



SRA. CONSEJERA DE SEGURIDAD

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 11 de junio de 2014, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 86/2014, relativa al **anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas (Ref.: DNCG_LEY_7155/2013_07)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Eskubi Juaristi.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Gorka Erlantz Zorrozuza Aierbe.

D. Imanol Zubizarreta Arteché.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 99/2014

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 13 de mayo de 2014 de la Consejera de Seguridad, con registro de entrada en esta Comisión de la misma fecha, se somete a consulta el anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas.
2. El expediente que acompaña a la consulta consta, además del texto del anteproyecto, de los siguientes documentos y trámites:
 - a) Memoria justificativa.
 - b) Orden de inicio.
 - c) Orden aprobación previa.



- d) Informe jurídico.
- e) Informe impacto en función del género.
- f) Anuncio del trámite de información pública (en castellano y euskera).
- g) Publicación en el BOPV del trámite información pública (en castellano y euskera).
- h) Proyecto de norma (en castellano y euskera).
- i) Memoria en relación a la Ley de tasas y precios públicos.
- j) Memoria económica.
- k) Informe de Emakunde.
- l) Alegaciones de la ONCE.
- m) Alegaciones del Ayuntamiento de Bilbao.
- n) Alegaciones de la Federación de Hostelería País Vasco.
- o) Comunicación del trámite información pública a EUDEL.
- p) Solicitud de EUDEL de ampliación plazo.
- q) Ampliación del plazo a EUDEL.
- r) Alegaciones de una ciudadana particular.
- s) Dictamen 2/14 del Consejo Económico y Social (en castellano y euskera).
- t) Certificado de Kontsumobide.
- u) Informe de la Dirección Administración Tributaria.
- v) Certificado del Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- w) Memoria del anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- x) Acta del Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- y) Informe del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
- z) Comunicación a los municipios del trámite de información pública.



- aa) Listado de los municipios a los que se ha comunicado el trámite de información pública.
 - bb) Memoria sucinta del anteproyecto para la Comisión Jurídica Asesora.
3. En fecha 5 de junio de 2014 se recibe en el registro de la Comisión documentación nueva, que hace referencia al informe de la Oficina de Control Económico, emitido con fecha 29 de mayo de 2014, al que se acompaña una memoria complementaria del departamento promotor en la que se realizan las consideraciones que le merecen las observaciones vertidas en el informe.

CONSIDERACIONES

I INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

4. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, sin que se encuentre entre las excepciones que también contempla.

II DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

5. El anteproyecto contiene una parte expositiva que señala los cambios socio-culturales que se han producido en la sociedad desde el dictado de la anterior ley, con una generalización y diversificación de las actividades relacionadas con el ocio. Con los cambios en perspectiva, el fin en esta materia debe ser la de asegurar que tales espectáculos y actividades se desarrollen con garantía de la seguridad e integridad de los participantes y asistentes, personas consumidoras o usuarias, así como de las terceras personas afectadas en aras de permitir la convivencia ciudadana. Se aprecia la necesidad de integrar la regulación precedente, por ejemplo, con el régimen de los derechos y deberes de los protagonistas de estas actividades.
6. Se indica el dictado de nuevas normas que impulsan a la modificación de la legislación vigente, auspiciando favorecer la iniciativa empresarial mediante la eliminación de trámites burocráticos innecesarios y la simplificación procedimental de trámites, sin olvidar velar por el interés general en preservar la seguridad y la convivencia.
7. El anteproyecto trata de profundizar en la simplificación de los títulos habilitantes para el acceso a las actividades y espectáculos recreativos, integrando los regímenes normativos sectoriales, evitando duplicidades y aligerando los trámites para el acceso a las actividades económicas y culturales.



8. Su parte dispositiva se compone de sesenta y cinco artículos, distribuidos en cinco títulos y agrupados en diferentes capítulos, con la intitulación y regulación que se expone a continuación:

Título 1.- Disposiciones generales.

- Capítulo I.- Objeto, ámbito y finalidades de la norma.

Objeto: Artículo 1.- Regulación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas.

Definiciones: Artículo 2.- a) Espectáculos públicos: b) Actividades recreativas, c) Establecimientos públicos. d) Espacios abiertos.

Ámbito: Artículo 3.- Los establecimientos, espectáculos y actividades recreativas contenidos en el catálogo anexo a la aplicación la norma. Se excluyen del ámbito de la ley las celebraciones estrictamente privadas, de carácter familiar o social, que no estén abiertas a la concurrencia pública; las actividades que se realicen en el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, así como las celebraciones religiosas. La ley es de aplicación supletoria a toda clase de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, en todo lo no previsto en la legislación correspondiente

Finalidades: Artículo 4.-. Facilitar el desarrollo seguro de las actividades, la seguridad y la salud de los participantes, la calidad, comodidad y sostenibilidad ambiental de los equipamientos en los que se celebren y la convivencia pacífica y ordenada en su desarrollo.

Prohibiciones: Artículo 5.-. Quedan prohibidas las actividades constitutivas de delito, las que fomenten la violencia, el racismo, la xenofobia, el sexismo y cualquier otra forma de discriminación, atenten contra la protección de la infancia y la adolescencia, la protección de animales o del patrimonio cultural o natural. Igualmente se prohíbe el consumo de



bebidas en espacios públicos en grupo cuando puedan causarse molestias a terceros o deteriorar el entorno,

- Capítulo II.- Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

**Consejo Vasco
Espectáculos y
Actividades Recreativas:** Artículo 6.- Se crea como órgano consultivo y de participación de las diversas instituciones implicadas y de los sectores afectados.

Título II.- Régimen aplicable a espectáculos y actividades recreativas.

- Capítulo I.- Derechos y deberes.

**Espectadores/usuarios,
derechos:** Artículo 7.- Instituye un elenco de derechos, sin perjuicio de los que posean conforme a la normativa de consumo. Entre tales derechos están los de admisión sin discriminación y de disfrute de los servicios y del espectáculo o actividad en las condiciones previstas; de devolución del importe pagado en casos de suspensión; de que se les faciliten hojas de reclamaciones, a recibir un trato respetuoso y no discriminatorio, y a la veracidad de la publicidad.

Deberes: Artículo 8.-. Entre los que se fijan las de acatar las normas de admisión, ocupar sus localidades sin invadir áreas reservadas a otros fines, respetar la ejecución del programa y sus horarios, no portar armas o elementos peligrosos , ni exhibir objetos que inciten a violencia, racismo, xenofobia o discriminación, y no perturbar la convivencia.

**Otras personas
interesadas, derechos:** Artículo 9.-: Igualmente se contemplan los derechos de terceros afectados por los espectáculos o actividades: vecinos, etc.

**Titulares /
organizadores,** Artículo 10.-: Se refieren a la organización de la actividad, a adoptar medidas para garantizarla, estableciendo



derechos: condiciones y a fijar libremente los precios,

Obligaciones: Artículo 11.-: Responden por la celebración de la actividad y los daños que se produzcan por su negligencia o imprevisión. Deben mantener las instalaciones en perfecto estado de funcionamiento, adoptar medidas de seguridad y salubridad y control del ruido, y evitar molestias a terceros. Deben ofrecer las actividades anunciadas salvo fuerza mayor o causa fortuita, permitir la entrada del público salvo causa legalmente prevista, guardar el respeto a los asistentes, cumplir con la normativa sobre autoprotección, accesibilidad, igualdad y derechos lingüísticos. No deben tolerar actividades ilegales en el establecimiento. Deben facilitar la inspección.

Artistas, intérpretes y ejecutantes, Derechos: Artículo 12.-. Tienen derecho a ejecutar la actividad conforme a lo programado, ser tratados con respeto por los organizadores y los usuarios y recibir protección para actuar y pueden negarse a actuar por causa legítima o por razones de fuerza mayor.

Obligaciones: Artículo 13.- Deben respetar al público asistente y llevar a cabo la actuación conforme a lo programado, sin perjuicio de lo expuesto en los derechos.

- Capítulo II.- Requisitos y condiciones de espectáculos y locales.

Condiciones técnicas: Artículo 14.-. Deben reunir las condiciones de seguridad, de salubridad e higiene y accesibilidad universal que resulten necesarias para garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes y para evitar molestias al público asistente y a terceras personas tanto en esta normativa como en la normativa sectorial aplicable. Particularmente se refiere a las condiciones exigibles en materia de seguridad y protección; solidez estructural y funcionamiento de las instalaciones, instalaciones eléctricas, incendios y demás riesgos, salubridad, higiene y acústica, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico, artístico y cultural, accesibilidad universal, etc. Se habilita el



establecimiento de restricciones mediante ordenanza local para evitar la concentración excesiva de establecimientos públicos. Se prevé la posibilidad de reglamentar las condiciones exigibles de determinados establecimientos de régimen especial sujetos a un régimen especial en horarios, localización, distancias mínimas servicios de movilidad u otras medidas especiales para minimizar su impacto.

**Información y
publicidad:**

Artículo 15.-. Se exige un letrero o placa en el acceso a los establecimientos identificando su actividad y titularidad, así como un distintivo de identificación con indicación al grupo de pertenencia. Además deben disponer de forma visible de información sobre las condiciones de la actividad. Se regula la información mínima que debe contener la publicidad de los espectáculos o actividades y se obliga a las responsables de la difusión a colaborar en la identificación de los organizadores.

**Venta de entradas y
localidades:**

Artículo 16.-. Se establecen las condiciones de venta de entradas en cuanto a identificación de canales y puntos de venta, porcentajes mínimos de despacho directo, información mínima de las entradas, etc. Se prohíbe la reventa con recargo, la venta comisionada no autorizada, así como la venta encubierta de entradas o abonos.

Horario:

Artículo 17.-. Se prevé que reglamentariamente se determine el horario general de los establecimientos, pudiendo los municipios establecer ampliaciones al horario general de los establecimientos con motivo de fiestas y otros eventos en las condiciones que el propio reglamento prevea. Se contempla la ampliación del horario general o de un horario diferenciado sujeto a autorización singular, con posibilidad de imponer medidas correctoras adicionales para evitar molestias. E igualmente se contempla la posibilidad de limitación del horario general.

