonómica exclusiva sobre la materia. Cfr. CASTILLO BLANCO, F. Á., y MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, P. R., *Espectáculos públicos y actividades recreativas. Régimen jurídico y problemática actual*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 22 y 23.

<sup>19</sup> También la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, el RD 769/1993, de 21 de mayo, de Prevención de la Violencia en los Espectáculos deportivos (derogado por el RD. 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte) o la Ley 1/1991, de 4 de abril, sobre Espectáculos taurinos derogan partes del Reglamento estatal de 1982. La SST de 18 de diciembre de 1982 (Ar. 9377) confirmó este extremo, entendiendo que la normativa especial de espectáculos taurinos desplazaba la genérica de espectáculos, también en lo tocante a edades mínimas del público asistente.



de comunicación entre los actores e intérpretes y quienes asisten a ellos, y pueden servir de «soporte» o vehículo para la difusión social de un mensaje. Pero ello no implica necesariamente su equiparación, a efectos jurídico-constitucionales, a aquellos otros medios como la prensa, la radio y la televisión, expresamente mencionados en el art. 149.1.27 de la Constitución. La finalidad primordial que persiguen es diferente –informativa en unos, de entretenimiento y ocio en otros–, y lo mismo la CE como los Estatutos de Autonomía han otorgado a esta diferencia relevancia constitucional al fijar las reglas relativas a la atribución de competencias.

Es por eso por lo que el TC rechazó, por ejemplo, incluir la calificación de los espectáculos cinematográficos dentro de la materia «medios de comunicación social», atribuyendo la competencia a Cataluña por considerar dicha materia vinculada a las competencias de cultura y espectáculos. En esa STC y en la STC 153/1985 el TC consideraron que los espectáculos públicos se incrustan en una doble competencia autonómica: cultura y espectáculos, por ser el cine y el teatro, a la vez, una actividad cultural y un espectáculo, predominando una u otra competencia según la regulación autonómica se remita al contenido artístico de la obra (calificación de películas como de arte y ensayo) o a su carácter como espectáculo (calificación como X). A pesar de ello, la competencia para calificar una película como arte y ensayo o como X, sin embargo, queda atraída por el art. 149.1, 1ª CE del Estado, pues así queda uniformizado el régimen fiscal inherente a ellas (SSTC 49/1984 de 5 abril y 87/1987 de 2 junio, Fdto. Jco. 3º), aunque sí es autonómica, por mor de la competencia sobre espectáculos públicos, la regulación de las condiciones de su exhibición. También es autonómica, dice el Fdto. Jco. 5º de esta misma STC 87/1987, la competencia para clasificar por edades una película, en el ámbito territorial de esa C.A.<sup>20</sup>. Sin embargo, el Estado puede establecer Registros de Empresas Cinematográficas a nivel nacional (STC 157/1985 de 15 noviembre), ex arts. 149.1, 8ª y 149.2 CE. La gestión del control de la taquilla y la regulación de los billetes de entrada también es competencia autonómica de espectáculos (STC 149/1985 de 5 noviembre, Fdto. Jco. 4º).

Como nos recuerdan BARRANCO VELA y BULLEJOS CALVO, con la Constitución desapareció la censura previa, que ejercía el Estado a través del Gobernador Civil<sup>21</sup>. Sí sigue vigente el Real Decreto núm. 1189/1982, de 4 de junio, que regula determinadas actividades contrarias a la moral y buenas costumbres, en relación con la publicidad de obras cinematográficas o teatrales de tipo obsceno, restringida al interior de los locales en que se celebren legalmente dichos espectáculos.

#### 2.4.2.- Cine

Respecto al cine, la STC 153/1989, de 5 de octubre, el TC considera la cinematografía como una actividad que puede subsumirse en diversas reglas competenciales, constitucionales y estatutarias, lo que no es sino consecuencia de su complejo carácter como fenómeno cultural, social, económico e industrial, pues de todos estos matices o aspectos participa. Será des-

<sup>20</sup> El TC consideró también que la calificación de una película como “S” (contenido erótico, no pornográfico) sí era competencia autonómica, pues también suponía un juicio sobre su contenido, e indirectamente buscaba la protección de los espectadores más sensibles ergo, a fortiori, de la infancia o juventud (Fdto. Jco. 6º STC 153/1985).

<sup>21</sup> Cfr. BARRANCO VELA, R. y BULLEJOS CALVO, C., “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio”, en El Consultor de los Ayuntamientos, 19/2009, p. 2832. El Ayuntamiento debía remitirle al Gobierno Civil la documentación presentada por el interesado y copia del expediente tramitado por el Ayuntamiento, para que aquél le notificara a éste los condicionamientos pertinentes, si había lugar.

pues el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto lo que marque el aspecto predominante, según incidan más o menos en el factor artístico o creador, en el internacional, en el comercial o en el industrial, cuando no en el mero o simple entretenimiento, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente<sup>22</sup>.

En su vertiente de espectáculo público, el cine es visto como medio de diversión o distracción, que es lo que ocurre en la mayor parte de los supuestos. Sucedió así en materia de cuotas de pantalla y distribución, como medidas dirigidas al entretenimiento o distracción del público –SSTC 143/1985, y 87/1987–, en relación con las normas competenciales autonómicas relativas a «espectáculos» y «ocio» en su propio territorio; así también en lo relativo al Fondo de Protección a la Cinematografía, contemplada ésta en el caso como espectáculo –STC 149/1985– y, en lo que respecta al signo «S», en tanto que información al espectador y encuadrable en aquel rótulo –STC 153/1985–. Casos todos estos en los que la titularidad de la competencia se reconoció a favor de las CC.AA., en tanto que titular de la competencia plena en materia de espectáculos.

La imposición de cuotas de películas dobladas en el idioma cooficial de una C.A. para ser exhibidas en salas de cine de la misma no deriva de la competencia sobre espectáculos públicos (STC 89/2017 de 4 julio) sino de la competencia autonómica sobre normalización lingüística, siendo dicha imposición constitucional (STC 89/2017 de 4 julio), aunque nos parezca muy discutible, en la medida en que impone cargas desproporcionadas a las empresas distribuidoras y una limitación al art. 149.1, 1ª CE (cuotas del 50%).

#### 2.4.3.- La competencia sobre espectáculos públicos incluye la regulación del orden público de los mismos. Deslinde con la competencia de “seguridad pública” estatal

El TC ha aclarado que las competencias sobre espectáculos públicos autonómicas incluyen la regulación y ejecución de las medidas que han de velar por el buen orden de los mismos, para que se puedan celebrarse con seguridad y sin peligro para las personas asistentes, aspectos todos ellos que escapan de la materia «deporte» (cuando dichos espectáculos tiene carácter deportivo), por no regular aspectos deportivos *stricto sensu* sino de orden y seguridad de los espectadores. La materia de espectáculos públicos, pues, también se extiende a la regulación de las «responsabilidades de los organizadores» de las competiciones deportivas “en lo que se refiere a la adopción y aplicación de medidas de prevención de la violencia y que versan, entre otros extremos, sobre el control de acceso a los recintos deportivos, la venta de entradas, las condiciones de los envases que se introduzcan en las instalaciones y los cometidos del personal del servicio de seguridad de que han de disponer”. (STC 148/2000 de 1 junio, Fdto. Jco. 4º).

Pero no se deben mezclar esas competencias con las de “seguridad pública”, que son de exclusiva competencia estatal (art. 149.1, 29ª CE). Y es por ello que, en materia de seguridad

<sup>22</sup> Así, le atribuyó al Estado la competencia sobre adquisición de la categoría de “coproducción” y de nacionalidad española de las películas, pues “no sería razonable una diversidad de regulaciones autonómicas que variaran los requisitos para obtener la nacionalidad española con la quebra del principio de igualdad para las Empresas de distinta domiciliación, que repercutiría discriminadamente en la obtención de los importantes beneficios, es decir, haciéndolo más o menos difícil en función de las reglas que aprobaran las diversas Comunidades”.

pública, el Estado ha “derogado” el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y Actividades recreativas en los ámbitos deportivo y taurino<sup>23</sup>.

En efecto, el legislador distingue la existencia de dos ámbitos competenciales diferentes en los «espectáculos públicos»: el correspondiente a las «medidas de policía administrativa», esto es, las medidas de «policía de espectáculos» en sentido estricto, de un lado, que se refieren al control preventivo y represivo de estas actividades (inscripción registral, licencias, inspecciones, sanciones, medidas preventivas y cautelares, etc.), que serán de competencia autonómica sobre la base de su competencia sobre “espectáculos públicos”; y, de otro, las medidas de «seguridad pública» contenidas en el Título IX de la Ley del Deporte, que son siempre de aplicación «en todo caso», pues el propio legislador las ha calificado como de regulación propia de la materia «seguridad pública», en la que la competencia del Estado es exclusiva (art.149.1.29 CE) y sólo se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido sobre la creación de su propia policía. En la “seguridad pública” hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución (STC 59/1985, Fdto. Jco. 2º)<sup>24</sup>. Sobre la base del art. 149.1, 29ª CE el Estado podrá también dictar normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas (art. 27 LOPSC)<sup>25</sup>.

En su STC 33/1982, de 8 de junio, el TC ha sostenido que la “seguridad pública” es un ámbito más restringido<sup>26</sup> que el de “orden público”, estando aquélla referida, fundamentalmente, «a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (también en las SSTC 104/1989, de 8 de junio, Fdto. Jco. 3º, 33/1982, de 8 de junio, 117/1984,

23 Así, la Ley 10/990, de 15 de octubre, del deporte; Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; el Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo, por el que se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Y la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. Cfr. CASTILLO BLANCO, F. A., y ROJAS MÁRTINEZ DEL MÁRMOL, P., *Espectáculos públicos y actividades recreativas. Régimen jurídico y problemática actual*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 16 y 23. Y que la normativa estatal o autonómica especial sobre establecimientos turísticos, de juegos de azar, etc. desplazan también la normativa estatal y autonómica sobre espectáculos.

24 “...no toda seguridad de las personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución” (Fdto. Jco. 2º).”

25 Y en la STC 300/1993 de 20 octubre, el TC reconoció que las CC.AA. ostentan la competencia de imponer los condicionamientos pertinentes en las licencias de construcción de nueva planta, reforma o de apertura que considere oportunos «en garantía del cumplimiento de la normativa vigente sobre espectáculos» y «para la protección de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público» de locales o recintos destinados a actividades recreativas o espectáculos. Esta regulación estatal, prevista en el Reglamento Estatal de Policía de Espectáculos ha sido desplazada por las leyes autonómicas sobre Espectáculos públicos y Actividades recreativas.

26 Así, señala SOLA TEYSSIERE que la “seguridad pública” excluye materias como la policía sanitaria de alimentos y las demás “policías especiales o sectoriales”, como la de espectáculos. Cfr. SOLA TEYSSIERE, J., “La Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía: delimitación de competencias y ámbito de la aplicación”, en RAAP nº. 43, 2001, p. 319.

de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre y 59/1985, de 6 de mayo), precisando asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la «policía de seguridad», es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así, dentro de la “seguridad pública” el TC ha incardinado tradicionalmente la «protección civil», que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio) y la custodia, traslado y destrucción de drogas (STC 54/1990, de 28 de marzo). Pero junto a ese concepto estricto o restringido de seguridad hay también un concepto lato que se identifica con el orden público<sup>27</sup>.

La seguridad pública tiene como principales instrumentos a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y su misión principal es “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades” y “garantizar la seguridad ciudadana”, como indicaba la Exposición de Motivos de la derogada LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad ciudadana. Y esto incluye también el planeamiento y adopción de las medidas de seguridad en determinadas entidades y acontecimientos públicos y privados, en relación con los espectáculos públicos (STC 104/1989, de 8 de junio).

Respetando entonces esta competencia sobre “seguridad pública”, la jurisprudencia del TC atribuye a las CC.AA. la denominada “policía de espectáculos”, como materia incluida en la competencia sobre espectáculos públicos (SSTC 33/1982, de 8 de junio, 59/1985, de 6 de mayo y 54/1990, de 28 de marzo). Esta «policía de espectáculos» ha velado históricamente por el desarrollo pacífico de los espectáculos, es decir, por el buen orden de los mismos, como lo atestiguan el viejo Reglamento de Policía de Espectáculos, aprobado por Orden de 3 de mayo de 1935 y el Reglamento General de Policía de Espectáculos, aprobado mediante Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, sustituido por la regulación autonómica sobre espectáculos en las CC.AA. que hubiesen regulado esta materia.

Esta policía de espectáculos, de competencia autonómica y local, establece normas sobre la seguridad de los edificios e instalaciones en que se han de desarrollar los espectáculos, incluidos los deportivos, sobre la venta de entradas y características de las mismas, e incluso sobre los posibles altercados o desórdenes que pudieran producirse, previéndose también la intervención de las autoridades gubernativas y de las fuerzas policiales. También incluye medidas como la necesidad de higiene y salubridad de las instalaciones, la evitación de ruidos al vecindario, protección de consumidores y usuarios, la accesibilidad de las personas con discapacidad, la regulación de los horarios de los establecimientos públicos, la protección de los menores respecto de la actitud negligente u omisiva de los titulares de los mismos en relación con el consumo de bebidas alcohólicas o de tabaco, la regulación de las facultades para prohibir o suspender espectáculos y para tipificar infracciones e imponer sanciones, materias reguladas por el Reglamento estatal de 1982 y actualmente en las leyes autonómicas sobre espectáculos y actividades recreativas y sus reglamentos de desarrollo<sup>28</sup>.

27 Como indica DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “La “seguridad pública” como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos”, en RAP 109, 1986, p. 326, tal sería el caso de las denominadas «policías especiales o sectoriales» (industrial, minera, urbanística, etcétera) en las que los bienes protegidos y los riesgos frente a los que se les protege no perturban objetivamente la tranquilidad ni el orden ciudadanos ni crean la subsiguiente alarma social, por más que puedan vulnerar cualificados intereses públicos. Y dentro de ellas, de la policía de espectáculos, añadimos nosotros.

28 En relación con la posibilidad de que el Reglamento estatal de 1982 tipificara infracciones e impusiera sanciones en materia de espectáculos sin tener rango de ley la jurisprudencia inicial del TS declaraba que, efectivamente,

En este ámbito competencial autonómico de “policía de espectáculos” se insertan también las medidas proporcionadas a tal fin adoptadas por las CC.AA. en los eventos deportivos, lo que, en ocasiones, cuando el orden debido pueda verse alterado, habrá de exigir la intervención de las fuerzas del orden (STC 148/2000 de 1 junio, Fdto. Jco. 10º). Ahora bien, en la medida en que las medidas establecidas por las CC.AA. en materia de policía de espectáculos sean insuficientes y ante la necesidad imprescindible de adoptar las medidas que se controvierten para garantizar la seguridad pública en determinados eventos deportivos, el Estado podrá regular las medidas de seguridad pública a adoptar (STC 148/2000 de 1 junio, Fdto. Jco. 8º) pues esas medidas versan sobre “la protección de las personas o bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”, siendo también legítima la adopción de determinadas actuaciones preventivas y reactivas respecto de las manifestaciones de violencia que pudieran producirse con motivo de la celebración de determinados espectáculos deportivos.

Por tanto, son de competencia estatal de seguridad pública las «medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas» (STC 104/1989, Fdto. Jco. 4º), medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con el fin de controlar directamente los factores de riesgo. Ha de tratarse, en fin, de la posible existencia de contingencias o «situaciones extraordinarias» (STC 52/1993, de 11 de febrero, Fdto. Jco. 5º)<sup>29</sup>. Y habrán de incardinarse en

las sanciones impuestas a los propietarios de establecimientos públicos por incumplimientos de horarios eran nulas por no tener rango formal de ley (por todas, SSTS de 16 de enero de 1991 (ponente Garayo Sancho), de 9 de abril de 1991 (Sección 6ª, ponente García Manzano), de 13 de marzo de 1991 (ponente Burón Barba) y, de nuevo, 13 de marzo de 1991 (ponente Rodríguez García), de 17 de abril de 1991 (ponente García Manzano) y de 16 de mayo de 1991 (ponente Fuentes Lojo). Sin embargo, en una muy criticable STS en revisión, de 10 de julio de 1991, Sección 1ª de la Sala 3ª, ponente Martín Martín (Recurso núm. 30/1991) se indica lo contrario, considerando que la exigencia del principio de legalidad en materia sancionadora administrativa no existía antes de la CE y que, por tanto, no puede invalidar retroactivamente las sanciones impuestas por el Reglamento de 1982. Pero, como bien ha explicado entre nosotros GARRIDO FALLA, ese principio sí existía, en concreto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (TR de 26 de julio de 1957), cuando establecía que “la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes y regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de exclusiva competencia de las Cortes” y cuando establecía que las “disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ... salvo aquellos casos en que expresamente lo autorice una ley votada en Cortes (art. 27). Cfr. GARRIDO FALLA, F., “Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos”, en REDA, nº. 76, 1992, pp. 508-510. Por eso, fue el TC el que finalmente declaró la insuficiencia de rango del Reglamento general de policía de espectáculos y actividades recreativas de 1982, a pesar de la cobertura legal a posteriori otorgada por la LO de Seguridad ciudadana de 1992. Lo hizo en sus SSTC 305/1993, 333/1993, 111/1994, 276/1994, 306/1994, 310/1994 y 145/1995. Jurisprudencia finalmente aceptada y asumida por el TS en su STS de 4 de abril de 1998 (Recurso de Casación núm. 140/1994). Y TRAYTER, J. M., “Reglamento de espectáculos públicos y principio de legalidad”, en Diario La Ley, 1991, p. 826, tomo 4, 18882/2001.

29 Así, compete al Estado el control informatizado de acceso al recinto y de venta de entradas, la obligación de que las localidades sean de asiento y numeradas y de que existan zonas reservadas y distantes entre sí para situar a las aficiones rivales, impidiéndose la circulación de una zona a otra mediante verjas o elementos similares y la localización específica del personal de los medios de comunicación y la exhibición de su acreditación, son, todas ellas, medidas preventivas de seguridad que no han de adoptarse con carácter general en los espectáculos deportivos y que, por ello, trascienden el ámbito de la actividad administrativa ordinaria propia de la materia «espectáculos» y se sitúan en la de «seguridad pública», pues tales medidas se han revelado como absolutamente necesarias para prevenir y, en su caso, disminuir los efectos derivados de los comportamientos violentos. Estas medidas se encuentran en la Sección 1ª del Capítulo II del Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. También son de competencia estatal las «condiciones de expedición, formato y características de los billetes de entrada», incidiendo en aspectos como son los puntos de venta, sus características técnicas, numeración y control, tipos de billetes de entrada y especificaciones que

la materia «espectáculos» las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes «a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante–» (STC 313/1994, de 24 de noviembre, Fdto. Jco. 6º), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo.

En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta «seguridad pública» (STC 54/1990, de 28 de marzo, Fdto. Jco. 3º).

El Estado ha mantenido también la regulación básica en materia de manipulación y uso de artificios en la realización de espectáculos públicos (inicialmente, la Orden de 20 de octubre de 1988 y actualmente el Real Decreto 989/2015, de 30 de octubre, del Ministerio de Presidencia, por el que se aprueba el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería), de potestades públicas en materia de espectáculos taurinos (Ley 10/1991, de 4 de abril) o de utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad (Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto).

### 3. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

#### 3.1.- Introducción

La CAA asumió prontamente en el art. 13.32 de su anterior EAA (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) las competencias exclusivas en materia de publicidad y de espectáculos, “sin perjuicio de las normas del Estado”<sup>30</sup>. Esto permitió que rápidamente el Estado le delegara a la CAA los servicios relacionados con las mismas, en el Real Decreto 1677/1984, de 18 de julio, de la Presidencia del Gobierno, por el que se aprueba el Traspaso de funciones y servi-

han de figurar en su anverso y reverso. Se trata de prescripciones de carácter preventivo que resultan imprescindibles para realizar el control de acceso al recinto deportivo, de modo que su efectivo cumplimiento permite la ubicación adecuada de los espectadores, la separación efectiva de las aficiones, el control del aforo y la advertencia sobre las prohibiciones existentes, aspectos todos ellos que justifican el encuadramiento realizado. Se encuentran recogidas en la Sección 2ª del mismo Capítulo II. El sistema de calificación del riesgo de los eventos también es de competencia estatal, ya que constituye uno de los pilares en que se asienta la puesta en marcha de los mecanismos legalmente diseñados para prevenir la violencia, asegurando la protección de personas y bienes. También son de competencia estatal las actas, informes y propuestas sancionadoras que hayan de elevarse una vez celebrado el acontecimiento. Se trata, pues, de criterios de coordinación y colaboración para el ejercicio de la potestad sancionadora, que el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.29 CE. Por último, la obligación de informar a la Administración tributaria de los excesos de aforo que hayan tenido lugar no infringe competencia alguna de la Generalidad, puesto que constituye la materialización del principio de colaboración interadministrativa. Las actas de inspección sobre policía cinematográfica son competencia autonómica, porque la competencia adjetiva o ejecutiva sancionadora sigue a la sustantiva de espectáculos públicos (STC 143/1985 de 24 octubre).

30 Claramente el EAA pensaba en las competencias estatales en materia de legislación civil y mercantil (art. 149.1, 6ª CE), ya que la mayoría de los espectáculos se organizan por empresarios; legislación laboral (art. 149.1, 7ª CE), en la medida en que en ellos trabajan multitud de trabajadores especializados, regulados en el Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos; y seguridad pública (art. 149.1, 29ª CE).



cios del Estado en materia de espectáculos públicos. Sin embargo, la AGE se reserva algunas competencias al respecto<sup>31</sup>.

Dichas competencias se encuentran actualmente recogidas en el art. 72.2 del EAA de 2007 de una manera más amplia y precisa, en materia de espectáculos y actividades recreativas, lo que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos.

Ésta es la competencia fundamental sobre la que se construye el régimen jurídico andaluz de ordenación de los espectáculos y actividades recreativas.

Este régimen jurídico andaluz viene recogido de manera esencial en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (LEPARA), y en sus principales reglamentos de desarrollo<sup>32</sup>, entre los cuales podemos citar:

- Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre se recoge el catálogo de las actividades recreativas, que deroga el Decreto 78/2002, de 26 de febrero de 2002, que aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se Regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, regulándolos de nuevo de manera unificada.

- El Decreto 150/2002, de 14 de mayo, que Regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- El Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba Reglamento General de la Admisión de Personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas. También contiene preceptos a este respecto la Ley 4/2017, de 25 septiembre, de Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

- El Decreto 165/2003, de 17 de junio, que aprueba el Reglamento Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

- El Decreto 109/2005, de 26 de abril, que Regula los requisitos de los contratos de seguro obligatorio de responsabilidad civil en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

- Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía (LPDAO).

31 Como dice el propio Real Decreto 1677/1984: 1ª suspensión o prohibición de espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como la clausura de locales por razones graves de seguridad u orden público; la AGE también podrá dictar normas básicas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas y autorizará las pruebas deportivas que, desarrollándose parcialmente en territorio de aquélla, tenga un ámbito superior a la misma, comunicándose a la CAA. También corresponde a la Administración del Estado dictar normas que reglamenten los espectáculos taurinos y otras relativas a seguridad pública (art. 149.1, 29ª), atribuidas a la AGE mediante ley.

32 Antes de la aprobación de estos reglamentos autonómicos estaban vigentes, en cuanto no se opusieran a ellos, los preceptos del Reglamento estatal de Policía de espectáculos y actividades recreativas de 1982, como establecía la Disp. Derogat. Única apdo. 2º de la LEPARA.

- El Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario.

Existen también otros reglamentos donde se regulan las condiciones de algunos tipos concretos de espectáculos públicos:

- Decreto 229/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Fue modificado por el Decreto 80/2018, de 17 de abril, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego, para eliminar trabas administrativas innecesarias y someter la mayor parte de los procedimientos de autorización previa, que no están recogidos en normas de rango legal, al sistema de declaración responsable o bien al de comunicación previa a los órganos competentes de la Junta de Andalucía en esta materia.

- Decreto 295/1995, de 19 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de Andalucía. Fue modificado en el mismo sentido por el Decreto 80/2018, de 17 de abril, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego.

- Decreto 112/2001, de 8 mayo, del Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía.

- Decreto 143/2001, de 19 de junio de 2001, que regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles.

- Decreto 62/2003, de 11 marzo, del Reglamento de Festejos Taurinos Populares de Andalucía. Fue modificado por el Decreto 588/2019, de 6 de noviembre para agilizar el procedimiento de autorización previa de los festejos taurinos populares, mediante la eliminación de trámites innecesarios y simplificación de la documentación a aportar por los organizadores de estos festejos.

- Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, sobre Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos de Andalucía.

- Decreto 68/2006, de 21 de marzo, del Reglamento taurino de Andalucía.

- Decreto 65/2008, de 26 de febrero, que aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de Andalucía. Modificado también por el Decreto 80/2018, de 17 de abril, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego.

Finalmente, también hay regulación sectorial aplicable a determinados aspectos de los espectáculos públicos y actividades recreativas en otras normas:

- En la Ley 4/1988, de 5 julio, de Tasas y Precios Públicos de Andalucía: arts. 34-37, donde se regulan las tasas por servicios administrativos relativos a espectáculos públicos.

- Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, en relación con las normas higiénico-sanitarias de los locales de convivencia colectiva (art. 19.7).

- En la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía.

- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad ambiental, en relación con la protección ambiental frente a inmisiones derivadas de actividades empresariales.

- En el Decreto 293/2009, de 7 julio, por el que se Aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía (art. 28.1, a y 62, l).
- En el Decreto 6/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación acústica de Andalucía.
- En el Decreto 22/2012, de 14 de febrero, que Regula el uso de desfibriladores externos automatizados fuera del ámbito sanitario y crea su Registro.
- En la Ley 5/2016, de 19 julio, del Deporte de Andalucía (arts. 22.6, 28.5, 36.1, d, 116, a y b, )
- En el Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Finalmente, la CAA también ha regulado y convocado numerosas subvenciones para el fomento de actividades teatrales, cine, flamenco, etc.

Toda esa regulación no solo se asienta en la competencia prevista en el art. 72.2 EAA sino en algunas otras conexas, como la competencia en materia de régimen local (art. 60 EAA), salud y sanidad (art. 55 EAA), deporte y tiempo libre (art. 72.1 EAA), juego, apuestas y casinos (art. 81 EAA), medio ambiente y sostenibilidad (art. 57 EAA), defensa del consumidor (art. 58.2, 4º EAA), urbanismo (art. 56 EAA), promoción y ordenación del turismo (art. 71 EAA), cultura y patrimonio (art. 68 EAA), juventud (art. 74 EAA), publicidad (art. 70 EAA), fomento y planificación de la actividad económica e industrial y de comercio interior (art. 58 EAA).

Conforme a la LEPARA, la CAA ostenta la competencia central de la regulación de las condiciones de organización y celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de las condiciones técnicas y de seguridad que deben reunir los establecimientos públicos donde se celebren, con sometimiento a la regulación del Estado (art.1.1). Esa misma regulación alcanza a los establecimientos donde se realicen celebraciones en el ámbito laboral, político, religioso, sindical o docente que supongan el ejercicio de derechos fundamentales (art.1.2).

Derivada de esa competencia general, la CAA ostenta las competencias recogidas en el art. 5 de la LEPARA, que comentaremos ahora. La primera en importancia, por su carácter genérico y necesario es la potestad reglamentaria autonómica, para aprobar reglamentos de desarrollo y normativa de ejecución de la misma ley (art. 5.3) y la potestad para para ejercer las que esos mismos reglamentos le otorguen (art. 5.14). Y las siguientes...

### 3.2.- La competencia autonómica de aprobación del Nomenclátor de espectáculos y actividades recreativas

El art. 5.1 LEPARA le atribuye a la CAA la competencia para “aprobar mediante Decreto el atálogo de espectáculos, actividades recreativas y tipos de establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, especificando las diferentes denominaciones y modalidades y los procedimientos de intervención administrativa que, en su caso, procedan de conformidad con la norma habilitante”. Esto lo llevó a cabo mediante el Decreto 78/2002, de 26 de febrero de 2002, que aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, varias veces modificado. Este Decreto fue derogado por el Decreto 155/2018, de 31 de julio, de la Con-

sejería de Justicia e Interior, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre, que ha incluido también en su regulación los horarios comerciales de estos establecimientos, antes regulada en la Orden de 25 de marzo de 2002, de la Consejería de Gobernación, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía y también derogada.

A las denominaciones allí recogidas deben ajustarse todas las autorizaciones que se otorguen por las Administraciones competentes para la celebración de espectáculos públicos y el desarrollo de actividades recreativas o, en los casos que proceda, para la instalación de establecimientos públicos dedicados a esta materia, así como las declaraciones responsables previas a la apertura de dichos establecimientos. En relación con su vigencia temporal de los mismos, los espectáculos públicos y actividades recreativas pueden ser permanentes, de temporada, ocasiones o extraordinarios. Y en relación con los espacios físicos donde se desarrollan, podrán ser fijos y eventuales. Los establecimientos públicos, fijos o eventuales, podrán ser a su vez cerrados o abiertos, cubiertos o al aire libre (o descubiertos), independientes y agrupados.

La norma general en Andalucía es que la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes se sometan a una mera declaración responsable ante el Ayuntamiento y al correspondiente control posterior al inicio de la actividad, si bien cuando sean de carácter eventual, ocasional o extraordinario sí necesiten de una autorización expresa previa. El impacto de la Directiva de Servicios en las técnicas de intervención administrativa de actividades (también de espectáculos y actividades recreativas) ha supuesto también la apuesta por ventanillas únicas, la generalización del silencio positivo<sup>33</sup> y la sustitución del control previo por las técnicas de control a posteriori, como el reforzamiento de la inspección, de la prohibición o suspensión de espectáculos y actividades y las medidas de disciplina (potestad sancionatoria)<sup>34</sup>.

En el art. 5.2 LEPARA se le atribuye también a la CAA la competencia para la “definición de las diversas actividades y diferentes establecimientos públicos en función de sus reglas esenciales, condicionamientos y prohibiciones que se considere conveniente imponer para la celebración o práctica de los espectáculos públicos y actividades recreativas”. Estas definiciones fueron establecidas en el Anexo II del Reglamento citado, titulado “Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

### 3.3.- La competencia autonómica para el establecimiento de horarios

La LEPARA le atribuye a la CAA la competencia para “establecer los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos sujetos a la Ley o incluidos en el ámbito de aplicación de la misma” (art. 5.4). Esta materia fue regulada por la Consejería de Gobernación mediante

<sup>33</sup> En Andalucía, la norma es el silencio negativo para las solicitudes de autorización (art. 2.9 LEPARA). Sin embargo, en otras como Aragón el silencio es positivo. Véase art. 12 del Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

<sup>34</sup> Cfr. BARRANCO VELA, R. y BULLEJOS CALVO, C., “De la municipalización...”, opus cit., p. 2845.

la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se regulaban los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que establecía los límites máximos que con carácter general debían ser respetados por las ordenanzas que en materia de horarios de apertura y cierre de establecimientos públicos aprueben, en el ámbito de sus competencias, los municipios andaluces y los requisitos y condiciones que han de regir el establecimiento de horarios especiales de apertura y cierre de establecimientos públicos.