Protección a menores de

Artículo 18.-. Se prohíbe la presencia de menores en actividades no aptas para los mismos y, en particular, en



| | |
|--|--|
| edad: | salas de exhibiciones especiales de naturaleza pornográfica o de extrema violencia, en salas de fiesta y discotecas, en ciberlocales con acceso a redes sin limitación referida a la edad, así como en locales de juego en los términos de su normativa. Se prohíbe la presencia de menores de 16 años en pubs salvo si están acompañados de mayores de edad, sin consumo de alcohol y hasta las 22 horas. Los organizadores deben calificar y graduar por edades el acceso cuando pueda suponer un riesgo para los menores y debe publicitarse tal calificación. Se regulan las condiciones para que se puedan celebrar sesiones para menores en salas de baile o discotecas. Los titulares u organizadores pueden exigir que se acredite la edad del público asistente y deben impedir el acceso de quienes no acredite su edad o no cumplan con el requisito de edad. |
| Obligaciones de vigilancia y control de acceso: | Artículo 19.- Se contempla la posibilidad de exigir en determinados establecimientos especiales medidas de vigilancia y seguridad, dispositivos que permitan la detección de armas u otros objetos peligrosos, servicios de admisión específicos, etc. Se obliga a los establecimientos con aforo autorizado superior a 700 personas a disponer de sistemas de conteo de personas y control de aforo. Los municipios podrán exigir tales sistemas a establecimientos con aforo inferior. |
| Condiciones de admisión: | Artículo 20.- Se faculta a los titulares de los establecimientos a establecer condiciones de admisión y de reserva que sean objetivas y no discriminatorias de ninguna forma. Tales condiciones de admisión deben ser publicitadas en la publicidad, los canales de venta y a la entrada del establecimiento. |
| Primeros auxilios y evacuación de emergencia: | Artículo 21.- Se prevé que reglamentariamente se regulen los tipos de establecimientos o actividades que deban disponer de personal capacitado y medios para primeros auxilios y evacuación en caso de emergencia, atendiendo a la dimensión o aforo del establecimiento, instalación o espacio donde se desarrollen. |



Seguro: Artículo 22.- Todos los titulares y organizadores deben disponer de un seguro de responsabilidad civil por daños con las coberturas y en las cuantías que se determinen reglamentariamente.

Título III.- De la intervención administrativa.

- Capítulo I.- Apertura de establecimientos públicos.

Título habilitante: Artículo 23.-. Desaparece la figura de la licencia de establecimiento o la comunicación previa prevista en la ley hasta ahora vigente como títulos habilitantes con regulación propia y autónoma respecto de los títulos habilitantes exigibles conforme a la normativa de actividades clasificadas. La apertura de los establecimientos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta norma requiere de los títulos habilitantes previstos en la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, que se modifica en la presente. En el título habilitante deben constar las actividades compatibles que se realicen en el establecimiento de entre las comprendidas en el catálogo. Tales títulos habilitantes permiten el desarrollo de los espectáculos y actividades inherentes al tipo de establecimiento de que se trate o que se contemplen en dicho título. Igualmente habilita, previa comunicación al ayuntamiento, para la celebración ocasional de un espectáculo teatral o musical o una actividad cultural o social no previsto si no supone alteraciones del resto de condiciones previstas en el título habilitante.

Emisión de informe/órgano autonómico: Artículo 24.- Dicho órgano puede emitir informe de medidas correctoras en la tramitación de las licencias de actividad en los establecimientos de aforo superior a 700 personas, plazas de toros, establecimientos de régimen especial y otros que se determinen reglamentariamente.

Comunicación previa de Artículo 25.-. Además de la documentación prevista en la normativa de actividades clasificadas deberán aportar



actividad clasificada: certificado sobre la suscripción de contrato de seguro y el cumplimiento en su caso de la normativa de autoprotección.

- **Capítulo II.- Instalaciones eventuales.**

Instalaciones eventuales: Artículo 26.- Requieren de autorización municipal mediante un procedimiento simplificado, exigiéndoles condiciones de seguridad, higiene y comodidad para el público y los ejecutantes análogas a las exigibles para las instalaciones fijas.

Terrazas: Artículo 27.- Requieren de la vía pública anexa a un establecimiento principal por lo que deberán obtener el correspondiente título habilitante expedido por el municipio conforme a la normativa local establecida al efecto, que puede limitar el horario de uso de estas instalaciones y, en todo caso, la práctica de cualquier actividad que suponga molestias para el vecindario.

Barracas y atracciones de feria: Artículo 28.- Requieren de autorización municipal para la cual se exigirá seguro de responsabilidad civil, la documentación técnica del fabricante acreditativa del cumplimiento de las condiciones de seguridad y certificados de revisión anual de la atracción y de seguridad y solidez.

- **Capítulo III.- Organización de espectáculos públicos y actividades recreativas.**

Títulos habilitantes: Artículo 29.- No es precisa autorización o comunicación previa para la celebración de actividades en un establecimiento autorizado para su realización. Se requiere autorización previa para la celebración ocasional de espectáculos o actividades no amparadas por el correspondiente título habilitante o cuando, aun disponiendo de tal título, la actividad implique modificación de las condiciones técnicas generales, una alteración de la seguridad, un aumento del aforo sobre el



previsto o impliquen la instalación de escenarios, tinglados o estructuras desmontables. Igualmente se requiere de autorización previa en el caso de espectáculos o actividades en espacios abiertos conforme al artículo 32, espectáculos y festejos taurinos, espectáculos pirotécnicos y pruebas deportivas en vías interurbanas.

Requisitos:

Artículo 30.- Deben convocarse y realizarse bajo la responsabilidad de personas o entidades identificadas, disponer en su caso del correspondiente título habilitante, reunir las condiciones de seguridad, de salubridad e higiene y accesibilidad universal; disponer de los servicios e instalaciones que resulten obligatorios, disponer de póliza de seguro, presentar una valoración del impacto acústico, prevenirlo y minimizarlo, y el resto de requisitos legalmente exigidos.

Espectáculos y actividades en establecimientos:

Artículo 31.- En el caso de las autorizaciones de espectáculos y actividades no amparadas por el correspondiente título habilitante del establecimiento o cuando, aun disponiendo de tal título, la actividad implique modificación de las condiciones técnicas generales se requiere la constitución de la fianza para responder de las obligaciones legales y administrativas. Están exentas de tal fianza las administraciones públicas.

Espectáculos y actividades en espacios abiertos:

Artículo 32.- Requieren en todo caso la autorización pertinente de utilización especial o privativa del espacio público. Requieren además autorización conforme a esta ley si utilizan instalaciones o estructuras tanto fijas como eventuales o portátiles o desmontables para su realización o para cobijar al público asistente. En tales casos, si se celebran en espacios acotados con restricciones de acceso con un aforo o capacidad superior a 700 personas, debe recabarse informe al órgano competente en espectáculos del Gobierno Vasco, el cual puede comunicar medidas correctoras.

Espectáculos y festejos

Artículo 33.- Se prevé la regulación reglamentaria de las



| | |
|---|---|
| taurinos: | plazas de toros y lugares e instalaciones donde se pueden celebrar espectáculos taurinos, así como la organización y desarrollo de los mismos a fin de garantizar la integridad de los espectáculos, salvaguardar los derechos del colectivo de profesionales taurinos participantes, de las personas aficionadas y del público en general y de atender a las especificidades de su organización administrativa. |
| Espectáculos pirotécnicos: | Artículo 34.- Se sujeta a las exigencias de seguridad que se establezcan en la normativa estatal sobre explosivos, así como a las que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de esta ley. |
| Pruebas deportivas en vías interurbanas: | Artículo 35.- Se sujetan a lo dispuesto en la normativa de seguridad vial, además de lo dispuesto en esta ley y su normativa de desarrollo. |
| Competencias: | <p>Artículo 36.- Del Ayuntamiento: Celebración de actividad en establecimiento amparado por título habilitante; celebración ocasional en locales no amparada por el correspondiente título habilitante; espectáculo teatral o musical o actividad cultural o social ocasional en establecimiento con título habilitante aun cuando no figure tal actividad en el mismo, si no se alteran el resto de condiciones del título habilitante; celebración de modo ocasional en establecimientos con título habilitante si implican modificación condiciones, aumento de aforo o instalación de estructuras; celebración en espacios abiertos.</p> <p>De las direcciones del Gobierno Vasco competentes en la materia: Espectáculos taurinos; espectáculos pirotécnicos; pruebas deportivas en vías interurbanas.</p> |
| Régimen jurídico de las autorizaciones: | Artículo 37.- Las autorizaciones se conceden sin perjuicio de la exigencia de otras autorizaciones aplicables. El plazo para la resolución y notificación se preverá en las reglamentaciones de desarrollo, en defecto de la cual será de 3 meses en el caso de espectáculos y actividades en |



espacios abiertos, siendo el silencio negativo. En el resto de supuestos, en defecto de norma, las solicitudes se presentarán con 10 días de antelación, siendo el silencio positivo si no se ha notificado la resolución 72 horas antes de la celebración.

Régimen de comunicación previa:

Artículo 38.- Debe presentarse con una antelación mínima de 10 días respecto del inicio del espectáculo o actividad, indicando la actividad a desarrollar, la figura del organizador, el tiempo, el lugar y su aforo o capacidad y el resto de documentación que se prevea reglamentariamente. La presentación faculta la celebración sin perjuicio de la comprobación y control administrativos. La no presentación o la inexactitud, falsedad u omisión esencial de datos o documentos aportados determina la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad y la Administración podrá, previa audiencia, suspender la actividad.

Título IV.- Vigilancia, control e inspección.

• Capítulo I.- Disposiciones comunes.