Esta regulación ha quedado derogada por el Decreto 155/2018, de 31 de julio, de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre. El horario de cierre de los cines, teatros y auditorios que estaba previsto a las 02:00 horas ahora queda determinado por la finalización de la última sesión, que como máximo empezará a las 01:00 horas. Por otra parte, se ha limitado con carácter general el cierre de los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas abiertos o al aire libre o descubiertos y de los espectáculos públicos y actividades recreativas celebrados o desarrolladas en espacios abiertos de vías públicas y de otras zonas de dominio público, a las 02:00 horas. La determinación del horario de apertura de los establecimientos de juego se deriva a lo que establezca su legislación específica. En general, se limitan los horarios de cierre de los establecimientos recreativos a las 02:00 horas, con la salvedad de aquellos establecimientos recreativos específicamente infantiles, cuyo cierre estará previsto a las 0:00 horas. También regirá el límite de las 02:00 de cierre para los establecimientos de actividades deportivas, culturales y sociales, de establecimientos de actividades zoológicas, botánicas y geológicas y de los recintos feriales y de verbenas populares de iniciativa privada. Sin embargo, los horarios de apertura y cierre de los recintos feriales y de verbenas populares de iniciativa municipal y de los establecimientos especiales para festivales serán libremente determinados por los Ayuntamientos.

En lo que respecta a los horarios especiales, se adecuan al marco legal establecido en el artículo 6.7 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, y el artículo 9.14.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y se someten a los medios de intervención municipal correspondientes. En este sentido, se establece un régimen de autorización previa municipal, de acuerdo con lo establecido en el anexo I de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, para establecer a instancia de parte, horarios especiales de cierre en establecimientos de hostelería que estén situados en municipios turísticos o en zonas de gran afluencia turística a efectos de horarios comerciales así como horarios especiales de cierre de las terrazas y veladores de los establecimientos de hostelería de dichos municipios o zonas, que se ubiquen preferentemente en terreno no residencial. Respecto de éstos, el procedimiento previsto en la Orden de 25 de marzo de 2002, de la Consejería de Gobernación, de autorización previa por parte de las Delegaciones del Gobierno de horarios se sustituye ahora por la presentación de declaración responsable ante el Ayuntamiento correspondiente.

La STS (Sala 3.ª Secc. 6.ª) de 10 de octubre de 1991 (Recurso núm. 3206/1989) consideró que en materia de espectáculos públicos y de actividades recreativas subsiste el bloque normativo regulador de los espectáculos públicos y actividades recreativas (antes el Reglamento estatal de 1982 y actualmente la normativa autonómica especial), en el extremo referido a la permanencia de un específico régimen de horarios, no siéndole aplicable la libertad de horarios

establecida con posterioridad con la promulgación del Decreto-Ley 2/1985<sup>35</sup>. Y ello porque la competencia económica y de orden público se impone a la de fomento del comercio<sup>36</sup>.

Cada municipio podrá autorizar horarios especiales que supongan una ampliación de los previstos citados en los supuestos de establecimientos de hostelería y restauración situados en municipios que hayan obtenido la declaración de Municipio Turístico o que hayan obtenido la declaración como zona de Gran Afluencia Turística prevista en el artículo 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, en los términos y límites temporales establecidos en la correspondiente declaración; y los interesados podrán solicitar también acogerse a un régimen especial de horarios, mediante declaración responsable que realicen al Ayuntamiento correspondiente, respecto a establecimientos de hostelería y restauración situados exclusivamente en áreas de servicio de carreteras, autovías o autopistas, en los situados en aeropuertos, estaciones de ferrocarril y estaciones de autobuses que estén destinados preferentemente al servicio de viajeros, en los situados en hospitales y centros sanitarios de urgencia, tanatorios y en los destinados al servicio de trabajadores con horario de noche o madrugada y en los situados en lonjas, puertos pesqueros, mercados centrales o similares, lonjas, puertos pesqueros, mercados centrales o similares. En esa declaración responsable el titular de esos establecimientos comunicará el horario correspondiente.

Para garantizar el descanso vecinal se establece como límite horario para la expedición de bebidas o comidas por parte de establecimientos públicos, para su consumo en terrazas o zonas contiguas al aire libre del establecimiento, el del horario de cierre de aquél, sin que en ningún caso pueda exceder de las 2.00 horas, debiendo quedar totalmente desalojados y recogidos, como máximo, en el plazo de media hora a partir de ese horario límite.

La CAA también debe informar preceptivamente los proyectos de ordenanzas municipales que incidan en los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, en los casos en que el Ayuntamiento sea competente para regular los mismos (art. 5.13 LEPARA). Esos preceptos suelen venir regulados en las ordenanzas de obras, actividades y servicios.

### 3.4.- La competencia autonómica para establecer las condiciones de admisión

La Ley le atribuye a la CAA la competencia para “establecer los requisitos y condiciones reglamentarias de admisión de las personas en los mencionados establecimientos públicos” (art. 5.5). Esta materia se encuentra regulada en el Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba Reglamento General de la Admisión de Personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas. Este reglamento controla las condiciones objetivas de admisión de las personas en los establecimientos públicos dedicados a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas en esta Comunidad Autónoma.

<sup>35</sup> Vid. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Real Decreto-Ley 2/1985, que liberó los horarios de cierre de los establecimientos comerciales y de prestación de servicios al público”, en Diario La Ley, 1988, p. 1077, tomo 2, 5943/2001.

<sup>36</sup> Véase el comentario a la misma de ALEGRE ÁVILA, J. M., “Establecimientos y espectáculos públicos: régimen de horarios y principio de legalidad”, en Seminario de Derecho Administrativo Universidad de Cantabria Diario La Ley, 1992, p. 402, tomo 2, 3501/2001.

De entrada, establece una prohibición general de entrada y permanencia de los menores de dieciocho años en casinos de juego, salas de bingo y salones de juego y de los menores de dieciséis en los pubs y bares con música, en las salas de fiesta y en las discotecas.

El Decreto 211/2018, de 20 de noviembre, de la Consejería de Justicia e Interior, modificó el Decreto 10/2003, de 28 de enero, explicitando la prohibición de acceso menores de edad a las salas de Cine X y prohibiendo el acceso y permanencia de menores de 14 años (y de mayores de edad) a los establecimientos de esparcimiento para menores, como las llamadas “discotecas de juventud”. No obstante, los menores de 16 años podrán entrar en los establecimientos especiales de hostelería con música y en los establecimientos de esparcimiento cuando se celebren actuaciones en directo, para una actuación en directo en concreto y sólo durante el tiempo que dure la misma, para lo que deberán estar siempre acompañadas de una persona legalmente responsable de las mismas o persona mayor de edad expresamente autorizada por aquélla, así como que esta circunstancia se someta al medio de intervención que determine el municipio. Igualmente, el Decreto 211/2018 prohibió el acceso y permanencia de personas de edad inferior a tres años en establecimientos públicos dedicados a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas cuando no esté presente durante todo el tiempo de duración de la estancia en los mismos la persona legalmente responsable.

Los titulares del derecho a admisión son las personas titulares de los establecimientos públicos, las empresas organizadoras de espectáculos y actividades recreativas, así como por el personal dependiente de éstos, quienes pueden condicionar la entrada en sus establecimientos a vestir una determinada etiqueta indumentaria y de calzado, o vetar la entrada de personas acompañadas de animales (con las excepción de los discapacitados visuales) o de personas que porten comidas o bebidas para ser consumidas en el interior de establecimientos de hostelería y esparcimiento. Pueden también prohibirse conductas como el fumar, comer y beber dentro del local o llevar cámaras. Evidentemente, en esas condiciones de acceso nunca puede vulnerarse el derecho a la igualdad (por edad, sexo, nacionalidad o raza, por ejemplo) ni a la dignidad de las personas. Sí podrán establecerse precios diferenciados por edades. Conforme al art. 16 del Reglamento, será obligatorio establecer el servicio de admisión en aquellos establecimientos públicos para cuyo acceso se exija a las personas usuarias el abono de un precio para acceder o para ocupar una localidad en el interior de los mismos.

El Reglamento regula también la obligación de que existan servicios de vigilancia privada de determinados establecimientos públicos (discotecas, salas de fiesta, discotecas de juventud, bares con música y pubs), obligando a que exista personal de vigilancia cuando el aforo supere los 300 asistentes<sup>37</sup>. También regula la reventa de entradas. Conforme al art. 13 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, (LSP), es la CAA la que autorizará a las empresas de seguridad privada, así como sus actividades llevadas a cabo en el territorio andaluz<sup>38</sup>.

El Decreto 211/2018, de 20 de noviembre, eliminó la obligación de que los establecimientos públicos donde se celebrasen actividades recreativas de carácter estrictamente privado o

<sup>37</sup> Basta un solo vigilante privado cuando el establecimiento tenga un aforo autorizado de 300 a 450 personas. Serán necesarios dos vigilantes cuando el establecimiento tenga una ocupación entre 451 a 750 personas; tres, cuando el establecimiento tenga una ocupación entre 751 a 1.000 personas; y cuatro, cuando el establecimiento tenga una ocupación superior a 1.000 personas. No obstante lo anterior, los establecimientos deberán incrementar la dotación del servicio de vigilancia en una persona más por cada fracción de 1.000 personas de ocupación.

<sup>38</sup> La LSP es de competencia básica del Estado porque su competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1, 29ª CE) se impone a la autonómica de espectáculos públicos y actividades recreativas.

familiar (o de ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, político, religioso, sindical o docente tuvieran la obligación) debieran tener servicio de vigilancia.

Sin perjuicio de lo anterior, se deberá también disponer de servicio de vigilancia para aquellos espectáculos musicales que consistan en conciertos de música pop, rock o de naturaleza análoga y que tengan lugar en establecimientos de aforo superior a 750 personas, o cuando se trate de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario y se prevea una ocupación superior a 750 personas (art. 16.3). La Administración competente, una vez otorgada la autorización o realizado el oportuno control posterior de la actividad, podrá exigir motivadamente servicios de vigilancia a los establecimientos públicos comentados o para la celebración de conciertos de música, aun cuando el aforo sea inferior al contemplado en tales apartados, cuando concurren circunstancias de especial riesgo para las personas o la ubicación del local, sus características o la naturaleza de la actividad así lo hagan necesario. Esto debería producirse casi siempre pues parece mucho aforo el tope de 750 personas a partir del cual se exige legalmente vigilancia en este tipo de espectáculos. Asimismo, por las mismas razones, la Administración competente podrá también, motivadamente, incrementar las dotaciones mínimas de vigilantes de seguridad prevista<sup>39</sup>.

Conforme al art. 5.1, a) de la LSP, las empresas de seguridad privada son las únicas que pueden prestar los servicios de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos. La vigilancia privada ejercerá (art. 32 LSP) la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto privados como públicos, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos, llevando a cabo las comprobaciones, registros y prevenciones necesarias para el cumplimiento de su misión. Podrá también efectuar controles de identidad, de objetos personales, paquetería, mercancías o vehículos, incluido el interior de éstos, en el acceso o en el interior de inmuebles o propiedades donde presten servicio, sin que, en ningún caso, puedan retener la documentación personal, pero sí impedir el acceso a dichos inmuebles o propiedades. Podrá evitar la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas en relación con el objeto de su protección, realizando las comprobaciones necesarias para prevenirlos o impedir su consumación, debiendo oponerse a los mismos e intervenir cuando presenciaren la comisión de algún tipo de infracción o fuere precisa su ayuda por razones humanitarias o de urgencia. Los vigilantes deben detener y poner inmediatamente a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes a los delincuentes y los instrumentos, efectos y pruebas de los delitos, así como denunciar a quienes cometan infracciones administrativas. No podrán proceder al interrogatorio de aquéllos, si bien no se considerará como tal la anotación de sus datos personales para su comunicación a las autoridades.

Los servicios de vigilancia, como cualquier servicio de seguridad privada, deben prestarse conforme a los principios de legalidad, integridad, dignidad en el ejercicio de sus funciones, corrección en el trato con los ciudadanos, congruencia (aplicando medidas de seguridad y de investigación proporcionadas y adecuadas a los riesgos), proporcionalidad en el uso de las técnicas y medios de defensa y de investigación y de reserva profesional sobre los hechos que conozca en el ejercicio de sus funciones (art. 30). También caben servicios de vigilancia (art. 42 LSP).

<sup>39</sup> Sobre el aforo y su conteo, véase la Orden 3708/2006, de 22 de noviembre, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por la que se regula el control metrológico del Estado de los sistemas para el conteo y control de afluencia de personas en locales de pública concurrencia.



Los Ayuntamientos deberán autorizar las condiciones de acceso que hayan solicitado los titulares de los espectáculos o actividades. El Decreto 211/2018 ha abierto a su competencia el régimen de intervención administrativa de la autorización de las condiciones específicas de admisión permitidas en la norma, que se deberán someter al régimen de intervención administrativa que cada uno de ellos establezca (arts. 7.1 y 8 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, actualizados). Pero la Delegación del Gobierno en la provincia debe emitir un informe preceptivo sobre la adecuación de las condiciones específicas de admisión cuya autorización se tramita, a las prescripciones del Reglamento regulador. Así se ha recogido en el art. 3.3 de la Orden de 11 de marzo de 2003, de la Consejería de Gobernación, que Desarrolla el Reglamento General de la Admisión de Personas en los establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativa, en materia del procedimiento de autorización de las condiciones específicas de admisión y la publicidad de las mismas. También emitirá informe la Consejería de Turismo y Deporte cuando se trate de espectáculos deportivos, actividades deportivas o de hostelería, y en este último supuesto, sea susceptible de inscribirse en el Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas (art. 3.4).

### 3.5.- La competencia autonómica para autorizar algunos espectáculos públicos y actividades recreativas

El art. 5.6 LEPARA le atribuye a la CAA la competencia “para la concesión de licencias urbanísticas, medioambientales y de intervención administrativa para la apertura de los establecimientos públicos”, y para “conceder las autorizaciones de funcionamiento preceptivas y necesarias para el desarrollo y explotación de aquellas actividades recreativas o espectáculos públicos en cuya normativa específica se exija la concesión previa de las mismas por la Administración autonómica”, sin perjuicio de las facultades que corresponden a los municipios.

La CAA puede emitir ella misma algunas autorizaciones administrativas necesarias en asuntos de su competencia que incidan en la apertura y funcionamiento de espectáculos públicos y actividades recreativas. Las menos, porque la competencia principal autorizatoria es municipal, como veremos más adelante. Aunque la licencia de apertura es casi siempre municipal, la CAA emitirá informe preceptivo y vinculante en el curso del procedimiento municipal de apertura en relación con las autorizaciones sectoriales que son de su competencia, como por ejemplo, en materia de ruidos, ocupación de espacios naturales y protegidos, actividades sobre suelo rústico, sobre dominio público o bienes patrimoniales de titularidad autonómica, aguas, montes, vías pecuarias, etc. (art. 5.12 LEPARA). En caso de que las Administraciones local y autonómica no resuelvan en plazo las solicitudes de autorización se producirá silencio negativo (art. 2.9 LEPARA), cabiendo la imposición de multas coercitivas para la ejecución de los actos administrativos de ejecución (art. 4 LEPARA).

Así, el art. 5.7 LEPARA expresa que son de autorización autonómica la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica lo exija, y son de su competencia los medios de intervención que sean necesarios y autorizar los espectáculos taurinos y los establecimientos destinados al juego y apuestas, las actividades recreativas cuyo desarrollo discorra por más de un término municipal, así como aquellos singulares o excepcionales que no estén reglamentados<sup>40</sup>.

40 Aquí hemos de recordar que fueron transferidos a la CAA las competencias para prohibir o suspender espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas; la clausura de locales por graves razones de seguridad u orden público; la regulación de normativa de seguridad pública para edificios o instalaciones donde se

Como vemos, las competencias autorizatorias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Consejería de Justicia e Interior son limitadísimas (toros y pruebas deportivas que sobrepasen el término municipal y poco más). La mayoría corresponde a los Ayuntamientos.

En materia de toros sí tiene la Consejería competencia directa en la autorización de las escuelas taurinas. Pero en el caso de las plazas de toros la competencia sobre el establecimiento también es municipal, de modo que su inspección, por tanto, también se debería coordinar con los ayuntamientos. La Consejería se limita a autorizar el espectáculo, previa comprobación documental de que la plaza cuenta con todos sus papeles y certificados técnicos de seguridad<sup>41</sup>. Los municipios tienen que velar por la seguridad de los espectáculos taurinos tradicionales (con ocasión de festejos populares, fuera de un coso), como exige el art. 91.5 del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos<sup>42</sup>.