Obligaciones de mantenimiento y revisión:

Artículo 39.-. Los titulares y organizadores están obligados a mantener los establecimientos e instalaciones en perfecto estado de funcionamiento. Los titulares de los establecimientos deben someterse a los controles y revisiones previstos en la normativa sectorial.

Comprobaciones y controles:

Artículo 40.- Corresponde a las administraciones competentes las potestades de inspección de establecimientos, control de la celebración, prohibición, suspensión, clausura y adopción de las medidas de seguridad, adopción de medidas provisionales y la sanción de las infracciones a esta normativa.

• Capítulo II. Inspección.



Competencias inspectoras y de control: Artículo 41.-. Las competencias de inspección y control residen en principio en la Administración competente para efectuar el control previo al inicio de la actividad. No obstante se prevé la inspección complementaria del Gobierno Vasco en determinados casos y la capacidad de suplir la inacción municipal.

Criterios y coordinación de las inspecciones: Artículo 42.-. Fijación de objetivos y prioridades de las inspecciones previo informe del Consejo Vasco de Espectáculos y de Actividades Recreativas y promoción de planes de inspección compartidos.

Práctica de la inspección: Artículo 43.- Facultades de la inspección (agentes de la Unidad de Juego y Espectáculos de la Ertzaintza o miembros de la Policía local u otro personal funcionario público designado, así como otro personal técnico habilitado). Clases de inspección: programadas o durante el funcionamiento sin previo aviso. Obligación de permitir el libre acceso a la inspección con el límite constitucional de la entrada en domicilio y de colaborar con ella. Obligación de presentar la documentación legal exigible. Contenido de las actas de inspección. Posibilidad de que en el acta notificada se establezcan requerimientos de subsanación de irregularidades o de que se formule denuncia que, si es notificada en el acto, constituirá acuerdo de incoación del procedimiento sancionador

- Capítulo III.- Medidas de seguridad.

Vigilancia policial: Artículo 44.-. Especial atención por los cuerpos de la policía del País Vasco, adopción de especiales dispositivos de seguridad policial en casos de riesgo potencial. Remisión a la normativa de prevención de la violencia, el racismo y la xenofobia en espectáculos deportivos.

Prohibición y suspensión: Artículo 45.-. En casos de espectáculos legalmente prohibidos, exista peligro cierto, se produzcan o prevean graves desórdenes o cuando carezcan de título



habilitante y condiciones de seguridad. Como regla general debe existir preaviso antes de la suspensión.

Clausura y precinto: Artículo 46.- Caben con carácter temporal en tanto subsista su causa en los casos de falta de título habilitante, de modo motivado y previa audiencia. Igualmente cabe en cualquier caso cuando presenten deficiencias que hagan peligrar gravemente la seguridad o la salubridad pública. En casos de peligro inminente, pueden adoptarse sin necesidad de audiencia previa. Si lo decide la inspección por urgencia debe ser ratificada en el plazo máximo de setenta y dos horas por la autoridad competente.

Decomiso: Artículo 47.-. De los bienes relacionados con el espectáculo o la actividad objeto de prohibición o suspensión con el fin de garantizar su efectividad.

Autoridades competentes: Artículo 48.-. Las que lo sean para el otorgamiento de autorizaciones y licencias o recepción de comunicaciones previas y el Departamento de Seguridad en caso de inhibición, previo requerimiento, de la entidad local, o bien por razones de urgencia.

Título V.- Régimen sancionador.

- Capítulo I.- Infracciones.

Infracciones: Artículo 49.-. Se clasifican en muy graves, graves y leves. Infracciones muy graves: Artículo 50: Infracciones graves: Artículo 51. Infracciones leves: Artículo 52. Responsables: Artículo 53.

- Capítulo II. Sanciones.

Sanciones por infracciones muy graves: Artículo 54.



Sanciones por infracciones graves: Artículo 55.

Sanciones por infracciones leves: Artículo 56.

Graduación de las sanciones: Artículo 57.- Proporcionalidad con la gravedad, atendiendo a su trascendencia, el riesgo causado, beneficio ilícitamente obtenido. Puede incrementarse con la cuantía del beneficio ilícito.

- Capítulo III. Prescripción y caducidad.

Prescripción de infracciones: Artículo 58.- De 3, 2 y 1 año por el grado de gravedad de la infracción, respectivamente, desde la comisión, o bien de la realización del último acto o finalización de la actividad en la infracción continuada; interrupción por apertura de expediente con conocimiento del interesado, reanudándose por paralización por más de un mes.

Prescripción de sanciones: Artículo 59.- Mismos plazos de prescripción que para las infracciones, a contar desde la firmeza; mismo plazo de interrupción y de reanudación de la prescripción.

Caducidad: Artículo 60.- El procedimiento debe ser resuelto y comunicado en el plazo máximo de un año desde su iniciación, salvo concurrencia de alguna circunstancia prevista en la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Capítulo IV. Competencia y procedimiento.

Órganos competentes para el ejercicio de la Artículo 61.- La instrucción y resolución de las infracciones será en general competencia del órgano municipal o autonómico competente para la inspección y control de



potestad sancionadora: la actividad, correspondiendo en las infracciones muy graves a los órganos del Gobierno Vasco competentes en la materia, con arreglo a la cuantía de la sanción; igualmente en el caso de inhibición del municipio, previo requerimiento de cumplimiento.

Procedimiento sancionador: Artículo 62.- Se tramitarán con arreglo a la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Medidas provisionales: Artículo 63.- pueden acordarse por los órganos competentes, previa audiencia de los interesados, medidas provisionales para aseguramiento de la eficacia de la resolución que se pudiera tomar, bien de suspensión de licencia o autorización, del espectáculo o actividad y su prohibición, cierre del establecimiento, decomiso o precinto de bienes, de entradas o dinero de reventa o venta, prestación de fianza, u otras proporcionadas, apropiadas y necesarias.

Adopción excepcional de medidas cautelares por el personal funcionario inspector: Artículo 64.- Excepcionalmente, con objeto de evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y garantizar la seguridad de las personas y bienes, podrán ser impuestas sin audiencia de las personas interesadas por el personal funcionario que constate directamente los hechos eventualmente ilícitos en el ejercicio de su función específica, reflejándolo en el acta, incoándose con urgencia el procedimiento y ordenando el titular la revocación, mantenimiento o modificación de las medidas, que en cualquier caso se extinguirán si en el transcurso de cuatro días no se incoara el procedimiento sancionador.

Registro de infracciones y sanciones: Artículo 65.- Se crea un registro autonómico para la anotación de todas las infracciones y sanciones impuestas mediante resolución firme. Las infracciones cuya sanción hubiera sido objeto de cancelación no podrán ser tenidas en cuenta a efectos de la reincidencia



y reiteración.

9. La parte final se compone de dos disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y cuatro finales.
10. La disposición adicional primera lleva por título "Aplicación de la normativa estatal contra la violencia en el deporte", y prevé que cuando unos mismos hechos sean susceptibles de ser calificados y sancionados con arreglo a la ley de espectáculos públicos y actividades recreativas y en la normativa estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, será de aplicación esta segunda normativa atendiendo al principio de especialidad.
11. La disposición adicional segunda atiende a la regularización de los establecimientos sometidos a la licencia de actividades clasificadas; sometiéndolos también, por otra parte, los espectáculos y actividades que organicen los propios ayuntamientos a los condicionamientos y requisitos generales establecidos en la ley.
12. La disposición transitoria primera, denominada "Régimen transitorio", establece que hasta la entrada en vigor de las normas de desarrollo de la presente ley mantendrán su vigencia las que vienen aplicándose, en tanto no contradigan esta ley.
13. La disposición transitoria segunda se rubrica "Licencias y autorizaciones", determinando que todas las que hayan sido presentadas antes de la entrada en vigor de la ley se rigen por la normativa vigente en el momento en que se solicitaron.
14. La disposición transitoria tercera lleva por título "Aplicación de la ley a los prestadores de servicios autorizados o habilitados", y prevé que las disposiciones por las que se sustituye el régimen de autorización administrativa previa por el de presentación de comunicación previa resultarán de aplicación a los prestadores autorizados o habilitados, debiéndose entender que la autorización o habilitación concedida sustituye a la comunicación previa de forma automática.
15. La disposición transitoria cuarta, bajo la denominación de "Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas", determina que, en tanto no se desarrolle reglamentariamente el régimen aplicable al nuevo Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, seguirá vigente la normativa contemplada en la Ley 4/1995 en lo que atañe a su composición y régimen de funcionamiento.
16. La disposición transitoria quinta, denominada "Cuantía de las fianzas", establece las fianzas que, provisionalmente y hasta que no se produzca el desarrollo reglamentario, deben constituir los organizadores de espectáculos y actividades recreativas cuando éstas sean necesarias según la ley.



17. La disposición transitoria sexta se halla referida a "Expedientes sancionadores", señalando que los abiertos antes de la entrada en vigor de la ley se rigen por la normativa vigente en el momento de su apertura, salvo que la regulación prevista en la nueva norma sea más favorable para los expedientados.
18. La disposición transitoria séptima, "Aplicación de la ley a las barracas y atracciones de feria", contempla un plazo de adaptación de sus titulares a las exigencias y acreditaciones técnicas de la nueva ley.
19. La disposición derogatoria se refiere a la derogación de la vigente Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas (LEPAR).
20. Las cuatro disposiciones finales se dedican, respectivamente, a una modificación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco (LGPMA), que, por una parte, añade un nuevo apartado 4 al artículo 58 y, por otra, da nueva redacción a los apartados 15 y 16 de la letra A) del anexo II, "Lista de actividades e instalaciones clasificadas" de la LGPMA.
21. La final segunda, "Modificaciones de la Ley de tasas y precios públicos", introduce una modificación en el artículo 104, hecho imponible, del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, para habilitar el cobro de una tasa por la prestación de servicios de vigilancia y protección de espectáculos y actividades recreativas por parte de la Ertzaintza; modifica el artículo 107, cuota, del mismo texto refundido, que pasa a denominarse "Tasas en materia de tráfico, juego, espectáculos, emergencias y seguridad"; y añade un nuevo capítulo VI al título V con la denominación "Capítulo VI. Tasa por prestación de servicios especiales de la Ertzaintza".
22. La disposición final tercera, "Actualización de las cuantías de las sanciones", faculta al Consejo de Gobierno para actualizar o revisar mediante criterios de oportunidad debidamente justificados los importes de las sanciones.
23. La disposición final cuarta se dedica a la "Entrada en vigor", que resulta inmediata.
24. El anteproyecto contiene un anexo, referido al Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

III TÍTULO COMPETENCIAL

25. Del propio título del anteproyecto de ley y de su articulado se desprende que, con carácter general, la materia competencial que circunscribe una regulación de este tipo es la de espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante, EPAR).