El Decreto 195/2007, de 26 de junio, de la Consejería de Gobernación, establece las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario. Son ocasionales los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren o se desarrollen en establecimientos públicos fijos o eventuales, así como en vías y zonas de dominio público, durante períodos de tiempo inferiores a seis meses. Y extraordinarios los que lo hagan en establecimientos o instalaciones, sean o no de espectáculos públicos y actividades recreativas, que alberguen otras actividades diferentes a las que se pretenden celebrar o desarrollar de forma extraordinaria. El Decreto-Ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19) ha añadido que se podrán celebrarse en un mismo establecimiento

celebren espectáculos públicos o actividades recreativas; y la reglamentación de los espectáculos taurinos. Véase Anexo I, C) del Real Decreto 1677/1984, de 18 de julio, sobre Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espectáculos públicos.

41 La celebración de festejos taurinos, según dispone el art. 26.1 del Reglamento de espectáculos taurinos (RD 176/1992 de 28 de febrero) y los correlativos preceptos autonómicos, requerirá la comunicación previa al órgano administrativo competente o, en su caso, la previa autorización del mismo, estableciendo el sistema de comunicación previa para la celebración en plazas permanentes mientras que la licencia se reserva a los demás casos: o sea cuando la celebración tiene lugar en plazas no permanentes. El órgano administrativo competente será el autonómico que determine cada C.A. sus normas. Aparte de estas funciones (autorizatoria o conocedora) atribuidas a los Ayuntamientos, éstas no quedan al margen del espectáculo a celebrar ya que el art. 27.2 del Reglamento y los correspondientes de las Comunidades Autónomas disponen que ha de ponerse en conocimiento del Alcalde la celebración del espectáculo; y siempre que éste tenga lugar en plazas no permanentes o en lugares de tránsito público sería necesaria también la autorización municipal (art. 27.4 RET). Cfr. VERA FERNÁNDEZ-SANZ., A., “Competencias estatales, autonómicas y locales sobre los espectáculos taurinos, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de octubre de 2016”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 2, Sección Opinión / Comentarios de Jurisprudencia, Quincena del 30 Ene. al 14 Feb. 2017, Ref. 189/2017, 37/2017, pp. 4 y 5 de la versión electrónica.

42 “Por los promotores y los Ayuntamientos, cuando el festejo se desarrolle por vías públicas, se dictarán y anunciarán suficientemente cuantas medidas sean precisas en garantía de las personas o bienes, con prohibición absoluta de actuaciones que impliquen el maltrato y sufrimiento injustificado de los animales, sancionándose la infracción de las normas relativas a la materia”. Parecidas previsiones aparecen en las distintas reglamentaciones autonómicas, como las de Madrid y Castilla-La Mancha. Cfr. PLASENCIA FERNÁNDEZ, P., “La reglamentación de las fiestas de toros y la Administración Local”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 24, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Dic. 2000 al 14 Ene. 2001, Ref. 3961/2000, p. 3961, tomo 3, 3881/2003, p. 7 de la versión electrónica.

público un máximo de 24 espectáculos públicos o actividades recreativas extraordinarias al año, entendiéndose referido a un máximo de 24 días en el año natural, no considerándose un mismo espectáculo público o actividad recreativa, programaciones o ciclos de más de un día de duración. Se trata, generalmente, de pruebas deportivas y actividades recreativas en vías públicas y espacios abiertos. No se refiere aquí a los espectáculos taurinos ni al turismo activo o ecoturismo ni a exhibiciones aéreas ni a celebraciones llevadas a cabo en el dominio público marítimo-terrestre, que tienen sus propias normas de control.

La celebración de espectáculos ocasionales o extraordinarios estará sometida a autorización autonómica (a otorgar por la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía correspondiente, cuando se trate de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales cuyo desarrollo discorra por más de un término municipal de la respectiva provincia<sup>43</sup>), en los que se controla, entre otras cosas, la proporcionalidad de los sacrificios producidos en los derechos de movilidad de los ciudadanos, pues se trata de eventos que suelen cortar vías públicas. Todas estas actividades deben tener suscrito el contrato de seguro de responsabilidad civil establecido en el artículo 14.c) LEPARA, conforme a lo dispuesto en el Decreto 109/2005, de 26 de abril, por el que se regulan los requisitos de los contratos de seguro obligatorio de responsabilidad civil en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Si los espectáculos ocasionales se celebrasen en establecimientos públicos conformados parcialmente por estructuras desmontables o portátiles, éstos deberán cumplir la normativa ambiental que les sea de aplicación y reunir las necesarias condiciones técnicas de seguridad, higiene, sanitarias, de accesibilidad y confortabilidad para las personas, y ajustarse a las disposiciones establecidas sobre condiciones de protección contra incendios en los edificios y, en su caso, al Código Técnico de Edificación. Asimismo, deberán cumplir la normativa de prevención de riesgos laborales. Cuando las citadas estructuras se ubiquen en zonas o parajes naturales, las entidades organizadoras estarán obligadas a dejarlos, una vez desmontadas, en similares condiciones a las previamente existentes a su montaje, siendo responsables de garantizar la protección ambiental del entorno donde se instalen. El Decreto-ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19) ha permitido un número de 24 espectáculos públicos o actividades recreativas extraordinarias al año, sin duda con la intención de incentivar la actividad económica de los establecimientos e instalaciones de ocio (nueva letra d) del art. 2).

### 3.6.- La competencia autonómica para controlar los aspectos administrativos y técnicos de los espectáculos y actividades recreativas

El art. 5.8 LEPARA atribuye a la CAA la competencia para “controlar, en coordinación con los municipios, los aspectos administrativos y técnicos de los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como los de las empresas que los gestionen”.

Todos los establecimientos públicos que se destinen a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas deberán reunir las condiciones técnicas de seguridad, de higiene,

<sup>43</sup> Será la Dirección General competente en materia de espectáculos públicos cuando se trate de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales cuyo desarrollo discorra por más de una provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

sanitarias, de accesibilidad y confortabilidad, de vibraciones y de nivel de ruidos que reglamentariamente se determinen en las normas específicas de cada actividad, en el Código Técnico de la Edificación, Protección contra Incendios o normativa básica que los sustituya y demás normativa aplicable en materia de espectáculos públicos, protección del medio ambiente y de accesibilidad de edificios (art.10.1 LEPARA)<sup>44</sup>.

### 3.7.- La competencia autonómica para regular y ejecutar la policía administrativa de espectáculos, lo que incluye la inspección y control de los mismos

La CAA ostenta también la titularidad de “las funciones de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las que correspondan a los municipios, así como la inspección y control de los establecimientos públicos destinados a la celebración de espectáculos y actividades recreativas sujetas a la intervención de la Administración autonómica” (art. 5.9 LEPARA). Ya indicamos arriba que se conoce como “policía de espectáculos” las medidas administrativas de control preventivo y represivo de estas actividades.

La CAA ha regulado las obligaciones de las empresas, cargos directivos y empleados de los establecimientos públicos y actividades recreativas, sometiéndoles a la obligación de inscribirse en un Registro de Empresas y Organizadores de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, adscrito a la Consejería de Gobernación (art. 13 LEPARA)<sup>45</sup>. Básicamente, están obligados a adoptar y mantener íntegramente todas aquellas condiciones técnicas de seguridad, accesibilidad, higiene, sanitarias, de nivel de ruidos y medioambientales que se establezcan con carácter general o, en su caso, sean fijadas específicamente en las correspondientes autorizaciones municipales y autonómicas. También a responder en caso contrario (arts. 12-14 LEPARA). Y lo mismo respecto de los espectadores y usuarios (art. 15 LEPARA).

Respecto a la inspección, sus funciones consistirán en comprobar la adecuación de los establecimientos o instalaciones a las exigencias de la LEPARA y demás normativa de aplicación y en concreto a las condiciones específicas establecidas en las correspondientes licencias de apertura y autorizaciones administrativas. Se realizará mediante la comprobación de la idoneidad documental de las autorizaciones administrativas, de la vigencia y adecuación a la normativa del contrato de seguro obligatorio, de los certificados de la revisión reglamentaria de las instalaciones y demás documentación técnica preceptiva, así como mediante la inspección directa de los establecimientos o instalaciones y realización de las pruebas técnicas que se consideren necesarias para verificar la situación de los mismos. La comprobación de la

<sup>44</sup> Así, conforme al art. 40 del Decreto 6/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, en establecimientos de espectáculos públicos y de actividades recreativas, no se permitirá alcanzar en el interior de las zonas destinadas al público, niveles de presión sonora superiores a 90 dBA, salvo que en los accesos a dichos espacios se dé adecuada publicidad a la siguiente advertencia: «Los niveles sonoros producidos en esta actividad, pueden producir lesiones permanentes en la función auditiva». La advertencia será perfectamente visible, tanto por su dimensión como por su iluminación.

<sup>45</sup> El art. 13 de la Ley crea el Registro de Empresas y Organizadores de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, adscrito a la Consejería competente por razón de la materia, que históricamente fue la Consejería de Gobernación hasta que la reorganización realizada en 2012 la sustituyó por la Consejería de Justicia e Interior. Se puede dar, por tanto, que un comerciante inscrito en el Registro de comerciantes y actividades comerciales de Andalucía esté también inscrito en este Registro. Al igual que aquél, este Registro es de acceso público, de modo que cualquier persona interesada podrá obtener certificación gratuita de los datos inscritos.

adecuación de los establecimientos o instalaciones se efectuará, entre otros, sobre los siguientes aspectos: vías y elementos de evacuación; instalaciones de protección contra incendios; instalaciones eléctricas, de climatización, gas, agua caliente sanitaria y aparatos a presión; condiciones higiénico-sanitarias; accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas; planes de emergencia; nivel de ruidos y vibraciones; y condiciones de confortabilidad.

Conforme al art. 11 de la LEPARA, la inspección la ejercerá la Administración competente dentro de su ámbito de actuación, de forma que cuando debieran ser autorizados por la CAA (por ejemplo, tratándose de espectáculos o actividades ocasionales o extraordinarias que transiten por más de un término municipal) se llevará a cabo mediante la unidad adscrita de la Policía Nacional a la Junta de Andalucía. Asimismo, por las Administraciones competentes en la materia se podrán habilitar a otros funcionarios o empleados públicos, con la especialización técnica requerida en cada caso, para llevar a efecto determinadas inspecciones de los establecimientos públicos sujetos a la presente Ley, teniendo en tales casos la consideración de agentes de la autoridad. Podrán acceder en todo momento a los establecimientos, requerir a los titulares y organizadores y levantar acta, que hará prueba en contrario.

Conforme al art. 5.9, párr. 2º y el art. 3 del Reglamento de Inspección y Sancionador la Administración Autónoma inspeccionará y controlará que los establecimientos públicos de aforo superior a 700 personas, destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter permanente y de temporada, comprobando que estén debidamente autorizados y que mantienen las adecuadas condiciones técnicas y de seguridad. Los demás establecimientos serán de inspección municipal, aunque también podrá elaborar la Junta, con carácter general, estudios y auditorías técnicas y de seguridad de los establecimientos e instalaciones destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, incluidos los de aforo inferior a 700 personas.

No se confunda la policía de espectáculos (cuyas funciones vienen recogidas en el art. 4 del Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía) con las funciones de seguridad policial, que es indistinta y debe ejercerse lógicamente en colaboración entre la policía local<sup>46</sup>, la autonómica –caso de existir– y la estatal, debiendo intervenir las dos últimas en apoyo de la primera cuando la peligrosidad potencial, el aforo o la magnitud del evento así lo aconsejen.

En Andalucía no se ha aprobado el PG de Inspección previsto en la Disp. Adic. 3ª, quinto, de la LEPARA. Sí se han adoptado los planes de inspección autonómicos ordinarios, aprobados unilateralmente por la DG de Espectáculos Públicos, Juego y Actividades recreativas de la Consejería de Gobernación, aunque su nomenclatura ha ido cambiando con los sucesivos cambios en la organización de las Consejerías. No hay que confundir el Plan General de Inspección de Establecimientos Públicos previsto en la Disposición Adicional Tercera 5ª de la LEPARA y en el art 1.4 del Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de Andalucía, como instrumento de coordinación entre la Administración autonómica y local, por una parte, y la facultad de inspección ordinaria prevista en el art. 11 de la LEPARA que las Administraciones pueden realizar por sí mismas dentro de su ámbito competencial propio (arts. 5-9 y 6.8 LEPARA), que se puede ejercer, entre otras, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 1.3 b) e i), 6 y 7 del Reglamento de Inspección y Régimen Sancionador, mediante la comprobación periódica del cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones que sirvieron de base para otorgar las licencias y autorizaciones

46 Art. 78.2 Reglamento del Estado de 1982.

de los establecimientos públicos, así como mediante la realización de estudios, auditorías y estadísticas para conocer y mejorar las condiciones técnicas y de seguridad de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. Los planes de inspección aprobados hasta ahora y publicados en el BOJA, se basan en estas potestades. No son el Plan General de Inspección de Establecimientos Públicos previsto en la Disp. Adic. 3ª de la LEPARA.

Dicho lo cual, recordemos que, hasta el momento, se han aprobado en Andalucía seis planes de inspección ordinarios:

- Por Resolución de 10 de enero 2001, de la Dirección general espectáculos públicos, juego y actividades recreativas, para el año 2001.
- Por Resolución de 17 de enero 2002 del mismo órgano, para el año 2002, prorrogado para el año 2003 por Resolución de 21 de enero 2003.
- Por Resolución de 14 de marzo 2005, de la Dirección general de espectáculos públicos y juego, para el bienio 2005-2006.
- Por Resolución de 5 de febrero 2007, del mismo órgano, para el bienio 2007-2008.
- Por Resolución de 11 de febrero 2009, del mismo órgano, para el bienio 2009-2010.
- Por Resolución de 17 de septiembre 2012, de la Dirección general de interior, emergencias y protección civil, que ha estado vigente los años 2013-2014 y 2015. Actualmente está vigente la Resolución de 29 de abril de 2019, de la Secretaría General de Interior y Espectáculos públicos, por la que se aprueba el Plan de Inspección de espectáculos públicos, actividades recreativas y espectáculos taurinos, que estará vigente dos años y que podrá prorrogarse otro más, hasta 2022<sup>47</sup>.

Estos planes son un valioso instrumento para concienciar a los empresarios y Administraciones organizadoras de espectáculos y actividades recreativas de la necesidad de mantener en orden de revista las medidas de seguridad, técnicas y administrativas necesarias para su prestación. Por medio de ellos se planean las actuaciones de control administrativo, técnico y de vigilancia policial que han de proporcionar a la Consejería competente el conocimiento de la situación de legalidad de los distintos sectores implicados y la posibilidad de corrección de los incumplimientos sin menoscabo de la labor sancionadora de las Administraciones que, de ellos, pudiera derivarse. Los planes han dado prioridad a los establecimientos públicos fijos de aforo superior a 700 personas, cuya inspección es competencia directa de la Junta de Anda-

47 Al atribuirse las competencias en materia de juego a la Consejería de Hacienda en 2012 y dado que el juego es una materia de competencia directa de la Junta, y por tanto de control directo por parte de la misma, los planes de inspección, entendidos como planes diseñados de manera unilateral por la DG de Interior, emergencias y protección civil, perdieron gran parte de su sentido y justificación. Actuar de manera unilateral en esta materia, sin contar con los Ayuntamientos, contraviene la LEPARA y la LAULA, de modo que los planes debieron haber sido aprobados por la Comisión de Coordinación de espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, para consensuar y coordinar esas competencias concurrentes. Desde el 2016 la Consejería de Justicia e Interior (por medio de la DG competente) ha seguido realizando actuaciones inspectoras, pero específicas y sin publicidad en el BOJA. Se suelen realizar campañas de vigilancia policial anuales para establecimientos de esparcimiento y pubs y bares con música de más de 700 personas de aforo, orientadas a controlar su funcionamiento cuando están abiertos al público, normalmente a final de año. En función de las disponibilidades presupuestarias, también se realizan inspecciones administrativas y técnicas (contratando a Organismos de Control Autorizados) de establecimientos de más de 700 personas de aforo, cuyos resultados se remiten a los municipios a los efectos oportunos (ya que en la inmensa mayoría de los casos les corresponde a ellos actuar en caso de que se detecten problemas).

lucía pero que comparten, coordinándose, con los Ayuntamientos. Y han ido concretando sus objetivos prioritarios de inspección según las denuncias privadas recibidas, aunque también han ido arrastrando objetivos de planes anteriores no debidamente culminados.