26. Esta competencia se encuentra reconocida expresamente a la CAPV en el artículo 10.38 del Estatuto de Autonomía (EAPV), que prevé la competencia exclusiva en materia de espectáculos.
27. Competencia ésta que, como recordábamos en el Dictamen 18/2012, referido a la misma materia, comprende así mismo la de las actividades recreativas, con arreglo a lo que señaló el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 46/2001, de 27 de febrero.
28. La regulación de la materia ha comprendido desde las primeras normativas, tanto estatales (Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de policía de espectáculos y actividades recreativas) como autonómicas (Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas vigente), toda una serie de aspectos referidos tanto al establecimiento de un marco general como a la determinación y características del objeto (espectáculos, actividades y establecimientos públicos), de los sujetos (organizadores, actuantes, asistentes) y de la organización; e igualmente al régimen de intervención administrativa y al control, fundamentando un amplio abanico de actuaciones administrativas en el ámbito del establecimiento de las instalaciones y de las condiciones de celebración, la ordenación de los títulos administrativos necesarios y la regulación de la actividad inspectora, de vigilancia y el ejercicio de la potestad sancionadora de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos.
29. Con todo, un rasgo característico de esta materia es que confluyen transversalmente otras y, por lo tanto, se encuentran implicados diversos títulos competenciales. El propio anteproyecto de ley reconoce en su regulación —v.gr. artículo 29.1— esta interrelación y efectúa, explícita o implícitamente, diversas remisiones a diversa normativa sectorial. Cabe por ello tener en cuenta y mencionar a los siguientes títulos competenciales del EAPV: comercio interior (art. 10.21), defensa del consumidor (art. 10.28), cultura (art.10.17), patrimonio histórico, artístico, monumental (art.10.19), deporte, ocio y esparcimiento (art. 10.36), casinos, juegos y apuestas (art.10.35), industria (art. 10.30), política infantil y juvenil (art. 10.39), medio ambiente (art. 11.1 a), urbanismo y ordenación del territorio (art. 10.31), publicidad (art. 10.27), régimen jurídico de las instituciones de autogobierno (art.10.2), procedimiento administrativo (art. 10.6), régimen local (art. 10.4), sanidad interior (art.18), higiene (art. 10.15), seguridad pública (art. 17) y turismo (art. 10.36).
30. En cualquier caso, y aunque puede entenderse la cautela del legislador a fin de comprender el círculo en relación con los ámbitos que trata la ley y sin perjuicio de que algunos de los restantes títulos citados pudiesen colaborar más puntualmente en la fundamentación de un precepto determinado, se puede señalar que, con arreglo al objeto y finalidad del anteproyecto (STC 71/1997), la materia regulada se focaliza a la



luz de la competencia establecida en el citado artículo 10.38 EAPV, dando por sí mismo cobertura competencial suficiente para abordar la regulación.

31. Respecto a la competencia estatal sobre la materia de espectáculos y actividades recreativas, hay que decir, en primer lugar, que la Constitución (CE) no contiene ningún tipo de referencia expresa a la materia, lo que propició –por vía del artículo 149.3 CE– que los diferentes estatutos de autonomía –entre los cuales, el EAPV– la reconocieran como competencia exclusiva. Ello no ha sido obstáculo, sin embargo, para que el Estado haya intervenido a través de otros títulos competenciales, fundamentalmente haciendo uso del de seguridad pública (art. 149.1.29 CE).
32. Este título competencial fundamentó la limitación de la competencia estatutaria sobre la materia, plasmada en el correspondiente real decreto de traspasos (Real Decreto 2585/1985), y también este título había habilitado anteriormente la regulación llevada a cabo por el mencionado Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de policía de espectáculos y actividades recreativas, todavía hoy vigente, pero que debemos considerar desplazado en nuestro caso por la normativa autonómica.
33. También dicho título es el que ha fundamentado la previsión sobre la materia en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana (art. 8), y, en concreto, en la intervención del Estado a raíz de la regulación de la violencia en los espectáculos deportivos, sobre cuya interrelación con la propia ley realiza el anteproyecto una previsión específica (disposición adicional primera).
34. Se debe en todo caso indicar que el concepto de seguridad del artículo 149.1.29 CE, en relación con la materia espectáculos, exige ser interpretado restrictivamente como las actuaciones de seguridad pública que corresponden a los cuerpos y fuerzas de seguridad; excluyendo de este concepto funciones de cariz administrativo, que tienen como objetivo garantizar el correcto desarrollo de las actividades en locales de pública concurrencia, así como el correcto estado de las instalaciones donde se llevan a cabo los espectáculos.
35. Sobre la conveniente delimitación a hacerse entre ambos títulos pueden citarse los siguientes pasajes de la STC 25/2004:

“En este punto, es preciso partir de nuestra doctrina acerca del concepto de «seguridad pública», en relación con el cual hemos declarado que «se refiere a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (STC 104/1989, de 8 de junio [RTC 1989, 104] , F. 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio [RTC 1982, 33] , 117/1984, de 5 de diciembre [RTC 1984, 117], 123/1984, de 18 de diciembre [RTC 1984, 117] , y 59/1985, de 6 de mayo [RTC 1985,



59]), precisando en esta misma resolución y fundamento jurídico que dicha materia incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido». Ahora bien, también hemos delimitado de manera más restrictiva el concepto de «seguridad pública», al afirmar en la STC 148/2000, de 1 de junio (RTC 2000, 148) , F. 6 (recogiendo lo dicho en la STC 59/1985 [RTC 1985, 59] , F. 2), que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en aquélla, pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del Ordenamiento serían normas de seguridad pública, 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 CE (RCL 1978, 2836) –FJ 6.”

36. Es preciso reconocer, no obstante, que el concepto de seguridad pública puede ir más allá en ocasiones para acercarse a un sentido funcional, no solo orgánico, del servicio policial:

“En esta misma línea de precisión del concepto de «seguridad pública», este Tribunal señaló en la STC 148/2000 (RTC 2000, 148), F. 6, que su ámbito normativo 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, señalando que «por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública... Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio [RTC 1989, 104] , F. 3)». Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la «seguridad pública». Tal ocurre con 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 [RTC 1984, 123] , y 133/1990, de 19 de julio [RTC 1990, 133]), o con determinados productos estupefacientes y psicotropos, cuya custodia, traslado y, eventualmente, destrucción se incardinan en las materias «seguridad pública» y «administración de justicia» (STC 54/1990, de 28 de marzo [RTC 1990, 54]). Pero ambos casos se caracterizan, precisamente, por referirse a situaciones o productos



que son susceptibles de ocasionar graves riesgos para personas y bienes, lo que exige la adopción de medidas de especial intensidad.

Esta idea restrictiva del concepto de «seguridad pública» preside la regulación de la Ley Orgánica 1/1992 (RCL 1992, 421) que, según establece en su disposición final primera, se dicta en ejercicio de la competencia estatal «ex» art. 149.1.29 CE en materia de seguridad pública, siendo la finalidad de su regulación la de «asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas» (art. 1.2). De esta forma, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana constriñe su regulación, según se apunta en términos generales en su Exposición de Motivos, al establecimiento del ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, concentraciones públicas en espectáculos, documentación personal de nacionales y extranjeros en España y ciertas actividades de especial interés y responsabilidad para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esto es, la Ley abarca fundamentalmente materias concretas susceptibles de originar riesgos ciertos que pueden afectar de modo directo y grave a la seguridad de personas y bienes, tomando en consideración, especialmente, «fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida ciudadana» (Exposición de Motivos), pero no extiende su regulación a cualquier actividad que pueda tener una relación más o menos remota con la seguridad pública. (STC 25/2004, 6).”

37. La relación del repetido título de seguridad pública con el de espectáculos que aborda el anteproyecto puede venir despejada, en cualquier caso, con arreglo al siguiente pasaje de la sentencia constitucional de constante referencia:

“Un supuesto similar se plantea en relación con la policía administrativa de los espectáculos públicos, respecto de los cuales la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana sólo se refiere a aquellos aspectos que, de forma especialmente intensa, pueden originar riesgos para personas o bienes o perturbar la pacífica convivencia, existiendo, al mismo tiempo, otros aspectos que quedan extramuros de la «seguridad ciudadana». Así lo puso de relieve este Tribunal en su Sentencia 148/2000, de 1 de junio (RTC 2000, 148), en la que, con ocasión de un conflicto de competencia planteado con respecto al Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos, se analizó la separación de los



aspectos que pertenecen al ámbito de la «seguridad pública» de los que corresponden a la materia «espectáculos públicos». En particular, consideramos incardinadas en esta última materia «las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos [los espectáculos], 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 [RTC 1994, 313] , F. 6)», concluyendo que «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 [RTC 1990, 54], F. 3)» (F. 10) (STC 25/2004, 7).”