La ejecución material de las funciones de inspección y de vigilancia policial se realizará por los miembros de la Inspección de Espectáculos Públicos –funcionarios técnicos habilitados– y por los miembros de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma. Asimismo, la Junta podrá contar con la asistencia técnica de los Organismos de Control Autorizados. A estos efectos, los servicios propios de inspección se ocuparán preferentemente de la faceta documental, los Organismos de Control Autorizados, en su caso, de los aspectos técnicos y de seguridad de los establecimientos y la Unidad de Policía del desarrollo de las actividades.

Como es propio en toda actividad inspectora de la Administración, los titulares y responsables de establecimientos y actividades sujetas a inspección y control están obligados a permitir el acceso a las instalaciones a los inspectores, pero también a los técnicos de las entidades colaboradoras cuando actúen debidamente acreditados.

### 3.8.- La competencia autonómica para prohibir y suspender espectáculos públicos y actividades recreativas

Como indica el apdo. 10º del art. 5 LEPARA, la CAA podrá hacerlo siempre que se trate de espectáculos o actividades sujetos a la intervención de la Administración autonómica. La CAA ha establecido los supuestos en que cabe la prohibición de espectáculos y actividades recreativas (antes de su celebración) y suspensión (una vez ya en proceso de celebración), ex art. 3 LEPARA: cuando existan riesgos graves contra los derechos, la seguridad o la moralidad del público asistente o de los espacios protegidos donde se lleven a cabo. Es interesante anotar que la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública pasa a ser infracción muy grave (ya no solo grave, como en la LO de 1992) en el art. 35.3 de la nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana<sup>48</sup> (LOPSC).

La LOPSC ha excluido de su ámbito objetivo de actuación las medidas para el mantenimiento del buen orden de los espectáculos y la protección, en ellos, de las personas y bienes a través de la acción administrativa ordinaria (a diferencia de la anterior LO 1/1992, de 21 de febrero)<sup>49</sup>, que es competencia autonómica, como hemos visto, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que ésta sea necesaria como consecuencia del incumplimiento de las normas autonómicas de control (art. 2.2). Por tanto, las facultades ordinarias de policía especial de espectáculos son de competencia autonómica.

48 Cfr. AYUSO GARCÍA, I., M., “Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 13, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 15 al 29 Jul. 2015, Ref. 1555/2015, p. 1555, 4599/2015, p. 3 de la versión electrónica.

49 Esta exclusión no ha afectado a Andalucía que, por tener la LEPARA, mantiene las infracciones básicas al respecto. Pero sí, por ejemplo, a Murcia, que carecía de una Ley general propia en materia de espectáculos y actividades recreativas, hasta el punto en que se produjo un vacío legal en la tipificación de infracciones esenciales, como el incumplimiento del horario de cierre. Para evitarlo, en esa Comunidad han tenido que dictar el Decreto-Ley 1/2016, de 27 de enero, de medidas urgentes en materia de espectáculos públicos, recogiendo esa infracción. Vid. CABEZUELO VALENCIA, D., “Espectáculos públicos. Murcia. Procedimiento sancionador. Medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la CA de la región de Murcia”, en La Administración práctica, 3/2016.

Sin embargo, la LOPSC contiene algunos preceptos que pueden afectar al control de la actividad desempeñada en locales donde se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas. Se trata de las medidas de seguridad extraordinarias (art. 21) como el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana. Esa competencia la ejercerán las CC.AA. en colaboración con los Ayuntamientos, salvo que sean de intervención estatal por su magnitud. Y en su art. 27 permite la adopción de las medidas necesarias para preservar la pacífica celebración de espectáculos públicos. Y en particular, podrán prohibir y suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana. Y en su apdo. 3º permite que la autoridad, previo aviso a los organizadores, suspenda los mismos por razones de máxima urgencia. La seguridad pública, aquí, es una materia concurrente y compartida<sup>50</sup>.

Las unidades de policía nacional adscritas a las CC.AA. podrán inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita y hacer uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma (letras b) y c) del art. 38.1, en relación con el 47, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En esencia, las facultades ordinarias de policía especial de espectáculos son autonómicas (y locales, como veremos luego).

### 3.9.- El ejercicio subsidiario, por la CAA, de las competencias no ejercidas por los municipios

En el apdo. 11º del art. 5, la LEPARA recuerda que la CAA puede llevar a cabo “de forma subsidiaria y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la LRRL de las competencias de policía y la actividad inspectora que en esta materia correspondan a los municipios cuando tras haber sido instados para ello por los órganos competentes de la Administración autonómica, no se hayan ejecutado”. También de las competencias sancionadoras municipales cuando no las ejerzan en tiempo y forma, añadimos nosotros.

Es aplicable en estos casos de sustitución, *mutatis mutandi*, la doctrina sentada para la sustitución autonómica en casos de no ejercicio de las competencias sobre disciplina urbanística,

50 Como expresa la Exposición de Motivos de la LO 2/1986, de 13 de marzo: “Entre las funciones, calificadas de concurrentes o de colaboración, deben mencionarse especialmente las relativas a la vigilancia de espacios públicos, protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, si bien permitiendo la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a requerimiento de las autoridades de la Comunidad o cuando lo estimen necesario las autoridades estatales competentes... obre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública, la Ley ha querido resaltar la necesidad de intercomunicación entre los Cuerpos de Seguridad de dichas esferas administrativas.”. “Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas –aunque el artículo 149.1 de la Constitución la enumere, en su apartado 29, entre las materias sobre las cuales el Estado tiene competencia exclusiva– y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos si bien con estatutos y papeles bien diferenciados.”.



sentada por la **STC 154/2015, de 9 de julio**, que ha recordado la necesidad de que se cumpla el plazo de un mes desde el requerimiento autonómico al Ayuntamiento, como plazo mínimo necesario para que la Consejería de Gobernación se sustituya en el lugar municipal a la hora de ejercer las competencias no ejecutadas por el Ayuntamiento concreto. Y que ese requerimiento no puede ser sustituido por una audiencia al municipio, siendo una garantía de obligado cumplimiento para respetar el principio de autonomía local, pudiendo así el Ayuntamiento cumplir sus competencias en un plazo razonable, tras la advertencia autonómica.

A la hora de tipificar y de sancionar, las CC.AA. que tengan competencias asumidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas no pueden introducir “divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”, esto es, por ejemplo, respecto de la regulación estatal en materia de espectáculos públicos recogida en la normativa básica de seguridad pública, aplicable como fuente de primer grado en aquellas CC.AA. que no hubiesen asumido dichas competencias sobre espectáculos<sup>51</sup> (STC 218/2013 de 19 diciembre, Fdto. Jco. 5º).

#### 4. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

El art. 6 de la LEPARA recoge las competencias de los municipios en materia de espectáculos y actividades recreativas. Aparte de las que ahí se establecen y que explicaremos a continuación, es necesario recordar que; en el ámbito de su principio de autonomía, los municipios tienen potestad reglamentaria ejecutiva para dictar ordenanzas en desarrollo de la legislación autonómica sobre espectáculos y actividades recreativas.

Y además les corresponde, principalmente:

##### 4.1.- El otorgamiento de licencias

Es competencia municipal en Andalucía la concesión de las licencias urbanísticas y medioambientales de cualquier establecimiento público que haya de destinarse a la celebración de espectáculos o a la práctica de actividades recreativas sometidas a la presente Ley, de conformidad con la normativa aplicable, así como la intervención administrativa de la apertura de los establecimientos públicos (art. 6.1). El órgano encargado de concederlas será el Alcalde<sup>52</sup>.

Ya el Reglamento estatal de 1982 atribuía a los Alcaldes la potestad autorizatoria para otorgar las licencias de obra y las licencias de funcionamiento y de apertura al público, ex arts. 36-49).

51 Disp. Final 2ª de la LO 1/1992: “Las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente Ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia.”. Hoy esta salvedad se encuentra en el art. 2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana.

52 O la Junta de Gobierno cuando el Alcalde haya delegado el ejercicio de esta competencia. El Alcalde firma las licencias de obras (de construcción de locales de nueva planta, de adaptación o reforma de locales, de apertura de locales, definitivas o provisionales, licencias adicionales, de instalaciones eventuales, y la suspensión y revocación de licencias. Cfr. LÓPEZ-NIETO y MALLO, F., *Espectáculos y Establecimientos públicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2ª edición, 1989, p. 39.

Aquí se concitan en esta materia varias autorizaciones o tipos de intervención administrativa previa: en primer lugar, la licencia de obras, para autorizar la construcción de nueva planta o la reforma de establecimientos públicos destinados a la organización y celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, en las que se controlan los aspectos urbanísticos y técnicos. En segundo, la licencia de actividad, también llamada de apertura o de puesta en funcionamiento, en la que el Ayuntamiento no controla el aspecto físico del local o de la obra realizada sino de la “actividad» que habrá de celebrarse o practicarse en los locales construidos o reformados a tal fin<sup>53</sup> y que han sido sustituidas en la mayoría de los casos por declaraciones responsables (en Andalucía) o comunicaciones previas. En ellas se controlan también los horarios de apertura y cierre<sup>54</sup>. Y en tercer lugar, tenemos la calificación ambiental de estas actividades (las antiguas licencias de actividades clasificadas), que controlan las emisiones ambientales de los locales destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, que también son de concesión municipal. Cuando se conciten las tres técnicas, el acto resolución del procedimiento será la licencia de obra, pero en el curso del mismo procedimiento debe recaer la declaración responsable de apertura o funcionamiento y la calificación ambiental (aunque ésta, en Andalucía, se haya subsumido en la declaración responsable)<sup>55</sup>.

En ese procedimiento único hay varias reglas, como ha dicho entre nosotros DE LA MORENA Y DE LA MORENA: hay que elegir un órgano (el de competencia más específica) al que se le encomendaría la tramitación unificada de las licencias concurrentes. Los demás órganos verían transformadas sus competencias de decisorias, que eran, en consultivas, que pasarían a ser, con la consiguiente transformación de sus resoluciones en informes preceptivos o vinculantes de los que, según los casos, se podría o no prescindir si no fueren emitidos dentro de plazo; que no se puede solicitar información reduplicada a los solicitantes; que las cuestiones urbanísticas condicionarán el otorgamiento de la licencia de actividades y no deberá otorgarse la de obras, cuando se conozca el destino de las mismas, sin saber antes si podrá otorgarse la de actividades (art. 22.3 RSCL)<sup>56</sup>.

Antes de la aprobación de la LEPARA, el Reglamento de Policía de Espectáculos (RD 2816/1982, de 27 de agosto) otorgaba competencia a los municipios para su intervención en los arts. 74.3 y 81.1 para la concesión de licencias de obras o de apertura y funcionamiento.

Los Ayuntamientos tienen la competencia del otorgamiento de la licencia municipal de obra y de apertura de cualquier establecimiento público que haya de destinarse a la celebración de

53 Cfr. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Las licencias de espectáculos públicos: su doble configuración legal y jurisprudencial y sus interrelaciones con las licencias urbanísticas y las de actividades clasificadas (III)”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 11, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Jun. 2001, Ref. 1867/2001, p. 1867, tomo 2, 4024/2003, p. 5 de la versión electrónica.

54 Cfr. HERNÁNDEZ DE MARCO, S., “Algunos problemas del horario de cierre de establecimientos y espectáculos públicos”, en Diario La Ley, 1988, p. 1056, tomo 1, 18041/2001, pp. 3 y 4 de la versión electrónica.

55 A un procedimiento único de concesión avocaban el art. 37 del Reglamento estatal de 1982 y del art. 22.3 RSCL y la jurisprudencia (SSTS de 21 de noviembre de 1989 –Arz. 8318– 11 de noviembre de 1993 –Arz. 8501– y 12 de julio de 1994 –Arz. 5538–). Cfr. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Las licencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, según la jurisprudencia (I)”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 9, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 May. 1997, Ref. 1328/1997, p. 1328, tomo 1, 2205/2003, p. 5 de la versión electrónica.

56 Cfr. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Licencias Urbanísticas. Licencias de Actividades. Licencias de Espectáculos. Sus interrelaciones, analogías y diferencias, según la Doctrina y la Jurisprudencia (I)”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 19, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Oct. 1998, Ref. 2801/1998, p. 2801, tomo 2, 3588/2003, pp. 7 y 8 de la versión electrónica.

espectáculos públicos y actividades recreativas. A través de ellas, en su función ordinaria de policía de espectáculos, comprobarán el cumplimiento de las determinaciones urbanísticas, condiciones técnicas y de seguridad, higiénico-sanitarias, accesibilidad, de confortabilidad, de vibraciones y de nivel de ruidos, aforo permitido... en todos los establecimientos cuyo aforo no sea superior a 700 personas y estén sometidos únicamente a licencia municipal (v.gr.: bares, restaurantes, pubs, discotecas...)57.

Conforme al art. 4.1 del Decreto 155/2018, de 31 de julio, de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre, la apertura de establecimientos públicos fijos dedicados a la celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes y de temporada se someterá con carácter general a declaración responsable58 ante el Ayuntamiento y al correspondiente control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. A pesar de ello, los grandes Ayuntamientos como el de Sevilla, someten esas actividades a comprobación e inspección prioritarias por los servicios municipales competentes (art. 75 de la Ordenanza reguladora de Obras y Actividades de la Ciudad de Sevilla).

Solo la apertura de establecimientos públicos fijos dedicados a la celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes y de temporada del Catálogo del Decreto 155/2018, de 31 de julio (se exceptúan los cines, establecimientos de juego y salones recreativos, que son excluidos por la Ley 17/2009, arts. 2.2.g) se tendrán que someter a declaración responsable, comunicación previa y control posterior, salvo que excepcionalmente se establezca por norma con rango de ley un régimen de licencia previa.

Cuando se necesite licencia de apertura, se hará constar en ella los datos de la persona titular, la denominación establecida en el Catálogo para la actividad que corresponda, el período de vigencia de la autorización, el aforo de personas permitido, y el horario de apertura y cierre aplicable al establecimiento de acuerdo con lo establecido en la norma reguladora de horarios oficiales. Cuando se trate de establecimientos públicos fijos sometidos a declaración responsable las personas titulares que la presenten deberán hacer constar también esos mismos datos junto con el cumplimiento de los requisitos establecidos para los establecimientos públicos en

57 Cfr. VALERA ESCOBAR., G., "Atribución de competencias municipales en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía", en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 12, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Jun. al 14 Jul. 2001, Ref. 2019/2001, p. 2019, tomo 2, p. 2 (edición electrónica).

58 La Dirección General de Espectáculos Públicos y Juego de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía en su Informe de fecha 18 de marzo de 2010, sobre la incidencia en la LEPARA de la modificación operada en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Servicios por Ley 25/2009 y el Real Decreto 2009/2009, respectivamente, dijo que: «La Ley 13/1999, como norma de rango legal, puede seguir amparando y justificando autorizaciones derivadas directamente del mandato de la propia norma, pero en ningún caso puede amparar con carácter general, el mantenimiento de las licencias municipales de apertura de establecimientos públicos, ya que las mismas, tal y como el ya citado art. 6.1 establece, se rigen por su normativa aplicable (Ley de Bases de Régimen Local y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que ha sido expresamente modificada, al objeto de que el sometimiento a previa licencia municipal, se sustituya por una declaración responsable o comunicación previa». Cfr. CALANCHA MARTÍN, A., "Intervención administrativa en espectáculos públicos y actividades recreativas y de ocio. Breve referencia a la incidencia de la Directiva de Servicios. Normativa de desarrollo", en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 9, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 May. 2011, Ref. 1125/2011, p. 1125, tomo 2, 10724/2011, p. 4 de la versión electrónica.

el artículo 10.1 de la LEPARA59. La presentación de la declaración responsable permitirá, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones públicas (art. 2.3 LEPARA).

Las autorizaciones administrativas concedidas para la celebración de espectáculos o realización de actividades recreativas serán transmisibles, previa comunicación al órgano competente y siempre que se mantenga el cumplimiento de los demás requisitos exigibles. No obstante, cuando el medio de intervención administrativa sea la presentación de declaración responsable y comunicación previa, las mismas no podrán ser objeto de transmisión.

Conforme al art. 13.1, b) del Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, los espectáculos públicos y actividades recreativas se consideran actividades económicamente inocuas, por lo que el régimen de intervención administrativa de apertura en ellos será el menor posible (declaración responsable y/o comunicación previa). La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y el art. 71 bis de la LRJAPyPAC (actual art. 69 de la LPAC) exime en su Anexo de licencia administrativa la expedición de billetes de espectáculos públicos, con una superficie de hasta 750 metros cuadrados. En cualquier caso, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad (art. 5, c) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones (art. 7).

Y, en esa línea, el art. 84 bis LRBRL solo permite que el Ayuntamiento exija una licencia u otro medio de control preventivo cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación o cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público60, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

59 Las condiciones técnicas de seguridad, de higiene, sanitarias, de accesibilidad y confortabilidad, de vibraciones y de nivel de ruidos que reglamentariamente se determinen en las normas específicas de cada actividad, en el Código Técnico de la Edificación, Protección contra Incendios o normativa básica que los sustituya y demás normativa aplicable en materia de espectáculos públicos, protección del medio ambiente y de accesibilidad de edificios.

60 La ocupación del dominio público exige licencia de ocupación o concesión a otorgar por la Administración titular de dicho demanio. Tratándose del caso más común (la ocupación de la calle), será siempre el Ayuntamiento la Administración competente para hacerlo, para usos comunes especiales o privativos destinados a espectáculos ocasionales o permanentes. Normalmente, las solicitudes de licencia urbanística de establecimiento y la de uso del dominio público que tengan por objeto el mismo evento se tramitarán en un mismo procedimiento administrativo, resolviéndose en unidad de acto.

Las instalaciones o infraestructuras físicas (establecimientos públicos) para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes: a) La potencia eléctrica o energética de la instalación. b) La capacidad o aforo de la instalación. c) La contaminación acústica. d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración. e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes. f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración (como ocurre en algunos espectáculos públicos y actividades recreativas), el Ayuntamiento deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente (apdo. 3º).

Conforme al art. 25 LRBRL, los municipios son los competentes en materia de salubridad pública, medio ambiente, ordenación urbanística, instalaciones deportivas y culturales, defensa de consumidores y usuarios, etc.<sup>61</sup>. El art. 84.1, b) le atribuye a los municipios el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, lo que será excepcional. Y en su letra c) le atribuye la competencia de sometimiento de dichas actividades a comunicación previa o a declaración responsable, como ocurre como regla general. En concreto, el art. 21.1, q) le concede a los Alcaldes la competencia para el otorgamiento de licencias, salvo que una ley sectorial se la atribuyera al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

Normalmente, los espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias y en establecimientos eventuales requieren de licencia local cuando se trate de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales que se desarrollen o discurran exclusivamente en el término municipal correspondiente y los de carácter extraordinario en todo caso. Fuera de ese criterio, también requerirán licencia municipal los circuitos de velocidad, los estadios, pabellones polideportivos, canódromos, salones de celebraciones infantiles, parques acuáticos incluidos en la Cat. 13.12 de la LGICA, parques de atracciones y temáticos no incluidos en la Cat. 13.12 de la LGICA, piscinas públicas, y los palacios de exposiciones y congresos con más de 2000 personas de aforo.

Otras CC.AA. han optado por enunciar explícitamente, para mayor seguridad jurídica, la lista de espectáculos y actividades recreativas que requieren licencia<sup>62</sup>.

61 La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía (LAULA) atribuye competencia a los municipios para otorgar licencias urbanísticas (art. 9.1, d); para promover, proteger y defender el medio ambiente (apdo. 12); para salvaguardar la salud pública (apdo. 13) y, sobre todo, para ordenar las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública (apdo. 14), lo que incluye su control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia, la autorización de la ampliación de horario y de horarios de apertura permanente de establecimientos públicos, en el marco de la legislación autonómica y la autorización de las condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.

62 Así, Castilla-La Mancha, en el art. 7 de su Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, por la existencia en ellas de razones de orden público, seguridad pública, protección civil, salud pública, protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio

La mayoría de los establecimientos públicos y actividades recreativas se someten a calificación ambiental municipal según la LGICA (Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad ambiental), de otorgamiento municipal, según los epígrafes 13.33, 13.34 y 13.35, relativos a discotecas, salas de fiestas, salones recreativos, salones de bingo, cines, teatros, etc.<sup>63</sup>. En ella se controla que los establecimientos públicos no tengan impacto sobre el medio ambiente. El informe preceptivo y favorable (vinculante) de calificación ambiental constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente, que es la resolución del procedimiento. El otorgamiento de la CA se integrará en el de la correspondiente licencia municipal cuando la actividad esté sometida a licencia municipal pero como en el caso de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas la autorización se produce mediante declaración responsable, la evaluación de los efectos ambientales de la actividad podrá efectuarse también mediante declaración responsable que emita el interesado<sup>64</sup> (art. 44.4 LGICA).

En resumen, cabe decir que la inmensa mayoría de la potestad autorizatoria de espectáculos públicos y de actividades recreativas en Andalucía es municipal, no autonómica. Incluso el establecimiento de las plazas de toros es municipal, a pesar de que el espectáculo lo autoriza la Consejería de Justicia e Interior.

La AGE y las CC.AA. podrá delegar en los municipios la comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos (art. 27.3, k) LRBRL).

La celebración de espectáculos o el ejercicio de actividades recreativas sin haberse sometido a los medios de intervención de la Administración competente dará lugar a su inmediata suspensión, sin perjuicio de la imposición, en su caso, de las sanciones que fueran procedentes (art. 2.8 LEPARA). La inactividad o cierre, por cualquier causa, de un establecimiento público durante más de seis meses determinará que el mismo se vuelva a someter a los medios de intervención administrativa que en su caso correspondan (art. 10.4).

Como autorizaciones reales que son, serán transmisibles, previa comunicación al órgano competente y siempre que se mantenga el cumplimiento de los requisitos exigibles. También podrán ser renovadas por sus titulares siempre que reúnan los requisitos exigibles al tiempo de solicitarse la renovación, salvo que se trate de autorizar un espectáculo o actividad única, que se agote tras su celebración. Son revocables o modificables de conformidad con

histórico y artístico. También establece supuestos en los que no será necesaria siquiera la declaración responsable ni la licencia (apdo. 4º). Y los que requerirán declaración responsable (apdo. 3º). Cfr. HORCAJADA, M. Á., "El control preventivo de los usos y actividades en la legislación castellano-manchega", en *Práctica Urbanística*, Nº 113, Sección Estudios, marzo de 2012, 2076/2012, p. 5 de la versión electrónica.

63 [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/web/temas\\_ambientales/vigilancia\\_y\\_prevenccion\\_ambiental/prevenccion\\_ambiental/guia17.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/vigilancia_y_prevenccion_ambiental/prevenccion_ambiental/guia17.pdf)

64 Para las actividades comprendidas en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, sujetas a calificación ambiental mediante declaración responsable «CA-DR», la declaración responsable incluirá además los efectos ambientales que comprenderán: la manifestación de la persona titular de la actuación, bajo su responsabilidad, que ha ejecutado o ejecutará la actuación cumpliendo los aspectos considerados en el análisis ambiental; que cumple con los requisitos establecidos en la normativa ambiental vigente; que dispone de la documentación que así lo acredita, incluyendo los títulos administrativos que procedan; y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de las actuaciones, así como durante su cierre y clausura. Véase el Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y en el proyecto «Emprende en 3».

los cambios normativos, por innovaciones tecnológicas o de condiciones técnicas nuevas exigibles.

Es competencia municipal autorizar, conforme a lo dispuesto en los arts. 6.2 y 10.2, la instalación de estructuras no permanentes o desmontables destinadas a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas, siempre que se desarrollen exclusivamente dentro de su término municipal, claro.

También es competencia municipal “la concesión de las autorizaciones de instalación de atracciones de feria en espacios abiertos, previa comprobación de que las mismas reúnen las condiciones técnicas de seguridad para las personas, a tenor de la normativa específica aplicable” (art. 6.3).

Y también lo es la autorización de la celebración de espectáculos públicos o el desarrollo de actividades recreativas extraordinarias u ocasionales no sujetas a intervención autonómica, en establecimientos no destinados o previstos para albergar dichos eventos o cuando se pretenda su celebración y desarrollo en vías públicas o zonas de dominio público del término municipal (art. 6.5). Como dijimos arriba, en estos casos se necesita licencia municipal cuando se trate de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales que se desarrollen o discurren exclusivamente en el término municipal correspondiente y los de carácter extraordinario en todo caso (art. 4.1, c) Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario).

#### 4.2.- La competencia municipal para la restricción de la instalación de establecimientos en determinadas zonas urbanas

La LEPARA atribuye esta competencia a los municipios andaluces en su art. 4.4, para “el establecimiento de limitaciones o restricciones en zonas urbanas respecto de la instalación y apertura de los establecimientos públicos sometidos al ámbito de la presente Ley, de acuerdo con lo establecido en la misma y en el resto del ordenamiento jurídico aplicable”. Esto se llevará a cabo mediante el planeamiento urbanístico o mediante ordenanzas y reglamentos municipales.

Así, por ejemplo, la regulación de ruido estatal y autonómica permite a los municipios establecer zonas acústicamente saturadas, en las que se pueden suspender la apertura de actividades que, como los espectáculos públicos y actividades recreativas, son focos de emisión de ruidos<sup>65</sup> y la limitación del régimen de horarios de acuerdo con la LEPARA y la Orden de 25 de marzo 2002, que regula los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LGICA), serán declaradas zonas acústicamente saturadas aquellas zonas de un municipio en las que como consecuencia de la existencia de numerosas actividades destinadas al uso de establecimientos públicos y en las que, a pesar de cumplir cada una de ellas con las exigencias de este Reglamento en relación con los niveles transmitidos al exterior, los niveles sonoros ambientales producidos por la concentración de las actividades existentes, y por las de las personas que las utilizan, sobrepasen los objetivos de calidad acústica, cuando excedan o igualen los valores establecidos. En las zonas de protección acústica especial, el Ayuntamiento podrá no autorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o

<sup>65</sup> Art. 20.3, d) del Decreto 6/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía.

traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes<sup>66</sup>. Las zonas acústicamente saturadas quedarán sujetas a un régimen especial de actuaciones de carácter temporal, definido por el correspondiente plan zonal específico, que tendrá por objeto la progresiva reducción de los niveles sonoros exteriores, hasta alcanzar los límites de 73 y 63 decibelios, respectivamente, en horario matutino-vespertino y nocturno.

Igualmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, los Ayuntamientos deberán contemplar, al menos, las áreas de sensibilidad acústica del “tipo c. Sectores del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos.”<sup>67</sup>. Las áreas de sensibilidad acústica son aquellos ámbitos territoriales donde se pretenda que exista una calidad acústica homogénea. Dichas áreas serán determinadas por cada Ayuntamiento, en relación con su correspondiente término municipal, en atención a los usos predominantes del suelo, actuales o previstos. La delimitación de las áreas de sensibilidad acústica será realizada por los planes urbanísticos de desarrollo.

La zonificación acústica afectará al territorio del municipio al que se haya asignado uso global o pormenorizado del suelo en virtud de instrumento de planeamiento urbanístico o de plan de ordenación del territorio. En todo caso, se establecerá la zonificación acústica del suelo urbano, urbanizable ordenado y urbanizable sectorizado (art. 7 Decreto 6/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía). Si en el área acústica urbanizada ya existente<sup>68</sup> se supera el correspondiente valor de alguno de los índices de inmisión de ruido establecidos en la tabla del art. 9 del Decreto de Ruido andaluz (73 decibelios por la mañana y tarde y 63 por la noche<sup>69</sup>), las Administraciones competentes deberán adoptar las medidas necesarias para la mejora acústica progresiva del medio ambiente hasta alcanzar el objetivo de calidad fijado, mediante la aplicación de planes zonales específicos a los que se refiere el artículo 75.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio. Si se tratara de una nueva área urbanizada clasificada como sector del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos, los valores límite de emisión serán un poco más bajos (68 y 58 decibelios, respectivamente, en horarios de mañana-tarde y nocturno).

<sup>66</sup> Art. 19.3, d) 1º del Decreto 6/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía.

<sup>67</sup> Este tipo c) incluye los espacios destinados a recintos feriales con atracciones temporales o permanentes, parques temáticos o de atracciones así como los lugares de reunión al aire libre, salas de concierto en auditorios abiertos, espectáculos y exhibiciones de todo tipo con especial mención de las actividades deportivas de competición con asistencia de público, etc. (Anexo V.3 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas).

<sup>68</sup> Es decir, existente en el momento de entrada en vigor del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Su art. 2 entiende por área urbanizada la superficie del territorio municipal que reúna los requisitos establecidos en la legislación urbanística aplicable para ser clasificada como suelo urbano o urbanizado y siempre que se encuentre ya integrada, de manera legal y efectiva, en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estando o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión a las instalaciones en funcionamiento.

<sup>69</sup> Bastante más alto que los valores de 65 y 55, respectivamente, del suelo clasificado Sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial



#### **4.3.- La competencia municipal para prohibir o suspender espectáculos y actividades recreativas**

La prohibición o suspensión de espectáculos públicos o actividades recreativas, no sujetos a la intervención de la Administración autonómica, en los supuestos previstos en el art. 3 LEPARA se le atribuye a los municipios andaluces en el art. 6.6. La Policía local tiene el deber de ejercer la policía administrativa en estos casos, esto es, de policía de espectáculos (ver art. 53 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

#### **4.4.- La competencia municipal para establecer horarios especiales de apertura y cierre**

Ya vimos que el régimen de horarios es competencia autonómica en Andalucía. Pero podrán los municipios establecer con carácter excepcional u ocasional horarios especiales de apertura y cierre de establecimientos dedicados a espectáculos públicos o a actividades recreativas dentro del término municipal y de acuerdo con los requisitos y bajo las condiciones que reglamentariamente se determinen (art. 6.7).

Los municipios andaluces podrán ampliar, con carácter excepcional u ocasional y de manera expresa, los horarios generales de cierre de establecimientos públicos durante la celebración de fiestas locales, Semana Santa, Navidad u otras fiestas de carácter tradicional en sus respectivos términos municipales. Estas modificaciones de carácter temporal deberán ser comunicadas a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía y a la Subdelegación del Gobierno en la provincia, al menos con una antelación de siete días hábiles a la fecha en que cobren vigor.

Los Ayuntamientos no podrán ampliar durante más de 20 días naturales al año los horarios de cierre de los establecimientos públicos previstos en el artículo 17.1 del Decreto 155/2018, por motivo de la celebración de actividades festivas populares o tradicionales. En cualquier caso, los establecimientos públicos que se beneficien de la ampliación horaria en estos supuestos se tendrán que cerrar como mínimo dos horas de cada 24, con el fin de realizar las tareas de limpieza y mantenimiento necesarias. A los efectos de este Decreto se entenderá por Navidad el período comprendido entre el 22 de diciembre y el 6 de enero, ambos inclusive, y por Semana Santa desde el Domingo de Ramos al Domingo de Resurrección, ambos inclusive. En ambos supuestos, la ampliación autorizada no podrá superar en dos horas los horarios generales de cierre de los establecimientos públicos (art. 24 del Decreto 155/2018).