38. Análogos criterios delimitativos se recogen en la más reciente STC de 29 de mayo de 2014, referida al análisis de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, cuyo ámbito amplio afirma abarcar la materia concreta, entre otras, de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, por dirigirse a la finalidad última común de preservar la seguridad pública.
39. Seguidamente, y visto el papel destacado que el anteproyecto atribuye a los municipios, y en concreto a los ayuntamientos, consideramos conveniente efectuar referencia sucinta a las competencias de la CAPV en materia de régimen local, al objeto de determinar si el anteproyecto de ley objeto de estudio respeta las previsiones estatutarias y la garantía institucional de la autonomía local establecida en el artículo 140 CE.
40. Sobre las características, requisitos y formulación de la autonomía local reconocida en el artículo 140 CE conviene remarcar los criterios constitucionales extraíbles sobre reconocibilidad del ente local y la posible afectación de su existencia misma y del derecho de los entes locales a intervenir de forma efectiva en los intereses que les son propios, ya que los entes locales son portadores de unos intereses –los de los vecinos– que son diferenciables de los del Estado y de los de las comunidades autónomas, si bien conjuntamente forman parte del entramado de todos los intereses públicos.
41. Teniendo en cuenta, por otro lado, las competencias previstas en el Estatuto de Autonomía (EAPV) en régimen local, o en materias conexas a ella, así como también las disposiciones que se contemplan en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL) —con las modificaciones que ha introducido recientemente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)-, en especial las correspondientes a los artículos 25 y 26, dedicados a las



competencias y servicios mínimos que se les debe, respectivamente, atribuir por sectores a los entes municipales y que deben éstos prestar a sus convecinos, nos encontramos con previsiones en una y otra norma que guardan relación estrecha con la materia regulada por el anteproyecto: así cabe destacar entre las calificadas como competencias propias, las del medio ambiente urbano y la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica; o la policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

42. Cabe hacer mención además, de entre las competencias susceptibles de recipiendarse mediante delegación por los municipios (artículo 27.3), la comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos. Pueden terminar agregándose a las anteriores, competencias nuevas atribuibles por la vía ampliativa del nuevo artículo 7.4 de la LBRL.
43. Al margen de las interpretaciones vertidas sobre los efectos que la LRSAL habría alcanzado a tener en el nivel competencial municipal vigente en el momento de su dictado, o de las medidas adoptadas por distintas comunidades autónomas para tratar de preservar o consolidar el citado nivel competencial local de su respectivo ámbito territorial, parece ser unánime la opinión (entre otras, Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones y Registros Autonómicos referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) de la relativa inoperatividad de las prescripciones de la señalada LRSAL para con la CAPV y sus municipios, en razón de las salvedades que se contemplan en la propia LRSAL o de las que ya se contemplaban y se mantienen, tras las modificaciones introducidas por la misma LRSAL, tanto en la LBRL como en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
44. Parece ser además —tal y como lo recuerda la memoria procedimental y de impacto normativo del departamento de la iniciativa— que el anteproyecto mantiene para los municipios de la CAPV básicamente el mismo nivel competencial en la materia que se contempla en la vigente LEPAR; servicios que —indica el mismo documento— se han prestado hasta el momento sin sufrir incidencias de sostenibilidad financiera; razones que hacen pensar en un ajuste previsible de la atribución competencial proyectada a los criterios que se indican en la LRSAL.
45. Por lo demás un ligero repaso de las disposiciones del anteproyecto permite atisbar, que se contienen suficientes previsiones en el ámbito de las competencias, relaciones interadministrativas, participación en órganos de colaboración, ejercicio de la potestad normativa o participación en el régimen de inspección y sanción, como para concluir que la regulación que se efectúa en el anteproyecto de ley es totalmente respetuosa



con la configuración que del régimen local realizan los preceptos estatutarios y garantiza, por otra parte, el pleno respeto de la autonomía local.

IV ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO

46. El procedimiento seguido para elaborar la iniciativa normativa debe ser examinado a la luz de lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), por ser guía también de interés en el caso de las disposiciones de rango de ley.
47. Se elaboró desde el inicio una memoria técnica amplia de los motivos de la reforma del actual régimen establecido en la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, señalando los cambios culturales producidos desde su promulgación y la perspectiva nueva con la que debe abordar la Administración su intervención en la materia, por haberse evolucionado desde un contexto de fomento y control de contenidos de los espectáculos a otro de preservación de libertades económicas, culturales y recreativas.
48. La orden de iniciación expresa en distintos apartados el objeto y competencia para ordenar la iniciación del procedimiento, su viabilidad jurídica y material, el objeto y finalidad del proyecto, su repercusión en el ordenamiento jurídico, incidencia presupuestaria y los trámites que es preciso seguir antes de su aprobación, siguiendo lo dispuesto en el artículo 5 LPEDG.
49. Una vez redactado el proyecto —realizado en forma de redacción bilingüe, de acuerdo con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013— fue objeto de aprobación inicial conforme a las previsiones de la LPEDG, en concreto de su artículo 7.
50. El informe jurídico del departamento de la iniciativa realiza un pormenorizado y extenso estudio de los antecedentes y presupuestos competenciales del anteproyecto, analizando el articulado en sus aspectos más destacados, como la delimitación del objeto de su regulación o el contraste de las previsiones de intervención administrativa del anteproyecto con las normativa europea o estatal que se le supraordena.
51. El anteproyecto se sometió a información pública, por publicación en diario oficial, abriendo un plazo de alegaciones de veinte días, señalándose la disposición del texto en la sede del departamento promotor y en el portal electrónico del Gobierno Vasco.
52. Se elaboró así mismo una memoria económica en la que se abordaron los aspectos referidos a la incidencia positiva o negativa en los gastos que podría acarrear el anteproyecto, tanto por las modificaciones de los regímenes de intervención administrativa como por la aplicación de tasas o fianzas previstas en el mismo;



indicándose las partidas presupuestarias e ingresos de la Administración General de la CAPV que podrían quedar afectados, la incidencia hacendística o en los programas económicos, así como, por último, la previsible afección económica en otras administraciones públicas, como la local, o en la propia sociedad.

53. Se elaboró otra memoria económica relativa a las modificaciones normativas correspondientes a la Ley de tasas y precios públicos, con análisis de normativa comparada, medios con que pueden contar los organizadores de eventos, jurisprudencia recaída, análisis coste-beneficio y propuesta a realizar.
54. Se redactó también el informe de impacto de género.
55. En el expediente constan los informes de la Dirección de Normalización Lingüística, con algunas sugerencias; de la Comisión Consultiva de Consumo (si bien no se incluye en el expediente, por referencia de la memoria procedimental se afirma haber informado favorablemente, aunque realizando dos observaciones); del Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, incluyendo un acta en el que se recoge su informe favorable y algunas apreciaciones sobre el texto (lonjas juveniles, barracas y “botellón”).
56. Emakunde informó efectuando algunas propuestas relativas a la participación equilibrada en el órgano consultivo en la materia y sobre sus funciones, así como interesando recoger con mayor detalle la participación por géneros en los espectáculos y actividades y en las sanciones que se produzcan.
57. Informó también el Consejo Económico y Social, que recuerda la dilación en la aprobación de la ley en proyecto, que ya informó en una ocasión anterior (anteproyecto correspondiente a nuestro Dictamen 119/2012), ofreciendo a continuación datos de la evolución comparativa de las actividades del sector en el ámbito estatal y de la CAPV, considerando adecuada la tramitación del anteproyecto, sin perjuicio de realizar consideraciones específicas muy puntuales sobre algunas previsiones del texto.
58. Intervino así mismo el órgano Kontsumobide, realizando sugerencias sobre la emisión de un documento común de información y publicidad y sugiriendo reducir la edad de los menores a los efectos de la regulación del anteproyecto.
59. En el trámite consecuente a la información pública presentó alegaciones la ONCE, solicitando facilitar la información a las personas ciegas o afectadas de cualquier otra clase de discapacidad.
60. Presentó alegaciones la Federación de Hostelería del País Vasco, formulando propuestas referentes al derecho de admisión, sobre el establecimiento de carteles



informativos, sobre el horario a fijarse (preferiblemente uno único), edad de los menores, régimen de intervención administrativa (alineada con la propuesta por EUDEL), y sobre las dificultades de tipificar el comportamiento de los titulares de los establecimientos.

61. El expediente acredita la remisión del texto a todos los ayuntamientos de la CAPV, habiendo realizado propuestas el Ayuntamiento de Bilbao, así como EUDEL.
62. El Ayuntamiento de Bilbao no estima necesaria una regulación diferente a la existente en la LEPAR, tras la modificación que introdujo la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para adaptarlas a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior; considerándola adecuadamente complementada con los títulos jurídicos que se recogen en la LGPMA.
63. Estima así más adecuados los regímenes de autorización y comunicación previa, haciéndolas coincidir con las contenidas en la normativa medioambiental o de las correspondientes al uso del demanio local, resaltando el sentido negativo del silencio en esta última materia. Sugiere ampliar la previsión de las medidas suspensivas no solo a las actividades autorizadas sino también a las amparadas por el régimen de la comunicación previa. Realiza sugerencias de tipificación infractora sobre la titularidad de los establecimientos; regular la prohibición y el control del porte de armas en los establecimientos; consideraciones sobre el consumo de bebidas en las vías públicas; y acucia sobre un desarrollo reglamentario inmediato del anteproyecto.
64. EUDEL, tras solicitar una ampliación del plazo de alegaciones, que fue concedida, formuló propuestas, recomendando ser coherente con la reforma del régimen local reciente, la consideración de la infracción horaria como leve, sugerencias sobre el mantenimiento de una tipificación relacionada con la reincidencia, sobre la regulación del decomiso, sobre el consumo de bebidas en el espacio público, sobre la representación local en el Consejo EPAR, sobre la incidencia disuasoria de las tasas que se introducen, y sobre la posible financiación de nuevas competencias atribuidas a los entes locales.
65. En el plazo de información pública presentó un escrito de alegaciones una ciudadana, sugiriendo propuestas y realizando consideraciones, entre otras: sobre la regulación de las obligaciones del titular de establecimiento, dificultad de distinguir actividades culturales en escenarios religiosos, concreción del derecho de admisión y regular las consecuencias de la negativa de acceso, regular el título jurídico de las actividades para menores y prohibir el porte de bebidas en las calles, no exonerar a los ayuntamientos de la licencia de actividad por las actividades que ellos mismos organicen, tampoco la exención de título para actuaciones por razón de un aforo menor, especificar la ausencia de indemnizaciones por revocación de los títulos jurídicos, hacer coincidir la



licencia de establecimiento con el de actividad, denominar licencia provisional a la que permite la puesta en funcionamiento, clarificar las precisas según ocacione o no la modificación de las instalaciones, aclarar los supuestos de subrogación en las competencias de inspección municipal, regular los requerimientos *in situ* de la inspección, prever la regularización de locales sin licencia de actividad, prever la caducidad del título por suspensión de la actividad durante más de seis meses, y culminar el desarrollo inmediato de la ley.

66. De entre los departamentos realizó alegaciones el de Medio Ambiente y Política Territorial, aceptando acoger las actuaciones EPAR entre las actividades clasificadas y amparar con los títulos jurídicos de este sector el desenvolvimiento de aquellas actividades. Realiza, no obstante, el departamento algunas sugerencias, que hacen referencia a: disposición de medios para poder atender los nuevos supuestos que se someten al régimen de las actividades clasificadas, dar una nueva redacción a determinado artículo (artículo 29 del anteproyecto), dar denominación diferente al informe de establecimiento y medidas adoptables para evitar confundirlos con los previstos en la normativa de actividades, citar de forma expresa en la modificación del artículo correspondiente de la LGPMA a la normativa de espectáculos, que intervenga por vía de informe el Gobierno Vasco en todos los supuestos de actividades correspondientes a materia de espectáculos y no solo en unos pocos, acortar el plazo de emisión previsto para el informe en materia de espectáculos, no considerar los espectáculos eventuales sometidos al régimen de intervención simplificado sino equivalerlo al de las barracas y atracciones, integrar la habilitación de las terrazas en el régimen de las actividades clasificadas, evitar una posible tipificación duplicada de determinada conducta, evitar la reiterada cita del concepto ruido por corresponder a una actividad clasificada, atribuir la determinación del modelo de comunicación previa a la competencia municipal, distinguir la competencia sancionadora municipal de la autonómica, y constreñir los espectáculos taurinos a los que se celebren en instalaciones fijas o permanentes.
67. Emitió informe la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Finanzas, referido al establecimiento de la nueva tasa por los regímenes de intervención a regular y por los servicios a prestarse por parte de la Ertzaintza; sugiriendo la modificación de las tarifas, una nueva titulación de las tasas y el criterio a atender en las liquidaciones que se giren por los servicios policiales (cuantificación del número de agentes intervinientes en el operativo).
68. La memoria procedimental final da cuenta de las comunicaciones y trámites realizados, señalando el plazo de espera guardado para la emisión del informe de la Dirección de la Oficina de Control Económico, superado el cual entendió haberse cumplimentado el trámite.



69. En cuanto al desarrollo y consecuencias derivadas del trámite de alegaciones vertidas, además de incorporar el comentario de las observaciones planteadas durante la tramitación por los distintos agentes públicos y privados que han intervenido, se extiende a otros aspectos, destacadamente a fin de analizar los efectos de distinta naturaleza que puede producir la entrada en vigor del anteproyecto o, incluso —dada la indudable incidencia del mismo en un sector empresarial—, a los efectos de lo que se puede entender el cumplimiento del informe de impacto empresarial previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
70. Como consecuencia, se recogen en el informe las respuestas razonadas que han merecido las propuestas que no han sido finalmente estimadas, conteniendo por otra parte, una descripción detallada de los preceptos del anteproyecto tal cual han quedado formulados una vez que se han incorporado las alegaciones y sugerencias que han sido aceptadas.
71. El señalado informe de impacto, que se desglosa en diversos apartados, comienza con el normativo, dando cuenta de los aspectos competenciales, recordando las reformas legales operadas en el régimen local que han alcanzado al anteproyecto en su pleno proceso de elaboración, sin que el mismo haya significado una limitación efectiva para la atribución de competencias a los municipios.
72. Reconoce no obstante que en este campo municipal ha surgido una variación significativa en la concepción inicial del anteproyecto como consecuencia del trámite de participación desarrollado, favorable al mantenimiento de la competencia municipal, sin que ello haga desaparecer sin embargo la intervención de otros entes por razón de los intereses supralocales que se deben preservar en la materia (urbanismo, medioambiente, demanio), reconociéndose que se mantiene finalmente un nivel competencial municipal equivalente al que viene siendo atribuido en la legislación vigente.
73. Realiza el informe un análisis de contraste de los regímenes que contiene el anteproyecto con los criterios y principios que se prevén en las distintas leyes que se supraordenan o se deben tomar en consideración para su dictado (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; Ley 2/2011, de economía sostenible; Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; LRSAL); deduciendo su compatibilidad con la regulación prevista tanto por lo que se refiere a la apertura de los establecimientos como con respecto a la celebración de espectáculos.
74. Iguales conclusiones positivas se alcanzan en el referido informe respecto de otros parámetros de referencia —seguridad jurídica, eficacia, simplificación de cargas



administrativas—, lo que se logra manteniendo determinada coherencia con el resto de los sectores del ordenamiento, con la supresión de regulaciones paralelas preexistentes (actividades y espectáculos), aunque se mantengan ciertos supuestos autónomos por situaciones de riesgo que no se contemplan entre las actividades clasificadas. Los títulos habilitantes proporcionan vigencia indefinida en general, salvo los que amparan eventos destinados a su consunción. Se prevé el silencio positivo en general, salvo en el régimen del demanio.

75. Otras consideraciones analizan aspectos como la composición del Consejo EPAR, con una participación del sector implicado que no resulta prohibida por el carácter meramente informante de sus funciones; las garantías de fianzas o seguros, no son dispensables exclusiva ni necesariamente por prestadores de un ámbito territorial circunscrito; algunas limitaciones previstas (distancias, localizaciones, imposición de servicios de movilidad, prevenciones de seguridad o salud) se justifican sin que impliquen preservar la viabilidad económica de prestadores determinados; no se cuantifica el número de personal a disponer para la prestación de determinados servicios de control, ni su necesaria relación de dependencia del prestador; no se limitan las actividades de los prestadores ni se les imponen nuevas prestaciones.
76. En cuanto a las competencias, afirma el informe el respeto de la delimitación competencial entre los distintos entes públicos intervinientes en la materia, la no producción de duplicidades y el cumplimiento de los requisitos y controles de sostenibilidad financiera.
77. El análisis de los aspectos económicos y presupuestarios repara en la economía general, con relación a los precios, la productividad, el empleo, consumidores, economía europea y otras, PYMES. El de competencia en el mercado considera los aspectos que incorpora la regulación como crear incentivos, dar certidumbre, racionalizar la intervención administrativa, simplifica procedimientos, no se elevan los costes de entrada en el sector ni se controlan los precios. Razones imperiosas justifican las limitaciones horarias, u otras por razones de seguridad y salubridad. No se hallan restricciones de promoción ni se discrimina entre operadores.
78. En cuanto a las cargas, tras definirse, acotar su ámbito y clasificarlas, se desglosan comenzando por la comunicación a realizar por titulares para proporcionar la identificación y el domicilio, adecuar las instalaciones de accesibilidad, disponer de hojas de reclamaciones, placas, letreros, exhibición de información, protección de menores, prever servicios de auxilio y emergencia, prestar seguros y fianzas, adoptar medidas de autoprotección, de vigilancia y control, asistencia sanitaria, análisis de movilidad, y tasa por servicios de seguridad pública.
79. La valoración económica de las cargas alcanza al costo de la presentación presencial, al trámite de comunicación previa o declaración responsable, de similares consecuencias,



el de los proyectos, informes técnicos o memorias, la utilización telemática. Se especula sobre la minoración que supone la incorporación de la comunicación previa como regla general, con sus efectos sobre la previsibilidad del comienzo de la actividad y menores costes de financiación.

80. En cuanto a los efectos presupuestarios, se presume una mejora de los procedimientos de gestión, tramitación e inspección. Se concretan las partidas de gasto, el previsible ingreso en concepto de tasas y sanciones económicas, y el cálculo económico de dichas tasas.
81. El análisis del impacto económico en otras administraciones públicas comienza recordando las exigencias de la nueva regulación del régimen local, aportando la parte del ingreso por la gestión del Concierto Económico que se destina al nivel local, señalándose que cubre las necesidades de financiación de los actuales servicios de la materia de espectáculos y sectores concomitantes. Recuerda la consolidación competencial producida en la materia y el mantenimiento del mismo nivel por el anteproyecto.
82. En cuanto al impacto de género, recuerda el informe el panorama de inequidad existente en el reparto del trabajo en el sector y en el disfrute del tiempo de ocio. Señala la existencia, socioculturalmente, de una diversificación de géneros y destaca las dificultades para reequilibrar esa situación. Se adentra en el tratamiento del impacto de género por parte del anteproyecto, ofreciendo las razones para no aceptar algunas propuestas de naturaleza orgánica, y recuerda la introducción de conductas prohibidas así como un esfuerzo en la utilización de una terminología acorde en el anteproyecto.
83. El informe de la Dirección de la Oficina de Control Económico, recibido con posterioridad, considera adecuado el tratamiento procedimental seguido por el anteproyecto, aun sugiriendo la conveniencia de que hubiesen intervenido tanto la Autoridad Vasca de la Competencia y de la Agencia Vasca de Protección de Datos, e incluso la necesaria intervención de la Dirección de Atención Ciudadana e Innovación y Mejora de la Administración.
84. Realiza además consideraciones generales favorables sobre el contenido regulativo del anteproyecto, sugiriendo determinadas correcciones del texto, así como considerar la conveniencia de emplazar al desarrollo reglamentario del anteproyecto, en especial del Consejo EPAR; reconociendo por lo demás el esfuerzo realizado por tratar de calcular la incidencia económica que puede suponer el anteproyecto, bien en el ingreso por el concepto de tasas por la aplicación del nuevo régimen de intervención como por los servicios de seguridad pública a prestarse por parte de la Administración General de la CAPV (reconociéndose un nimio incremento previsible tanto de ingreso como de



gasto y su escasa relevancia económica), así como sobre la correspondiente afectación en la Administración municipal o en el sector económico alcanzado.