#### **4.5.- La competencia municipal de policía de espectáculos, donde no sea competente para ejercerla la CAA**

Los municipios pueden ejercer las funciones ordinarias de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas que les competan, sin perjuicio de las que correspondan a la Administración autonómica, así como la inspección y control de los establecimientos públicos destinados a la celebración de espectáculos y actividades recreativas sujetos a los medios de intervención municipal que correspondan, esto es, en establecimientos públicos de aforo inferior a 700 personas, que son la inmensa mayoría. Los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía podrán suplir la actividad inspectora de los municipios cuando éstos se inhibiesen.

Y cualquier otra que le otorguen los específicos reglamentos de los espectáculos públicos o de las actividades recreativas, de conformidad con la LEPARA (art. 6.9).

#### **4.6.- La competencia sancionadora. Especial mención a la Ley 7/2006, de 24 de octubre, de Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía**

Aparte de las competencias mencionadas, hay que añadir la competencia sancionadora otorgada a los entes locales por la LEPARA y por la Ley 7/2006, de 24 de octubre, de Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

Respecto a la potestad sancionadora en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, los alcaldes serán competentes para imponer las sanciones pecuniarias previstas en la LEPARA para las infracciones leves y graves hasta el límite de 30.050,61 euros cuando el espectáculo o la actividad recreativa de que se trate únicamente se encuentre sometida a los medios de intervención municipal. Asimismo, serán competentes, en los mismos supuestos, para imponer las sanciones de suspensión y revocación de las autorizaciones municipales que hubieren concedido, la suspensión de la actividad y la clausura de establecimientos públicos sometidas a la LEPARA (art.29.2). También podrán imponer multas coercitivas hasta un tope de 150,25 euros, si bien se podrá aumentar su importe hasta el 50% en caso de reiteración del citado incumplimiento (art. 4.2).

Conforme al art. 31, los municipios pueden adoptar medidas provisionales como la suspensión temporal de las autorizaciones la clausura preventiva de los establecimientos, en los casos en que se hubiere incoado un procedimiento sancionador por sanciones graves y cuando se hubieren incumplido, presuntamente y de forma grave, las condiciones de seguridad, higiene o de tranquilidad de las personas y vecinos por parte de los titulares y por carecer del contrato de seguro colectivo de accidentes. Ya hicimos arriba mención a la facultad del Alcalde de revocar licencias o autorizaciones municipales y de prohibir o suspender un determinado espectáculo o actividad recreativa no sujeto a autorización autonómica cuando por su naturaleza se encuentren prohibidas; se celebren en establecimientos públicos que no reúnan las condiciones de seguridad exigibles, carezcan de las licencias o autorizaciones preceptivas, o se alteren las condiciones contenidas en aquéllas; se derive un riesgo grave, vejación para los asistentes o se atente a los derechos de las personas reconocidos en el Título I de la CE, y cuando con su celebración se ponga en peligro la conservación de espacios protegidos o recursos naturales de especial valor<sup>70</sup>.

En relación con la Ley 7/2006, de 24 de octubre, de Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, decir que ha otorgado también algunas competencias a los municipios andaluces, fundamentalmente sancionadoras, para controlar las aglomeraciones humanas en espacios públicos con motivos de actividades lúdicas y de ocio.

<sup>70</sup> Sobre las competencias sancionadora municipales en la LEPARA, véase VALERA ESCOBAR., G., "Atribución de competencias municipales...", *opus cit.*, pp. 3-5 de la versión electrónica.

Si bien la Ley obedece principalmente a la petición a la Junta, por parte de muchos municipios andaluces, de potestades con las que luchar contra el fenómeno social del “botellón”<sup>71</sup>, es cierto también que su ámbito objetivo atiende al control de cualquier concentración de personas en determinados espacios abiertos de las ciudades, para beber, hablar entre ellos y escuchar música, entre otras actividades. Por eso se trata de una regulación que afecta y complementa la regulación autonómica y local sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, en la medida en que pueden usarse esas potestades para controlar a las multitudes que puedan congregarse en torno a espectáculos públicos y actividades recreativas ocasiones o extraordinarias, siempre al aire libre y relacionadas con el ocio.

La Ley define ocio “como toda distracción que consista en la permanencia y concentración de personas en espacios abiertos del término municipal, que se reúnan para mantener relaciones sociales entre ellas, mediante el consumo de bebidas de cualquier tipo” (art.1. 2). Ese concepto de ocio, siendo demasiado estricto e incluso discutible por cuanto exige el consumo de bebidas alcohólicas, suele ser inherente a la asistencia a determinados espectáculos al aire libre como música en vivo, verbenas, ferias, teatros, exposiciones o muestras de cualquier tipo, limitados a los espacios abiertos determinados y delimitados por el Ayuntamiento.

Y es por ello por lo que esta Ley le atribuye a los municipios andaluces las competencias para establecer las zonas del término municipal, demaniales o patrimoniales, en las que pueden desarrollarse actividades de ocio, así como las condiciones que hayan de cumplir para garantizar el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana; prohibir o suspender las actividades de ocio sometidas a la Ley cuando se incumplan las condiciones previstas en la normativa municipal para el desarrollo de las mismas; inspeccionar, controlar y sancionar las actividades de ocio sometidas a la Ley (art. 4).

Por tanto, a la hora de delimitar esos espacios públicos, cada Ayuntamiento debe tener en cuenta que sea adecuado para la celebración de los espectáculos públicos o actividades recreativas que el Ayuntamiento quiera autorizar por sí mismo o por medio de la Consejería de Justicia e Interior, en los casos en que sea ésta la que tenga la competencia autorizatoria, y podrá sancionar debidamente los riesgos o daños producidos por afectación de la salubridad y del orden público derivados del consumo de alcohol, como vandalismo, ensuciamiento del entorno, molestias por ruidos, etc.

Importante es también recordar la habilitación que conforme a la Disposición Final Segunda se realiza en el Consejo de Gobierno, pero especialmente en los Ayuntamientos, que podrán dictar los reglamentos necesarios para desarrollar y ejecutar la Ley «antibotellón»<sup>72</sup>.

71 Como indica la doctrina, el fenómeno del botellón o botellona había alcanzado en esas épocas en Andalucía “caracteres alarmantes”, especialmente las ciudades de Granada, Sevilla y Cádiz. Antes de su aprobación se articuló una “mesa del pacto por la noche” en Sevilla que tampoco consiguió dar solución definitiva al problema. El Fiscal Jefe del TSJA, D. Jesús García Calderón llegó a hablar de la patente “acumulación de efectos negativos de la movida juvenil como u hecho de carácter medioambiental”. Un importante grupo político se abstuvo en la votación de la Ley en el Parlamento andaluz y otro votó en contra por considerarla, exageradamente, de “represiva”. Cfr. RODRÍGUEZ HERMOSO, J. L., y MARCOS BRAOJOS, R., *Normativa comentada de la CAA en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos*, IAAP, Sevilla, 2010, pp. 304-306.

72 Esas ordenanzas de convivencia solo pueden prohibir y sancionar las conductas incívicas que «impiden el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que ponen en peligro la integridad de las personas o de los bienes» (STC 59/1990 de 29 de marzo) y siempre que lo hagan dentro del marco de la habilitación legal necesaria, que en el caso andaluz sería la Ley 7/2006 y la LOPSC. Como ha denotado la doctrina, sin embargo, en algunas ocasiones se han excedido de ese ámbito material. Cfr. RUIZ-RICO RUIZ, C., “Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su

## 5.- LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

### 5.1.- Colaboración, cooperación y coordinación

El art. 8 de la LEPARA establece determinadas medidas de colaboración interadministrativa. Como sabemos, la colaboración es obligatoria y deriva del carácter descentralizado del Estado español. Entre ellas, la obligación de que la Junta de Andalucía y los municipios se faciliten la información que precisen en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Un ejemplo de esa información que deben remitirse Ayuntamientos y Junta de Andalucía es el previsto en el art. 29.4 LEPARA, en relación con la incoación de procedimientos sancionadores<sup>73</sup>. O el previsto en el art. 5.8 LEPARA, que exige una coordinación de la información relativa a los requisitos técnicos (controlados municipalmente) y administrativos (controlados a nivel autonómico, vía inscripción en el Registro establecido en el art. 13, y local) cada espectáculo público o actividad recreativa autorizada.

Los Ayuntamientos pueden interesar la colaboración de la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias, cuando lo consideren imprescindible. En ese caso el órgano de contacto debe ser el Delegado del Gobierno o el Subdelegado (art. 49 del Reglamento de Espectáculos de 1982).

Por el contrario, la cooperación es voluntaria, aunque deseable, y es por ello por lo que la LEPARA anima a la Junta y a los municipios a prestarse recíprocamente la cooperación y asistencia activas que necesiten para el eficaz ejercicio de aquéllas sobre tales materias.

En el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con los principios de eficacia, coordinación y participación, los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía y de los municipios velarán por la observancia de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas. Es ésta una exigencia que deriva del principio de responsabilidad (art. 140.1, g LRJSP). Lo que harán a través de las potestades que hemos ido comentando arriba, derivadas de la LEPARA y de sus reglamentos de desarrollo: la inspección de los establecimientos públicos, el control de la celebración de los espectáculos y actividades recreativas y, en su caso, prohibición y suspensión de los mismos, y la imposición de las sanciones correspondiente por la comisión de las infracciones tipificadas en la LEPARA.

En la STC 32/1983, de 28 de abril, Fdto. Jco. 2º, el TC consideró que la coordinación general de una actividad administrativa debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados

impacto constitucional (a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013)”, en *Actualidad Administrativa*, Nº 1, Sección A Fondo, Enero 2014, tomo 1, 10874/2013, p. 3 de la versión electrónica.

73 También, el art. 2 del Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (Decreto 165/2003, de 17 junio) invita a la Junta y a los municipios a establecer los cauces necesarios para facilitar la información, asistencia y colaboración entre los órganos competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y los restantes órganos administrativos cuyas competencias incidan en esta materia para conocer cuantos datos, documentos, informes u otros medios probatorios obren en su poder y sean pertinentes para el correcto desarrollo de las funciones que les han sido encomendadas a unos y otros; a colaborar mediante la elaboración de informes técnicos, estudios y mediciones realizados por el personal con el que cuenten los servicios administrativos a quienes se solicite la colaboración; y a que la Administración Autonómica solicite la colaboración de los Ayuntamientos para practicar las notificaciones tanto de las inspecciones como de los distintos trámites de los procedimientos sancionadores que se consideren necesarias, especialmente en los casos del ejercicio por parte de Administración Autonómica de la competencia municipal sancionadora y de inspección.

aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Puesto que la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas es autonómica, será la Junta de Andalucía la Administración encargada de coordinar las competencias concurrentes en el mismo territorio que pudieran afectar a aquélla. A salvo, claro está, de las competencias de coordinación que ostenta el Estado en las materias en las que tiene competencia básica y/o exclusiva, como la seguridad pública. Así, los arts. 13.1, e) y 16 de la LSP: el primero atribuye a las CC.AA. con competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público (Andalucía, ex art. 67 EAA), la competencia sobre la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas prestados en la comunidad autónoma con los de la policía autonómica y las policías locales. El segundo atribuye al Ministerio del Interior las medidas organizativas que resulten adecuadas para asegurar la coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>74</sup>.

También, conforme al art. 3 de Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley. Lo mismo indica el art. 6 de la LOPSC. Y conforme a su art. 39 de aquélla, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con dicha Ley y con la LRBRL, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad. En su art. 45 se exige a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas que se presten mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas.

Las Diputaciones Provinciales prestarán a los municipios que lo precisen cooperación y asistencia de carácter técnico para el ejercicio de las funciones de inspección y control que le atribuye la LEPARA y demás normativa de aplicación en la materia, en los términos previstos en la LAULA (arts. 12 y 14). Asimismo, los municipios podrán solicitar a la Junta de Andalucía la colaboración y el apoyo que precisen para la ejecución de la presente Ley. A tal efecto, se suscribirán los convenios pertinentes entre los municipios y la Administración de la comunidad autónoma (Disp. Adic. 2ª LEPARA).

Como hemos indicado en otro lugar<sup>75</sup>, la nueva regulación que hace la LRJSP (art. 140.2) de las relaciones interadministrativas en las que una parte sea una entidad local ha cambiado completamente la perspectiva que, de ellas, hacía el art. 9 de la LRJAPyPAC. La LRJSP somete esas relaciones interadministrativas al Título III de la LRJSP y solo en lo no previsto en él se podrá aplicar la regulación de las relaciones interadministrativas propia de la LRBRL. De esta forma, el art. 55 de la LRBRL ponía el acento de las relaciones interadministrativas en las que una parte era un ente local en la AGE o de las CC.AA., a la hora de refrenarse y ponderar y

<sup>74</sup> En el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado se constituirán comisiones mixtas de seguridad privada, nacionales, autonómicas o provinciales, con el carácter de órganos consultivos y de colaboración entre las administraciones públicas y los representantes del sector. Su composición y funciones se determinarán reglamentariamente. En las CC.AA. con competencias en materia de seguridad privada (Andalucía, ex art. 67 EAA) también podrán existir órganos consultivos en materia de seguridad privada, con la composición y funcionamiento que en cada caso se determine.

<sup>75</sup> Cfr. SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., "Las Relaciones interadministrativas", en *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer, Madrid, Madrid, 2016, pp. 450 y 451.

valorar, cuando ejercían sus competencias, las competencias locales, sobre la base del principio de lealtad institucional. Con el cambio dado por el art. 140.2 LRJSP, le son aplicables a las entidades locales, en sus relaciones con la AGE y las CC.AA. todos los principios (y sus desarrollos) previstos en el art. 140.1, lo que supone un cambio a mejor a la hora de igualar, de tú a tú a todas las Administraciones territoriales en sus tratos recíprocos, también en lo que concierne a sus competencias propias de intervención administrativa en los espectáculos públicos y actividades recreativas. Ahora, ya podemos hablar de la necesidad de que la AGE y las CC.AA. se adecúen al orden de distribución de competencias recogido en la LRBRL y la LAULA (con el ámbito blindado de competencias propias allí recogido), al tiempo que resultan ya aplicables principios como el de eficiencia, Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones y de solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución. Además, la coordinación no será ya solo una potestad de la AGE y de las CC.AA. (arts. 58 y 59 LRBRL) sino de cualquiera de las tres Administraciones territoriales (art. 140.1, e) LRJSP), según quien tenga atribuida la competencia principal sobre una materia o facultad de la misma.

## 5.2.- Un caso testigo: la coordinación de la competencia autonómica sobre espectáculos públicos y la estatal de seguridad pública, con ocasión de eventos deportivos

La coordinación de la competencia estatal para establecer medidas de policía extraordinarias de seguridad pública dirigidas a asegurar a las personas y bienes con ocasión de espectáculos deportivos (art. 149.1, 29ª CE) y las medidas autonómicas y locales de policía de espectáculos de carácter ordinario, de competencia autonómica, es una competencia estatal. Se trata de un principio plenamente acorde con el orden constitucional de competencias, puesto que la coordinación interadministrativa «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones» (STC 32/1983, Fdto. Jco. 2º), lo que resulta absolutamente necesario en áreas como la presente en que concurren competencias de diversas Administraciones (STC 148/2000 de 1 junio, Fdto. Jco.11º).

Esta coordinación venía establecida en el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la Prevención de la violencia en espectáculos deportivos, derogado por el actualmente vigente Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Dentro de esas competencias de coordinación podemos citar el establecimiento de la Unidad de Control Organizativo (art. 62 y ss.), espacio físico comprensivo de instalaciones y sistemas de seguridad, desde donde las fuerzas y cuerpos de seguridad realizan el control del encuentro deportivo para garantizar la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden durante el encuentro.

Y también las actuaciones de las Juntas Directivas o Consejos de Administración, imponiéndoles determinadas obligaciones que son también relevantes para que pueda evitarse la alteración del orden. Dichas Juntas Directivas o Consejos de Administración deben colaborar con las autoridades gubernativas y designarán un Director de Seguridad que, en el ejercicio de las funciones que le son propias, estará sometido a la autoridad del Coordinador de Seguridad y seguirá sus instrucciones en cuanto afecte a la seguridad del acontecimiento deportivo (art. 27).

El mismo encuadramiento merecen la comunicación anticipada a la Autoridad gubernativa de los encuentros programados calificados de alto riesgo, así como la remisión al Coordinador de Seguridad de información sobre los grupos de seguidores, su organización, comportamiento y planes de desplazamiento, pues se trata de extremos que permiten a las fuerzas policiales establecer los planes de prevención que resulten más adecuados en cada evento.

La supervisión de las instalaciones con carácter previo a la celebración del encuentro para comprobar el correcto funcionamiento de los sistemas de alarma y seguridad son también propios de la materia, «seguridad pública», habida cuenta de que el Director de Seguridad ha de estar informado de su correcto funcionamiento, pudiendo él mismo realizar la supervisión necesaria. La retirada de objetos peligrosos que puedan detectarse como consecuencia de todo ello es, asimismo, una actuación inherente o complementaria a la expresada supervisión por razón de seguridad.

Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado deben coordinar a los demás servicios que participen en el acontecimiento deportivo, especialmente a la policía autonómica, de existir, y a la Policía Municipal, Bomberos, Protección Civil y Cruz Roja, y a las agrupaciones de voluntarios y servicios sanitarios, así como a los servicios operativos de seguridad privada del propio club o sociedades anónimas deportivas (arts. 40 y 41).

El Ministerio del Interior, la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente, y las autoridades de las CC.AA. que ostenten competencia en materia de seguridad ciudadana realizarán las funciones de coordinación general previstas en este reglamento y podrán nombrar Coordinadores Generales de Seguridad para territorios determinados o para modalidades deportivas concretas y, dependiendo funcionalmente de los mismos, coordinadores para recintos o acontecimientos deportivos concretos, con atribuciones limitadas al ámbito de la entidad o evento de que se trate. También podrán nombrar coordinadores de seguridad en otras competiciones profesionales o de especial riesgo (art. 54). El Coordinador General de Seguridad asumirá las tareas de dirección, organización, coordinación y control de los servicios de seguridad con ocasión de espectáculos deportivos.

El Coordinador de Seguridad en cada club, sociedad anónima deportiva o acontecimiento deportivo asumirá estas mismas tareas a su nivel, bajo la directa dependencia de las Jefaturas Superiores de Policía, Comisaría Provincial o Locales, Comandancias de la Guardia Civil, o de los órganos policiales de las comunidades autónomas que ostenten competencia en materia de seguridad ciudadana, según las demarcaciones en que a cada Cuerpo corresponda ejercer sus funciones (art. 55). Y deberá mantener las necesarias relaciones de información y colaboración con las autoridades deportivas, centrales y autonómicas, así como con los responsables federativos, ligas profesionales y clubes o sociedades anónimas deportivas de todos los ámbitos o con cualquier otra persona o entidad organizadora de acontecimientos deportivos (art. 60). Los Coordinadores Generales y los de recintos o acontecimientos deportivos concretos serán nombrados entre miembros de los Cuerpos Nacional de Policía, Guardia Civil o cuerpos policiales autonómicos, según proceda, a propuesta del Director General de la Policía y de la Guardia Civil, Jefes Superiores, Comisarios provinciales o locales, primeros Jefes de Comandancias de la Guardia Civil, o de los órganos policiales de las comunidades autónomas que ostenten competencia en materia de seguridad ciudadana (art. 56).

### 5.3.- La Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

La Disp. Adic. 3ª LEPARA creó la Comisión de Coordinación de espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, como órgano encargado de coordinar las actuaciones que deban desarrollar las Administraciones Públicas de Andalucía en estas materias.

La Comisión está integrada por representantes de la Administración autonómica y de la Administración de los municipios andaluces. Su presidencia corresponde al titular de la Consejería de Gobernación y Justicia, actualmente la Consejería de Justicia e Interior, Rosa Aguilar Rivero. Aunque la Disp. Adic. 3ª apdo. 2º encargó al Consejo de Gobierno de la Junta su regulación, fue finalmente la Consejería competente en la materia (la de Gobernación inicialmente y desde 2012 la de Justicia e Interior) la que ha regulado por decreto, su composición y funcionamiento, mediante su Decreto 150/2002, de 14 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La regulación mínima que, de ella, hace la LEPARA establece que bajo la dependencia inmediata de la Comisión exista un gabinete técnico, al que podrán adscribirse funcionarios pertenecientes a las Administraciones Públicas intervinientes en la materia<sup>76</sup>.

La Comisión tiene por misión principal coordinar a las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de espectáculos y actividades recreativas, fundamentalmente a la Junta de Andalucía ya los municipios. A tal fin, se debían aprobar Planes Generales de Inspección de Establecimientos Públicos, por parte del Consejo de Gobierno, previa propuesta de la Comisión<sup>77</sup>.

La Comisión es un órgano colegiado permanente, por lo que su funcionamiento se regirá por los arts. 15 y ss. de la LRJSP. Aparte de la coordinación general en la materia, la Comisión tiene competencia para conocer, a los efectos de su seguimiento y coordinación de contenidos, los informes preceptivos que la Administración Autonómica debe emitir en los proyectos de disposiciones municipales que incidan en los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos. Y para efectuar el control y seguimiento de la efectiva adaptación y actualización de las licencias y autorizaciones que se otorguen por las Administraciones competentes en la materia, a las denominaciones y definiciones recogidas en el Decreto 155/2018, de 31 de julio, de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus

<sup>76</sup> Estará compuesto de forma paritaria por personal perteneciente a las Administraciones Públicas intervinientes en la materia, correspondiendo a la Vicepresidencia Segunda la dirección del mismo, así como la determinación de su composición. También se puede invitar a él a personal perteneciente a la AGE a través de la Delegación del Gobierno en Andalucía y, para materias específicas, a cuantos expertos se considere oportuno. Se encarga del asesoramiento técnico a la Comisión y de elaborar informes técnicos en estas materias sobre propuestas y reglamentos y, en cualquier caso, sobre los proyectos de ordenanzas municipales que incidan en los horarios de apertura y cierre de establecimientos públicos.

<sup>77</sup> En dicho planes se recogerán, al menos, los extremos siguientes:

- Objetivos generales y prioridades de la acción de las Administraciones en función de la naturaleza, actividad, aforo y antigüedad de las instalaciones.
- Criterios de seguridad exigibles en cada uno de ellos, y
- Calendario y protocolo de actuación en las inspecciones o comprobaciones a desarrollar. El Gobierno de la Junta remitirá al Parlamento el Plan General de Inspección, así como informará periódicamente del cumplimiento y efectividad del mismo.



modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre, competencia ésta ya casi por completo culminada.

Otra importante competencia de la Comisión, que no ha ejercido y que permanece inédita, era la de elaborar el Plan General de Inspección, que debía comunicar al Consejo de Gobierno para su aprobación. Hasta ahora no se ha aprobado este Plan General. Sí los planes autonómicos de inspección, en virtud de su potestad ordinaria de inspección, como se dijo arriba.

La composición de la Comisión es la siguiente:

- a) El titular de la Consejería de Justicia e Interior.
- b) El titular de la Viceconsejería Justicia e Interior, que desempeñará su Vicepresidencia Primera.
- c) El titular de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, que ejercerá su Vicepresidencia Segunda.
- d) Los siguientes Vocales:
  - Seis representantes de la Administración de la Junta de Andalucía, con rango de Director General, dos designados por el titular de la Consejería de Gobernación, y uno por los titulares de las Consejerías de Turismo y Deporte, Cultura, Medio Ambiente y Asuntos Sociales, así como las personas encargadas de suplirlos.
  - Ocho representantes de los Municipios andaluces, nombrados por el titular de la Consejería de Gobernación y designados por el Consejo Andaluz de Municipios, así como las personas encargadas de suplirlos.

Actuará como Secretario de la Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, con voz pero sin voto, un funcionario con categoría de Jefe de Servicio, adscrito a la Dirección General de Espectáculos.

Cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requiera, el Presidente de la Comisión podrá invitar a las sesiones de la misma, con voz pero sin voto, a representantes de la AGE en Andalucía y, en materias específicas, a cuantos expertos se considere necesario.

## 6.- CONCLUSIÓN

La materia de espectáculos públicos y actividades recreativas goza de una regulación de larga data en el Ordenamiento jurídico español. La CE no atribuyó expresamente esa competencia ni al Estado ni a las CC.AA., razón por la cual el Ministerio del Interior aprobó sin resistencias el nuevo Reglamento General sobre la materia, en 1982, acogiéndose a su competencia exclusiva sobre seguridad pública. Fueron los Estatutos de Autonomía los que comenzaron con timidez a atribuirle expresamente a algunas de ellas. Finalmente, tras las sucesivas reformas estatutarias, transferencias y pactos de igualdad de competencias, todas ellas salvo Galicia han acabado asumiéndola de manera patente, una vez superado el genérico concepto de ocio al que se agarraban.

Nuestro EAA de 1981 recogía la competencia exclusiva sobre espectáculos en su art. 13, si bien desligada de la de actividades recreativas y unida a la de publicidad. El nuevo EAA de 2007 ha ampliado y concretado esas competencias en su art. 72.2.

Así, casi todas las CC.AA. han terminado aprobando leyes especiales que han desplazado la aplicación de aquel Reglamento estatal, que sigue estando vigente en muy pocos preceptos en lo no regulado en ellas. Y han aprobado igualmente reglamentos de desarrollo de las mismas.

En Andalucía se hizo con la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos públicos y Actividades recreativas, desarrollado por reglamentos generales sobre admisión, inspección, catálogo, horarios, sancionador, de actividades ocasionales y extraordinarias, etc., que a su vez han sido concretados mediante las correspondientes órdenes. Podemos decir con orgullo que la regulación autonómica andaluza es una de las más completas del Estado al respecto.

El Estado, sin embargo, ostenta competencias exclusivas sectoriales y concurrentes que le han permitido incidir en la regulación del deporte, seguridad ciudadana, espectáculos taurinos, retransmisiones, cinematografía, etc., lo que hacen de esta materia un punto neurálgico de entrecruzamiento competencial. También los municipios (y en menor medida las Provincias) han asumido importantes competencias generales sobre autorización, regulación, inspección, control, horarios y seguridad de los espectáculos públicos y actividades recreativas celebradas en su término.

Por último, se han comentado las necesarias relaciones interadministrativas de colaboración y coordinación, y hemos abogado por un mayor empleo de las técnicas de cooperación, sobre todo en materia de inspección.

## BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE ÁVILA, J. M., “Establecimientos y espectáculos públicos: régimen de horarios y principio de legalidad”, en Seminario de Derecho Administrativo Universidad de Cantabria Diario La Ley, 1992, pág. 402, tomo 2, 3501/2001.

AYUSO GARCÍA, I., M., “Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 13, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 15 al 29 Jul. 2015, Ref. 1555/2015, pág. 1555, 4599/2015.

BARRANCO VELA, R. y BULLEJOS CALVO, C., “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio”, en El Consultor de los Ayuntamientos, 19/2009.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT REINA, E., “Reparto de competencias Estado-CC.AA.: sanidad, asistencia social y seguridad social; cultura, educación e investigación; turismo, deporte, ocio y espectáculos” (Ref. 910056), en lustel.com.

CABEZUELO VALENCIA, D., “Espectáculos públicos. Murcia. Procedimiento sancionador. Medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la CA de la región de Murcia”, en La Administración práctica, 3/2016.

CALANCHA MARTÍN, A., “Intervención administrativa en espectáculos públicos y actividades recreativas y de ocio. Breve referencia a la incidencia de la Directiva de Servicios. Normativa de desarrollo”, en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 9, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 May. 2011, Ref. 1125/2011, pág. 1125, tomo 2, 10724/2011.

CASTILLO BLANCO, F. Á., y MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, P. R., *Espectáculos públicos y actividades recreativas. Régimen jurídico y problemática actual*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

CORRAL GARCÍA, E., “concesión de licencia de obra de nueva planta o de adaptación o reforma de locales o recintos destinados a espectáculos públicos o actividades recreativas”, en *Práctica Urbanística*, Nº 39, Sección Práctica Urbanística, Junio 2005, 1316/2005.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “La <<seguridad pública>> como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos”, en *RAP* 109, 1986.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Las licencias de espectáculos públicos: su doble configuración legal y jurisprudencial y sus interrelaciones con las licencias urbanísticas y las de actividades clasificadas (III)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 11, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Jun. 2001, Ref. 1867/2001, pág. 1867, tomo 2, 4024/2003.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Las licencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, según la jurisprudencia (I)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 9, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 May. 1997, Ref. 1328/1997, pág. 1328, tomo 1, 2205/2003.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Licencias Urbanísticas. Licencias de Actividades. Licencias de Espectáculos. Sus interrelaciones, analogías y diferencias, según la Doctrina y la Jurisprudencia (II)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 19, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Oct. 1998, Ref. 2801/1998, pág. 2801, tomo 2, 3588/2003.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Real Decreto-Ley 2/1985, que liberó los horarios de cierre de los establecimientos comerciales y de prestación de servicios al público”, en *Diario La Ley*, 1988, pág. 1077, tomo 2, 5943/2001.

ESCUADERO MÉNDEZ, J. (coord.), *La contratación de espectáculos y actividades culturales por las corporaciones locales*, FEMP-Ediciones TREA, Gijón, 2006.

GARRIDO FALLA, F., “Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos”, en *REDA*, nº. 76, 1992.

GONZÁLEZ ALONSO, A., “La intervención de la Administración en la seguridad ciudadana: los espectáculos públicos. Especial referencia a la Comunidad de Madrid”, en *REALA* 309 (enero-abril, 2009).

HERNÁNDEZ DE MARCO, S., “Algunos problemas del horario de cierre de establecimientos y espectáculos públicos”, en *Diario La Ley*, 1988, pág. 1056, tomo 1, 18041/2001.

HORCAJADA, M. Á., “El control preventivo de los usos y actividades en la legislación castellano-manchega”, en *Práctica Urbanística*, Nº 113, Sección Estudios, marzo de 2012, 2076/2012.

LÓPEZ-NIETO y MALLO, F., *Espectáculos y Establecimientos públicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2ª edición, 1989.

PLASENCIA FERNÁNDEZ, P., “La reglamentación de las fiestas de toros y la Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 24, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Dic. 2000 al 14 Ene. 2001, Ref. 3961/2000, pág. 3961, tomo 3, 3881/2003.

RODRÍGUEZ HERMOSO, J. L., y MARCOS BRAOJOS, R., *Normativa comentada de la CAA en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos*, IAAP, Sevilla, 2010.

RUIZ-RICO RUIZ, C., “Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional (a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013)”, en *Actualidad Administrativa*, Nº 1, Sección A Fondo, Enero 2014, tomo 1, 10874/2013.

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Las Relaciones interadministrativas”, en *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer, Madrid, Madrid, 2016.

SOLA TEYSSIERE, J., “La Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía: delimitación de competencias y ámbito de la aplicación”, en *RAAP* nº. 43, 2001.

TRAYTER, J. M., “Reglamento de espectáculos públicos y principio de legalidad”, en *Diario La Ley*, 1991, pág. 826, tomo 4, 18882/2001.

VALERA ESCOBAR., G., “Atribución de competencias municipales en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 12, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Jun. al 14 Jul. 2001, Ref. 2019/2001, pág. 2019, tomo 2.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ., A., “Competencias estatales, autonómicas y locales sobre los espectáculos taurinos, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de octubre de 2016”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 2, Sección Opinión / Comentarios de Jurisprudencia, Quincena del 30 Ene. al 14 Feb. 2017, Ref. 189/2017, 37/2017.