85. La subsiguiente memoria procedimental complementaria del departamento de la iniciativa contesta motivadamente al informe, aceptando ciertas correcciones del texto y actualizando las cuantías de las tasas a modificar; desestimando las restantes sugerencias, en especial las de intervención procedimental, por considerarlas: bien diferible al momento de las normas de desarrollo en algún caso (la Agencia Vasca de Protección de Datos), entenderla no directamente conectada con el propósito del anteproyecto (Autoridad Vasca de la Competencia) o presumir una escasa relevancia de las previsiones en el texto regulador como para justificar acudir al informe (Dirección de Atención Ciudadana e Innovación y Mejora de la Administración).

V ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Consideraciones generales:

86. Se ha señalado ya cómo las memorias del expediente afirman haber mantenido finalmente en el texto definitivo del anteproyecto el mismo nivel competencial municipal preexistente, haciéndose en este sentido referencia a la actual LEPAR vigente.
87. Puede confirmarse esta apreciación a la vista del primer borrador que fue sometido a la participación y audiencia de los agentes intervinientes en el proceso de elaboración del anteproyecto, texto coincidente con el que fuera objeto de nuestro Dictamen 119/2012; con arreglo al cual se apreciaba la existencia de ciertos supuestos (fundamentalmente en el artículo 44, puesto en relación con el artículo 37) en los que se asignaba competencia autorizatoria al órgano competente del Gobierno Vasco en materia de espectáculos, de forma agregada a la que se contemplaba en la LEPAR.
88. El anteproyecto, en su versión final, vuelve en ese sentido a su primitiva delimitación competencial en materia resolutoria de los expedientes EPAR (artículo 36), en los que siempre se ha manifestado un protagonismo municipal, siendo más residual la intervención resolutoria supramunicipal, sin perjuicio de la intervención informante del órgano autonómico competente en materia de celebraciones de espectáculos de considerable aforo.
89. Por lo demás, la competencia municipal en la materia, que se instauró desde el primer texto legal, la LEPAR, se ha mantenido prácticamente inmutable siempre en los distintos aspectos a los que se ha extendido la regulación de la materia, participando igualmente en el anteproyecto del ejercicio de su potestad normativa, con el dictado de ordenanzas en aspectos diversos [artículos 5.1 f), 14.3, 17.3, 19.2, 27, 32.1], en la



adopción de medidas de seguridad (artículo 48) y en el ejercicio de la potestad sancionadora (artículos 61.2, 63.1).

90. Lo que sí manifiesta el anteproyecto es una aligeración en el régimen de intervención administrativa, entendiendo por ésta la utilización de una técnica formal jurídica a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones o requisitos que figuran establecidos en el ordenamiento para que el ejercicio de una actividad, singularmente económica, resulte legítimo; y entendiendo también que la comunicación previa resulta ser un régimen menos gravoso para el interesado que el que incorpora la declaración responsable.
91. Se observa así que, tras haberse iniciado el procedimiento de elaboración con un texto en el que figuraba como una de las técnicas formales jurídicas del régimen de intervención administrativa en la materia la declaración responsable, se ha terminado por instaurar en el texto final la comunicación previa, como alternativa a las restantes técnicas jurídicas.
92. Se vuelve con ello a la regulación que figura prevista en la norma vigente, la LEPAR — tras la modificación operada mediante Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para adaptarlas a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior—, que contempla la comunicación previa como alternativa para todos aquellos supuestos relativos a la apertura de establecimientos en los que no resulte aplicable el régimen de la licencia.
93. La divergencia entre el régimen vigente de la LEPAR y el del anteproyecto —que dispone también de un régimen de intervención dual de licencia o autorización y de comunicación previa, aunque ahora la prevea además de para la apertura de establecimientos, también para la celebración de espectáculos o actividades recreativas— reside en la desaparición del carácter autónomo que tiene en la actualidad la licencia de establecimiento, aspecto que se subraya respecto de su carácter independiente con relación a las que resulten exigibles en las demás normas generales o sectoriales.
94. Prosiguiendo con la misma técnica jurídica que la propia LEPAR contempla ya en la actualidad en el caso de la apertura de ciertos establecimientos, el anteproyecto se sirve de una remisión recepticia al régimen de las licencias de las actividades clasificadas reguladas en la LGPMA (artículo 23), para insertarse en su régimen, tanto en lo que respecta al procedimiento (artículo 24) como en cuanto al título jurídico habilitante para el ejercicio de la espectáculos y actividades inherentes habituales u ocasionales en general (artículo 23.2 y 4).



95. El anteproyecto incorpora también un régimen más benigno, de comunicación previa, para la celebración de ciertos espectáculos o actividades (artículo 38), frente al régimen único de autorización existente en estos momentos en la LEPAR para cierta clase de espectáculos y actividades (artículo 29.3), cuya relación de supuestos continúa siendo prácticamente la misma.
96. Se puede decir, por otra parte, que el texto final del anteproyecto realiza una estructuración más clara del régimen de intervención, siguiendo el modelo de la actual LEPAR, separando los aspectos relativos a los locales o establecimientos, por un lado, de los relativos a los espectáculos y actividades, por el otro, logrando con ello una clarificación de la delimitación de las competencias entre las administraciones públicas competentes en cada submateria; superando de este modo las dificultades que entrañaba la regulación en textos anteriores (así, v.gr., en el informado por el Dictamen 119/2012) de regímenes jurídicos de aplicación indistinta, que podían crear incertidumbre en su aplicación.
97. Los documentos del expediente señalan así mismo que el anteproyecto en su redacción final presenta un número menor de supuestos de necesitada regulación reglamentaria (es clara en la regulación relativa al Consejo Vasco EPAR, Artículo 6, al recogerse su composición directamente en el propio texto, como alternativa a diferirla a un reglamento).
98. Aunque se señale que se da una menor entrada a la potestad normativa que en anteriores versiones, el texto continúa contemplando habilitaciones reglamentarias, lo que resulta necesario y hasta conveniente, puesto que “no cabe duda que la potestad reglamentaria no se configura para la sola reiteración de los preceptos legales sino para su complemento e integración, lo cual atribuye a las instancias titulares de tal potestad unas facultades discrecionales o de oportunidad para concretar dicho desarrollo en beneficio del interés general, arbitrando entre los diferentes intereses en juego... En este caso, no hay duda que la norma exige una ponderación, como se deduce de la exposición de motivos, tanto de la Ley 17/1997 (RCL 1998, 1050 y LCM 1997, 227) y del preámbulo de la propia Orden, entre el legítimo interés comercial de los titulares de los establecimientos a desarrollar su actividad con las mínimas limitaciones posibles, especialmente las horarias, y los intereses de los ciudadanos en general y de las personas que viven en los lugares donde tales establecimientos están situados, por no hablar del medio ambiente” (Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª Sentencia núm. 839/2004 de 18 octubre. JUR 2004\317244); máxime en materias como la presente, que justifican por su marcado componente técnico el recurso a dicha potestad de la Administración.
99. Por otra parte, se puede mencionar que la potestad normativa local dispone de capacidad para manifestarse al margen de los supuestos expresamente previstos legalmente: “Es cierto que la disposición final primera de la indicada ley establece que `Se faculta a



la Junta de Castilla y León y al Consejero de Presidencia y Administración Territorial para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y aplicación de la presente Ley, pero en ningún caso se limita la posibilidad de que el Ayuntamiento regule aquellas condiciones a las que se refieren los anteriores indicados artículos 8 y 13, dentro de sus competencias, siempre y cuando no sean contrarias a lo recogido en la misma Ley y en aquellas disposiciones dictadas por la Junta en desarrollo y aplicación de esta Ley, y sin perjuicio de que la Junta no haya establecido otras condiciones, conforme a lo que le permite la indicada disposición final primera. Por tanto, no procede declarar la nulidad del Bando por esta alegada falta de competencia, sin perjuicio de que pudiera declararse la nulidad de parte de él por esta falta de competencia, si así se acredita y si así se solicita en la demanda” (Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 186/2012 de 13 abril. JUR 2012\197633).

100. Puede suceder que, como consecuencia de este ejercicio de la potestad normativa, surja una diversidad de regímenes perfectamente legítima: “Tampoco puede prosperar la alegación de la parte recurrente de que con la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta en León de 27 de febrero de 2002, sobre fijación de horarios de establecimientos públicos, se vulnera el principio de igualdad proclamado en el art. 14 de la Constitución por el hecho de que en la ciudad de Valladolid el horario de establecimientos públicos establecido en la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta en Valladolid de 9 de agosto de 2002 sea distinto, y más amplio, al previsto para la ciudad de León, en virtud de aquella Resolución.(...) ha de señalarse que la parte recurrente no ha acreditado que concurren en ambas ciudades las mismas circunstancias, en los distintos aspectos que han de ser valorados para la fijación de horarios de establecimientos públicos, de manera que éstos deberían haber sido los mismos en una y otra ciudad.” (Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 231/2006 de 1 febrero. JUR 2006\78570).
101. Otra muestra de diversidad de situaciones de hecho diferentes producida a partir de la existencia de regímenes de regulación de espectáculos y actividades recreativas diversos, manifestada esta vez en el ejercicio de la potestad sancionadora derivada, es la analizada en la STC 218/2013, cuando, partiendo del carácter instrumental que esa potestad cumple con respecto de la competencia sustantiva, señala: “carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual



modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al ‘administrativo común’, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8).”

102. Siguiendo con materia sancionadora, cabe hacer referencia específica a determinada infracción prevista en la LEPAR que, por mantenerse en el anteproyecto (artículo 50.13: infracción muy grave por cometer una infracción grave cuando hubiere sido sancionado por resolución firme en vía administrativa en el plazo de un año por dos o más infracciones graves), ha sido cuestionada por algún agente interviniente. La STC 189/2013 ha venido a ratificar la constitucionalidad del precepto, al operar sobre la comisión de dos o más infracciones efectivamente impuestas y no ser equiparable a otro supuesto (STC 188/2005), declarado inconstitucional, que giraba sobre una tipificación infractora puramente formal.

B) Observaciones al articulado:

Artículo 5:

103. Se prevé en el supuesto precedido de la letra f) una prohibición referida al consumo de bebidas en la calle o espacios públicos, que no resulta preciso acotarse con la modulación “no procedentes de locales de hostelería”, ya que obedece al hecho de causar molestias, sin que afecte a la ocupación legítima de los citados espacios.
104. Como consecuencia, y por conexión, deberán reformarse los términos de la correspondiente infracción que se prevé en el artículo 52.12.

Artículo 7:

105. En su letra a) podría hacerse mención directa al derecho de acceso, empleando el correspondiente término “admisión” en relación con las obligaciones de las personas titulares y organizadoras (v.gr.: artículo 11.2, g).

Artículo 11:

106. En la letra ñ) del párrafo 2 se hace mención innecesaria a los derechos lingüísticos de la ciudadanía, teniendo en cuenta que se recogen, más específicamente, en la letra p) los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias.

Artículo 14:

107. Se podrían recoger en el párrafo 3 criterios de referencia para el ejercicio de la potestad normativa local —como, v.gr., los que se recogen en el párrafo 4 siguiente—



o resaltar razones imperiosas de interés general (algunas de las que se recogen en el artículo 29) que puedan fundamentar su dictado.

Artículo 15:

108. Se produce cierta disfunción entre los párrafos 1 y 4 por los términos en que se recoge la aprobación de modelos normalizados de efectos informativos y de publicidad, al contemplarse la posible intervención de dos órganos, uno autonómico y otro indeterminado, sobre contenidos que pueden ser en parte comunes. Deberían clarificarse estos extremos.

Artículo 19:

109. Puede suscitar dudas que no se recoja de una manera más clara la obligación impuesta por el artículo 65.2 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, en lo referente a disponer en los espectáculos públicos y actividades recreativas de servicio de seguridad privada en locales y recintos de un determinado aforo (superior a 700 personas) y en aquellos que se determinen atendiendo al riesgo o vulnerabilidad existente.
110. Aunque habría que entenderse que la obligación persistiría con arreglo a la citada Ley 15/2012, los términos que se contienen en el párrafo 1 del precepto originan ciertas dudas, al someterse al desarrollo reglamentario de la ley citada y del anteproyecto la concreción de las medidas de seguridad.

Artículo 23:

111. El precepto, en cuanto a la determinación del título habilitante, remite a lo dispuesto en la LGPMA, en una regulación que se completa con la nueva redacción que se da a los apartados 15 y 16 de la letra A) del anexo II “Lista de actividades e instalaciones clasificadas” de la LGPMA (disposición adicional primera del anteproyecto).
112. Con arreglo a la nueva redacción de tales apartados, del conjunto de establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas quedan sometidos a licencia de actividad los que se inscriben en las categorías de salas de fiestas, discotecas, discotecas de juventud, bares especiales, pubs y bares musicales o similares, las plazas de toros permanentes (apartado 15), así como aquellos que, no formando parte de tales categorías, reúnan alguno de los requisitos que se relacionan (apartado 16). Los restantes requieren simplemente la presentación de comunicación previa.
113. Entre tales requisitos, en lo que ahora importa, debemos destacar que la capacidad o aforo superior a 300 personas determina que el establecimiento quede sometido a la licencia de actividad.



114. Ese régimen de intervención, sin embargo, debe coherenciarse con el dispuesto por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (sucesivamente modificada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de emprendedores, y Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado), dictada por el Estado al amparo de una pluralidad de títulos competenciales (artículo 149.1. 1ª, 13ª, 14ª, 16ª y 18ª CE).
115. En concreto, dicha ley establece para una serie de actividades comerciales y servicios definidos en el anexo de la ley, realizados a través de establecimientos permanentes cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a los 750 metros cuadrados, que no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente. La inexigibilidad de licencia conlleva su sujeción al régimen más benigno de las declaraciones responsables o comunicaciones previas.
116. El ámbito al que se dirige dicha ley es el de la actividad comercial y acota las actividades conforme a las claves y en los términos establecidos en el Real Decreto 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.
117. Del contraste entre tales actividades y los establecimientos de espectáculos públicos o actividades recreativas del catálogo del anteproyecto, puede concluirse en general que la regulación tiene distintos destinatarios y que la ley estatal no condiciona las opciones del anteproyecto.
118. Sin embargo, podría darse una posible contradicción en relación con las actividades del epígrafe 966.1 “Bibliotecas y Museos”, ya que estarían sometidas a licencia en tanto tuvieran una capacidad o aforo igual o superior a 300 personas (por efecto de la ley autonómica que se quiere aprobar), sin que ello fuera posible si su superficie no fuera superior a los 750 metros cuadrados (por imperativo de la ley estatal).
119. Pese a que en la memoria del procedimiento también se mencionan a los establecimientos del epígrafe 989.1, dedicados a la “expedición de billetes de espectáculos públicos”, a nuestro juicio, en el catálogo del anteproyecto no figuran establecimientos que se limiten a realizar dicha actividad.
120. Por otra parte, cabría plantearse realizar alguna previsión específica, útil procedimentalmente para los titulares de las actividades, sobre la preceptividad de la licencia o comunicación previa también para supuestos de modificación de clase de espectáculo o actividad, y de reforma de instalaciones o cambio de emplazamiento de los locales (artículo 9.2 de la LEPAR).



Artículo 24:

121. A fin de evitar originar cierta confusión entre los términos que se emplean en la regulación de espectáculos con los de la medioambiental, debería suprimirse el término “correctoras” en el segundo apartado del párrafo 3, haciendo referencia únicamente a medidas y condicionantes técnicos, tal y como se recogen en su anterior apartado.

Artículo 25:

122. Conviene indicar, por seguridad jurídica, en el párrafo introductorio el sujeto pasivo de la obligación que establece, aunque resulte claro que se dirige al titular del establecimiento o de la actividad.

Artículo 37:

123. En su párrafo 3 se hace referencia a “las reglamentaciones sectoriales que se establezcan en desarrollo de esta ley”, que puede suscitar dudas sobre si son su objeto las normas de desarrollo reglamentario del propio anteproyecto u otras normas de otros sectores normativos sobre las que resultaría inadecuado que el anteproyecto se extendiese.
124. Por ello resulta preferible emplear los términos “reglamentaciones específicas” que se utilizan, por ejemplo, en el siguiente apartado del párrafo, con el fin de precisar y acotar debidamente el alcance posible del anteproyecto.

Artículo 45:

125. La letra c) del párrafo 1 contempla un supuesto compuesto de una repetición de ciertos elementos que ya se contienen en las letras b) y d), suscitando dudas su utilidad autónoma.

Disposición transitoria cuarta:

126. La redacción de la disposición transitoria cuarta —que prevé el régimen aplicable al Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario del establecido en el anteproyecto— suscita dudas en lo que concierne a la composición de ese Consejo, que aparece regulada y detallada en el artículo 6.3 que se propone. La redacción proyectada en esa disposición transitoria sugiere que el Consejo seguirá integrado —hasta que se produzca el desarrollo indicado— en la forma contemplada en el artículo 44 de la vigente LEPAR.



Ello supone que resulta diferida la aplicación del citado precepto del anteproyecto hasta ese momento, a lo que no se encuentra sentido, ya que no se ve la necesidad de una concreción o desarrollo reglamentario de la composición del Consejo, que ya se halla prevista en la norma con rango de ley.

127. Si lo que se pretende es dotar de eficacia temporal específica —en lo relativo a su entrada en vigor— al párrafo 3 del artículo 6, de forma que, en la práctica, el Consejo siga funcionando hasta un determinado momento con la composición actual —por motivos que no se explicitan—, habrá de trasladarse a la norma de forma clara el comienzo de su vigencia en una disposición final.

Disposición final primera

128. La supresión de los términos “hostelería y restauración” del número 16, letra A) del anexo II de la LGPMA —establecimientos y actividades que, se entiende, continúan figurando incluidos en el listado de las actividades clasificadas, solo que ahora englobados en los términos más genéricos de los espectáculos públicos y actividades recreativas—, debe afectar necesariamente y en iguales términos también al número 8, letra B) del mismo anexo II de la LGPMA.

C) Técnica normativa:

Artículo 24:

129. Sobra utilizar la forma verbal “sea” en el apartado correspondiente a la letra a) del párrafo 1.

Artículo 29:

130. Falta introducir la preposición “en” entre las palabras “recreativas” y “espacios”, en el párrafo 3, letra c).

Artículo 43:

131. Sobra en el párrafo 6 utilizar el pronombre impersonal “se” tras la coma final del párrafo introductorio.

Artículo 60:

132. La mención de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe ser completa.

Disposición adicional segunda:



133. En su párrafo 2 debiera evitarse utilizar términos similares como “organización” y “organizados” en un mismo inciso, dando lugar a una aparente tautología.

Disposición final primera:

134. Se debe emplear el término párrafo en lugar de apartado para las primeras subdivisiones del articulado con arreglo a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.
135. La numeración correcta del anexo de la LGPMA debe ir en letra romana: II en lugar de utilizar el ordinal “segundo”.

Otras:

136. Se recuerda la necesidad de corregir algunos errores gramaticales (corregir la palabra “intervinientes” en el segundo párrafo de la parte expositiva) y el añadido o la supresión de algunas tildes.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 16 de junio de 2014 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:



Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente