

La Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía: delimitación de competencias y ámbito de aplicación

Javier Sola Teysiere

Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: FINES Y NATURALEZA DE LA LEY DE 15 DE DICIEMBRE DE 1999.- II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS. 1. Delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. 2. Delimitación de competencias entre la Administración autonómica y los municipios: a) *Competencias de la Administración autonómica*. b) *Competencias de los Municipios*. c) *Relaciones interadministrativas*.- III. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO SOBRE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS. 1. Ámbito objetivo. 2. Ámbito subjetivo.

I. INTRODUCCIÓN: FINES Y NATURALEZA DE LA LEY DE 15 DE DICIEMBRE DE 1999

La norma de referencia del régimen jurídico-público de los espectáculos públicos a lo largo de las dos últimas décadas ha sido el *Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas*, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto¹ (REP). La eficacia aplicativa de esta norma se ha visto, no obstante, progresivamente erosionada debido a diversas circunstancias², de entre las que no es la menor la progresiva asunción de competencias

¹ Este derogó el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos de 3 de mayo de 1935, que constituyó, junto a ciertas disposiciones que lo fueron completando, la normativa de aplicación a la materia durante cerca de medio siglo en nuestro país.

² V.gr. la superación de algunos de sus requisitos por normativas técnicas posteriores, la ignorancia de los principios de protección de los usuarios de los espectáculos públicos, o la inadecuación sobrevinida de algunos de sus preceptos a determinados aspectos del régimen del procedi-

en la materia de espectáculos por las Comunidades Autónomas -que hoy ostentan todas ellas-, que ha llevado a un buen número de éstas a dictar su propia legislación sobre el particular³.

Con todo, el problema principal que ha venido aquejando y entorpeciendo la fluida aplicación de la aludida norma ha sido provocado por la insuficiencia de su rango, meramente reglamentario, para abordar el régimen de infracciones y sanciones. Insuficiencia que no ha logrado superar totalmente pese a la parcial cobertura legal que le vino a proporcionar *a posteriori* la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). Así, la aplicación contenciosa del REP se ha visto sometida a una jurisprudencia fluctuante del Tribunal Supremo que ha terminado por declarar la falta de rango del mismo para la tipificación de ciertos ilícitos administrativos insuficientemente amparados por una norma con rango de ley formal, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el alcance de la reserva de ley en materia sancionadora⁴.

miento administrativo aprobados con posterioridad. Cfr. al respecto CASTILLO BLANCO, F. A. y ROJAS MARTINEZ DEL MARMOL, P., *Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas: Régimen jurídico y problemática actual*, Valladolid, 2000, págs. 12-13.

³ Así: Ley Foral Navarra 2/1989, de 13 de marzo, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BON nº 33, de 17 de marzo); Ley 10/1990, de 15 de junio, Reguladora de la Función de Policía de Espectáculos y Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas de Cataluña (DOGC nº 1308, de 22 de junio); Ley de la Comunidad Valenciana 2/1991, de 18 de febrero, de Espectáculos y Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas (DOGV nº 1492, de 26 de febrero); Ley del País Vasco 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOPV nº 230, de 1 de diciembre); Ley de la Comunidad de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOCM nº 159, de 7 de julio); Ley de Canarias 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y las Actividades Clasificadas (BOC nº 6, de 14 de enero); Ley de la Rioja 4/2000, de 25 de octubre, Reguladora de los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOLR nº 144, de 18 de noviembre).

⁴ Sobre la evolución de la aludida jurisprudencia, puede intentarse, muy sintéticamente, la siguiente descripción: Frente a una jurisprudencia contradictoria del TS, que afirmaba la suficiente cobertura legal del REP (STS de 9 de marzo de 1985) o la insuficiencia de la misma (SSTS de 9 de marzo de 1989 y 13 de marzo de 1991, entre otras); la STS en revisión de 10 de julio de 1991 [criticada por F. GARRIDO FALLA, *Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos*, REDA nº 76, 1992, pág. 509] admite la validez del REP en la consideración de que éste se limita a actualizar normas preconstitucionales dispersas. Posteriormente, el TC se pronuncia reiteradamente en contra de la constitucionalidad del sistema sancionador contenido en el REP, en el entendimiento de que éste opera una evidente sustitución normativa, innovando la anterior regulación preconstitucional (doctrina que arranca de la STC 305/1993 y es reiterada en numerosas sentencias posteriores: entre ellas las SSTC 333/1993, 111/1994, 276/1994, 306/1994, 310/1994 y 145/1995); doctrina constitucional que es, finalmente, recogida por el TS (vid. por todas las STS

Así las cosas, la promulgación de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de *Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en Andalucía* (LEPA), resulta especialmente oportuna, en tanto busca deliberadamente dar respuesta a la conflictiva situación expuesta, tipificando un nutrido cuadro de infracciones en la materia y disponiendo un variado dispositivo sancionador susceptible de utilización por las Administraciones andaluzas con las necesarias garantías derivadas de contar con la suficiente cobertura legal. La fijación en la LEPA de este régimen sancionador, de aplicación inmediata, depara un primer impacto positivo en cuanto viene a cubrir además las exigencias de certeza propugnadas por el Tribunal Constitucional en materia normativa sancionadora⁵; con lo que sale reforzado el principio de seguridad jurídica.

Se desplaza, en consecuencia, en Andalucía la aplicación de la inestable normativa sancionadora contenida en el REP, así como de los correspondientes preceptos de la LOPSC que, en lo relativo a espectáculos públicos y actividades recreativas, son de aplicación meramente supletoria (Disp. Final 2^a) y tienen carácter de ley ordinaria (Disp. Final 3^a). No obstante lo anterior, al margen de la materia sancionadora, ha de entenderse prolongada la vigencia en Andalucía de ciertos aspectos del REP, en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario previsto por la LEPA en muchos de sus contenidos que pudieran encontrar, provisionalmente, respuesta adecuada en aquel reglamento⁷. La propia LEPA remite a la aplicación transitoria de «las normas actualmente vigentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas» en lo que no se le opongan, en tanto no sean dictados sus propios reglamentos de desarrollo (Disp. Derogatoria única, ap. 2).

de 4 de abril de 1998, que declara la falta de cobertura legal del artículo 81.35 del REP). En relación con lo expuesto véase, más detalladamente, CASTILLO BLANCO, F. A. y ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, P., *Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas*, cit., págs. 118 ss.

⁵ BOJA nº 152, de 31 de diciembre.

⁶ Vid. STC 42/1987, de 7 de abril, cuya doctrina es reiterada en las SSTC 69/1989, 61/1990, 207/1990, 116/1993, 184/1995 y 120/1996, entre otras.

⁷ En opinión de L. DE LA MORENA, a pesar de que las leyes o reglamentos autonómicos sobre espectáculos desplazan la preferencia de aplicación del REP, éste conserva, no obstante, «su valor de norma General supletoria de último grado a escala nacional o estatal (art. 149.3 C.E.)»; *Espectáculos y Establecimientos Públicos: Normativa General y Potestades de los Municipios en su ordenación y gestión*, en ob. col. *Derecho Local Especial*, Tomo I, (coord. por A. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella), Madrid, 1997, pág. 463.

Al margen de las razones de oportunidad que, desde un punto de vista técnico-jurídico estricto, avalan la promulgación de la Ley, conviene aludir brevemente a los fines jurídicos que han sido tenidos presentes por el legislador andaluz al elaborar una normativa propia sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, atendiendo una materia sobre la que, por otra parte, la Comunidad andaluza ostenta una amplia competencia reconocida estatutariamente.

La doctrina ha señalado hasta qué punto la legislación española sobre espectáculos tradicionalmente ha perseguido fines variados como la protección de la salud e higiene, de la comodidad de los asistentes, de la tranquilidad vecinal y, muy especialmente, de la seguridad⁸. Ciertamente en el desarrollo de las actividades consideradas se pueden ver afectados distintos bienes jurídicos cuya protección ha de ser garantizada. No resulta extraño, por tanto, constatar a lo largo del contenido de la LEPA diversos pronunciamientos en relación con la higiene y salubridad de las instalaciones, la evitación de ruidos y molestias al vecindario, la protección de los usuarios, los derechos de los menores o la accesibilidad de las instalaciones a las personas con capacidad reducida. Sin embargo estos aspectos normalmente vienen siendo debidamente atendidos por la correspondiente legislación sectorial que se ocupa de cada uno de ellos a la que, se diga o no expresamente, resulta obligado remitirse. En este sentido, parece evidente que son de aplicación a los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos donde se celebren las normas que les puedan afectar, en función de las circunstancias, contenidas, por ejemplo, en la Ley 2/1998, de 5 de junio, de Salud de Andalucía en relación con las condiciones higiénico-sanitarias de los locales de convivencia colectiva, o la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y sus reglamentos de desarrollo, o la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, o, en fin, la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, entre otras. Normas que el operador jurídico debe integrar con las específicas de espectáculos.

⁸ L. DE LA MORENA señala variedad de fines del REP, tales como la seguridad ciudadana, la integridad física de las personas y la indemnidad de sus bienes, la tranquilidad de los afectados, la comodidad de los participantes, la salud e higiene de los asistentes, la moralidad pública en general y la de los niños y jóvenes en particular, el honor de las personas e instituciones, entre otros: *La potestad autorizatoria y sus manifestaciones en el Reglamento de Espectáculos Públicos: Tipos de licencia que contempla y sus características*. Rev. «El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados» n.º 24, 1996, págs. 3485 ss. Vid., asimismo, al respecto, CASTILLO BLANCO, F. A. y ROJAS MARTINEZ DEL MARMOL, P., *Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas...*, cit., págs. 55 ss.

Dicho lo anterior, resulta procedente enfatizar que la *ratio* prevalente que luce en el contenido de la LEPA es la seguridad pública⁹. Una lectura de su articulado pone de manifiesto que el bien jurídico principal cuya protección se pretende y que teleológicamente prima sobre cualquier otra consideración es la integridad física de las personas asistentes a los espectáculos y actividades y la indemnidad de los bienes. Sentado ello, es lícito matizar y destacar la preocupación del legislador andaluz por atender de forma particular otros valores, señaladamente la protección de los usuarios de espectáculos y actividades y la protección medioambiental, que laten y obtienen reflejo en diversos preceptos concretos de la LEPA. Por el contrario, se puede señalar la ausencia de medidas de fomento del sector, ajenas por completo al objeto de la Ley.

En atención al aseguramiento de los relevantes intereses públicos mencionados se puede comprender que nos encontremos ante una Ley administrativa de naturaleza claramente limitadora o, dicho de otro modo, una Ley de carácter típicamente policial¹⁰, en el sentido amplio de esta expresión. Por una parte, la LEPA establece una concreta disciplina de comportamiento para el sector implicado, a base de imponer deberes, obligaciones y prohibiciones en relación con el ejercicio de las actividades consideradas. Por otra, pertrcha a las Administraciones públicas con toda una suerte de instrumentos de intervención que cubren desde los de carácter preventivo (autorización, registro), pasando por otros de signo coactivo o tendentes al restablecimiento de la legalidad (suspensión de espectáculos, multas coercitivas), y se extiende a la posibilidad de actuación puramente represiva como reacción ante los eventuales incumplimientos de la disciplina aludida (potestad sancionadora).

El conjunto de todas estas disposiciones conforma en adelante el régimen jurídico-administrativo de aplicación a los espectáculos públicos y las actividades recreativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El presente trabajo pretende, no obstante, analizar únicamente dos cuestiones que conviene desde el principio acotar: la relativa a la distribución de competencias en la materia y la delimitación del objeto y de los sujetos afectados por la regulación aludida.

⁹ En el mismo sentido, F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO ha señalado como son las razones de seguridad de las personas y bienes las que priman sobre el resto de motivaciones de la policía administrativa en materia de espectáculos públicos: *Espectáculos y establecimientos públicos*, Madrid, 1983, pág. 13.

¹⁰ En sentido similar, L. DE LA MORENA destaca la naturaleza de norma policial del REP: *Espectáculos y Establecimientos Públicos: Normativa General y Potestades de los Municipios en su ordenación y gestión...*, cit., págs. 445-446.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1. Delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía

La materia *espectáculos* no aparece recogida en ninguno de los dos listados contenidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución. Inicialmente, sólo unos pocos Estatutos de Autonomía incluyeron dicha materia entre las competencias de sus respectivas Comunidades Autónomas¹¹. Posteriormente, las distintas Comunidades han venido asumiendo la competencia sobre la materia aludida, vía transferencia de competencias (art. 150.2 de la Constitución) o, bien, con apoyo en la previsión contenida en el artículo 148.2 de la Constitución. De esta manera, tras las sucesivas reformas estatutarias, la materia *espectáculos* aparece actualmente recogida como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en todos los Estatutos de Autonomía¹².

Curiosamente, es el Estatuto de Autonomía andaluz el único que alude a una posible limitación de la proclamada competencia exclusiva autonómica, al atribuir a la Comunidad la competencia sobre publicidad y espectáculos, «*sin perjuicio de las normas del Estado*» (art. 13. 32). A la vista de los términos genéricos en que es expresada la reserva conviene aclarar, aunque pueda resultar una obviedad, que el desarrollo autonómico de las aludidas competencias habrá de respetar aquellas normas del Estado que puedan incidir de alguna manera en el ámbito material integrante de las mismas y que aquél hubiera dictado en ejercicio de la función normativa sobre una materia cuya competencia le corresponda en exclusiva. Visto de este modo, es evidente que todas las Comunidades Autónomas encuentran un límite en las normas del Estado en el sentido indicado, por más que en sus respectivos Estatutos no se las mencione, sin que tenga una significación especial la coletilla incluida en el Estatuto andaluz. Naturalmente, el alcance de la competencia autonómica sobre espectáculos encuentra un límite en la legislación mercantil y civil, de competencia exclusiva estatal (art. 149.1, 6ª y 8ª de la Constitución), de especial aplicación al caso en cuanto la mayor parte de los espectáculos se producen en de-

¹¹ País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra. Aragón asumió la función de desarrollo legislativo y ejecución en la materia.

¹² A excepción de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, que atribuyen a estas ciudades la *ejecución de la legislación del Estado* en dicha materia (vid. los respectivos artículos 22.1.5ª de ambos Estatutos).

sarrollo de una actividad empresarial. De la misma manera habrá que atender a la posible incidencia de la normativa estatal dictada en desarrollo de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1, 16ª de la Constitución), en cuanto pueda afectar a las condiciones higiénicas mínimas exigibles de las instalaciones. Baste con la referencia a este par de títulos, que podría extenderse a otros, para ilustrar lo que se dice.

Pero, sin duda, el título principal¹³ que evoca la reserva mencionada viene relacionado con la competencia exclusiva del Estado sobre *seguridad pública*, recogida en el artículo 149.1, 29ª del texto constitucional¹⁴, lo que obliga a intentar una aproximación al posible alcance que pueda presentar el desarrollo de dicha competencia en relación con los espectáculos públicos y las actividades recreativas, asunto no exento de problemas como se comprobará.

Para empezar, llama la atención comprobar como el Preámbulo del REP declara, sin matices, ampararse en la garantía de la seguridad ciudadana como justificación de la habilitación estatal para dictar dicho reglamento. De esta manera se asegura en dicho preámbulo que el REP «se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana, y es, por tanto, escrupulosamente respetuoso de las competencias que corresponden [...] a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, cuyas competencias se salvan expresamente». Si de ello pretendiera seguirse que todo el contenido de este reglamento se mantiene en el ámbito de la seguridad ciudadana, título de competencia estatal, habría que considerar, consecuentemente, la inconstitucionalidad de los Reales Decretos de Transferencias posteriores -como ha notado DE LA MORENA-, «por cuanto estarían invadiendo una serie de competencias reservadas en exclusiva al Estado»¹⁵, y también de las leyes autonómicas que se han dictado en relación con la materia, en tanto éstas entran a dis-

¹³ Vid., en este mismo sentido, CUTIÑO VIZCAÍNO, J., *Publicidad y Espectáculos*, en ob. col. *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, (coord. Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía), Sevilla, 2001, pág. 629.

¹⁴ Según este precepto el Estado tiene competencia exclusiva sobre: «Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.»

¹⁵ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., *La «seguridad pública» como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos*, RAP, nº 109, 1986, pág. 336.

ciplinar aspectos que aparecen regulados en el REP. Lejos de aceptarse la consecuencia anterior, como se verá, más bien parece que el concepto de *seguridad ciudadana* que se mantuvo cuando se redactó el REP, como ha señalado el autor arriba citado, «sólo coincide en el nombre con la seguridad pública o ciudadana a la que se refieren los artículos 149.1.29 y 104.1 de la Constitución.»¹⁶

En este sentido, es de señalar como el Tribunal Constitucional ha venido manejando un concepto restringido de la *seguridad pública* al delimitar el alcance de dicha competencia estatal. Así, en la Sentencia 33/1982, de 8 de junio, el alto Tribunal, tras advertir que la seguridad pública «*supone una noción más precisa que la de "orden público"*», afirma:

«Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por orden público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones tales como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa¹⁷, que no entran en el concepto de seguridad pública, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas. Afirmar esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la seguridad pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponde su custodia. Incluso es de recordar que crisis sanitarias tales como epidemias y situaciones de contaminación graves pueden motivar la declaración del Estado de Alarma (LO 4/1981, de 1 de junio, artículo 4.b). Sin llegar a semejante extremo, no cabe excluir la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar los riesgos de la seguridad pública, cuando estas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de modo que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos. Pero para respetar el orden normal de competencias, es preciso

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ El asunto que trae causa de esta Sentencia, dictada en conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, es la adopción de ciertas medidas por el Gobernador Civil de Barcelona, en orden a la interceptación e inmovilización de varias partidas de mejillones en mal estado por la peligrosidad que su consumo pudiera acarrear para la salud.

no sólo que esas medidas se justifiquen por urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen la actividad de ésta.»¹⁸

De la argumentación reproducida cabe deducir la convicción del Tribunal de que: *a)* la *seguridad pública* reservada al Estado por el artículo 149.1.29^a de la Constitución, debe ser entendida en una acepción restringida, centrada en la protección de personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana; *b)* la *seguridad pública*, así entendida, no incluye otras funciones, comprendidas en la noción más amplia de orden público, como puede ser la policía sanitaria de alimentos en el caso considerado; lo que pudiera interpretarse extensible a otras de las tradicionalmente denominadas «policías especiales o sectoriales»¹⁹; *c)* no obstante el reconocimiento de la titularidad autonómica sobre la policía especial (en el caso la sanitaria), se justifica una intervención de los órganos del Estado en base a la doctrina de las circunstancias excepcionales, por motivos de necesidad y urgencia²⁰.

En línea con la consideración *b)* anterior, se reconoce la competencia autonómica para el ejercicio de la función de control prevista en el artículo 38.1 del REP²¹. En los antecedentes de la STC 300/1993, de 20 de octubre, se argumenta al respecto:

¹⁸ Fundamento Jurídico Tercero; cuya doctrina resulta confirmada en las SSTC 117/1984, de 5 de diciembre, F.J. 4º; 123/1984, de 18 de diciembre, F.J. 4º y 104/89, de 8 de junio, F.J. 3º.

¹⁹ En este sentido DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., *La "seguridad pública" como concepto jurídico indeterminado...*, cit., págs. 325-326. A nuestro juicio, puede guardar cierta relación con lo expuesto la doctrina contenida en la STC 179/1998, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León, que vendría a confirmar la idea reflejada en el texto, en cuanto rechaza el argumento del Abogado del Estado "basado en la idea de que la seguridad industrial se inscribe en el género «seguridad pública» (art.149.1.29 C.E.)". Por el contrario, afirma el TC: "Este argumento no puede compartirse, pues la seguridad industrial tiene una conexión específica y más estrecha con la materia de «industria», en la que se incluye, según se ha dicho, como «submateria» las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas" (F.J. 3º), aspectos que pueden, por tanto, ser objeto de regulación por la ley autonómica.

²⁰ Vid, en este sentido, BARCELONA LLOP, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Bilbao, 1988, pág. 157.

²¹ El citado artículo, en el contexto de la regulación del procedimiento de obtención de las licencias de obras, establece: «Un ejemplar de cada documentación presentada de conformidad

«...de manera que parece incluirse la policía de espectáculos dentro de la materia "espectáculos", en cuanto competencia prevalente. Así los condicionamientos impuestos en la licencia de obras por el Reglamento de referencia [REP] sobre la configuración de los locales tratan de proteger la salubridad, seguridad y orden en los locales o recintos que celebran espectáculos o diversiones. De ahí que todo ello encaje fácilmente en las competencias autonómicas sobre espectáculos y ocio.»

Es de señalar que la competencia controvertida en el conflicto positivo de competencia que trae causa de la sentencia aludida se concreta en una actuación de control típica de la policía administrativa y que el propio representante del Gobierno de la Nación reconoce la competencia de la Junta de Andalucía para su ejecución, en virtud de su competencia sobre espectáculos asumida en el artículo 13.32 del Estatuto de Autonomía.

A nuestro juicio, de cuanto se lleva expuesto cabe desprender la competencia de la Comunidad Autónoma para la definición normativa y la ejecución del régimen de *policía administrativa* de aplicación a los espectáculos públicos y actividades recreativas celebrados en su territorio, entendiendo por tal el conjunto de deberes y de medidas *ordinarias* de control preventivo y represivo que disciplinan dicha actividad. El apelativo subrayado ha de conectarse tanto con el hecho de que se trate de medidas típicas y usuales de la actuación administrativa de control ordinario (inscripción registral, autorizaciones, inspecciones), como con el hecho de que las mismas sean ejercidas por los órganos ordinarios de la Administración (no policiales), para su contraposición con el tipo de medidas "*extraordinarias*" a las que a continuación se hará referencia.

A la vista de lo anterior, ¿cuál es el ámbito de la seguridad pública, reservado al Estado, a que se refiere el artículo 149.1,29ª de la Constitución? Siguiendo en este punto a BARCELONA LLOP, puede entenderse que la seguridad pública del artículo 149.1,29ª coincide con el concepto, más restringido, de la *policía de seguridad*²², que este autor trata de delimitar en base a tres cri-

con lo dispuesto en los artículos anteriores [proyecto técnico, memoria, planos, etc.] y copia del expediente que hubieren instruido los Ayuntamientos, serán remitidos al *Gobierno Civil* que, si lo estima necesario, podrá comunicar a la Alcaldía los condicionamientos de la licencia que considere procedentes en garantía del cumplimiento de la normativa vigente sobre espectáculos y recreos públicos, para la protección de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público.»

²² BARCELONA LLOP, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad...*, cit., págs. 151 y 161.

terios: a) *teleológico*, el objeto específico de la misma es la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana; b) *orgánico*, para el desempeño del fin anterior se establece una organización a él enderezada en exclusiva, como son las fuerzas y cuerpos de seguridad; c) *funcional*, la coacción característica de la policía de seguridad es material o física, sujeta a un régimen peculiar y propio²³. Para el autor citado, el concepto de seguridad pública recogido en el artículo 149.1,29ª del texto constitucional, «ha de reconducirse a lo estrictamente policial, sin más y, por ende, a la garantía coactiva, material y no jurisdiccional del ordenamiento a la que la policía de seguridad procede.»²⁴

Un planteamiento de corte similar parece latir en la Sentencia 59/1985, de 6 de mayo, que ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar:

«no toda seguridad de las personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de "seguridad pública", pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución.»²⁵

²³ Vid. autor y ob. cit., pág. 115.

²⁴ *Ibidem*, pág. 161. BARCELONA LLOP llega a dicha conclusión tras realizar un minucioso recorrido argumental que parte del estudio de las diferencias ontológicas entre policía de seguridad y policía administrativa y se detiene en el examen de la tramitación parlamentaria del artículo 149.1,29ª de la Constitución, así como de la jurisprudencia constitucional dictada hasta la fecha. Es significativo, en apoyo de lo expuesto, el comentario que dedica a la STC 33/1982 trata *supra* en el texto, del que merece la pena destacar el siguiente párrafo: «...el TC parece ser consciente del alcance meramente policial de la seguridad pública pues no considera una extralimitación que el Gobernador Civil de Barcelona imparta las oportunas órdenes a las FCSE a los efectos de cooperar con las autoridades municipales en la adopción de las medidas adecuadas para la interceptación e inmovilización de las partidas de mejillones en estado nocivo, mientras que sí juzga como tal el que la Administración del Estado ejerza una competencia —la intervención de alimentos en mal estado— que corresponde a la CA en virtud de sus facultades sobre salud pública...» (ob. cit., págs. 157-158).

²⁵ Fundamento Jurídico Segundo, reiterada en las SSTC 313/1994, de 24 de noviembre, F.J. 6 y 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 46.

Aun cuando el ordenamiento relativo a las funciones o servicios policiales constituye el núcleo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.29ª del texto constitucional, en ello no se agota el ámbito material del concepto delimitador de la misma: la seguridad pública. La STC 104/1989, de 8 de junio, tras recoger la doctrina de la sentencia reproducida e insistir en la relevancia de las actividades policiales como elemento delimitador del concepto material de la seguridad pública, no obstante, matiza: «Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas –por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hallan en cuestión– componen, sin duda, aquél ámbito material», entre las que se encuentran, por ejemplo, las potestades ejecutivas de decisión en relación con las medidas de seguridad en determinadas entidades y establecimientos públicos y privados, atribuidas a diversos órganos de la Administración del Estado por el Real Decreto 1338/1984, de 4 de julio, objeto del conflicto que trae causa de la sentencia aludida.

Atendiendo a lo hasta ahora expuesto y aproximándonos al objeto del trabajo, la lectura del Real Decreto 1677/1984, de 18 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espectáculos públicos, puede deparar alguna luz acerca de las competencias que el Estado mantiene en la materia. En este sentido, es de destacar que en el Anexo I, C) de dicho Decreto se reserva a la Administración del Estado: 1) la posibilidad de suspender o prohibir espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales por razones graves de seguridad u orden público; 2) la posibilidad de dictar normas básicas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas; 3) la facultad de dictar las normas que reglamenten los espectáculos taurinos²⁶; 4) el ejercicio de cualquier otra competencia que le corresponda legalmente si afecta a la seguridad pública²⁷.

²⁶ Al respecto, téngase presente la Ley 1/1991, de 4 de abril, sobre Espectáculos Taurinos.

²⁷ Deben tenerse presentes algunas normas *sectoriales* dictadas por el Estado, con fundamento en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, que se ocupan de la regulación de determinados tipos específicos de espectáculos, como, por ejemplo, el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (desarrollado por el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos), o la citada Ley 1/1991, de 4 de abril, sobre Espectáculos Taurinos.

Centrándonos en las dos primeras competencias enumeradas y en relación concreta con la primera de ellas, parece evidente la potestad de la autoridad competente de la Administración del Estado en cada caso (v. gr. Subdelegados del Gobierno) para adoptar las medidas dirigidas al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana previstas en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Así, se podrá acordar el cierre o desalojo de locales o establecimientos en situaciones de emergencia que hagan dichas actuaciones imprescindibles (art. 15 LOPSC), o suspender los espectáculos y disponer el desalojo de los locales cuando se produjeran alteraciones graves de la seguridad y no existan otros medios para evitarlas (art. 16), avisando de tales medidas a las personas afectadas (art. 17.1), teniendo todos los preceptos aludidos carácter de Ley Orgánica. Significativamente, el artículo 4 de la LOPSC matiza que «en las materias sujetas a potestades administrativas de *policía especial* no atribuidas expresamente a órganos dependientes del Ministerio del Interior, éstos sólo podrán intervenir en la medida necesaria para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el apartado 2 del artículo 1» (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). Ello supone un reconocimiento implícito de las facultades que pudiéramos denominar «ordinarias» para el ejercicio de la policía especial (para el caso los espectáculos públicos) a la organización administrativa competente por razón de la materia (en nuestro caso las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos), lo que, en relación con los espectáculos públicos, es coherente con la declaración de que las disposiciones relativas a los mismos contenidas en la aludida Ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas (Disp. final 2ª LOPSC).

En relación con la segunda cuestión enumerada, es lo cierto que los Reales Decretos de Transferencias dictados en la materia, en su mayoría, reservan expresamente al Estado la posibilidad de dictar normas básicas de seguridad pública para los edificios e instalaciones destinados a la celebración de espectáculos. La opinión de alguna doctrina que se ha ocupado de la cuestión, asiente que se trata de un aspecto del régimen de los espectáculos públicos que ha de entenderse retenido por el Estado, al que le corresponde determinar las garantías y requisitos mínimos de seguridad exigibles a las instalaciones²⁸. Ello remite tanto a la normativa contenida en la primera parte del REP

²⁸ En este sentido DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., *La «seguridad pública» como concepto jurídico indeterminado...*, cit., pág. 338; el autor reitera la misma opinión en *Los conceptos de «orden público» y de «seguridad ciudadana» en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y*

(Capítulos I y II del Título I) como, muy significadamente, a las *normas básicas de la edificación-NBE* en vigor que han modificado en buena medida los contenidos de aquél. En este aspecto, conviene dejar constancia de un detalle que nos ha llamado la atención en relación con lo que se viene exponiendo. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se ocupa en su artículo 3 («*Requisitos básicos de la edificación*») de esbozar los requisitos básicos de los edificios relativos a su funcionalidad, *seguridad* y habitabilidad. Por su parte, el apartado segundo de dicho artículo dispone que las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento, constituyen la reglamentación técnica de aplicación hasta la aprobación del Código Técnico de la Edificación que la Disposición final segunda de la misma Ley emplaza al Gobierno a elaborar en el plazo de dos años desde su entrada en vigor. Llamativamente, a la hora de justificar la competencia estatal para dictar el mencionado artículo tercero, el legislador se ampara en los títulos que proporcionan los siguientes ordinales del artículo 149.1 de la Constitución: 16^a (*bases y coordinación general de la sanidad*); 21^a (*comunicaciones y telecomunicaciones*); 23^a (*legislación básica sobre protección del medio ambiente*) y 25^a (*bases del régimen energético*). La renuncia del legislador estatal a justificar su competencia para regular los requisitos básicos de seguridad estructural, contraincendios y de utilización de los edificios en base al título que proporciona el artículo 149.1, 29^a de la Constitución, es un dato que no debe pasar inadvertido y que, en cierto modo, viene a corroborar el retraimiento de la noción de *seguridad pública* a la policía de seguridad en el sentido estricto indicado.

En resumen, la contraposición del par de conceptos que, convencionalmente, podemos denominar *policía de seguridad - policía administrativa* puede resultar útil para delimitar el ámbito de actuación de las respectivas instancias estatal y autonómica en materia de espectáculos²⁹, pudiéndose ensayar, en

Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las Policías Autonómica y Municipal, REALA, n.º 234, 1987, pág. 302. Por su parte A. CANO MURCIA, aunque no se pronuncia expresamente sobre esta cuestión, considera la aplicación prevalente del REP «en lo concerniente al cumplimiento de los requisitos que en el mismo se señalan para lugares, recintos e instalaciones destinados a espectáculos y recreos públicos...», por lo que, a su juicio, «el contenido tanto del proyecto técnico, como de los demás requisitos de carácter técnico, arquitectónico, de seguridad, etc., deberá recoger necesariamente las prescripciones de la sección primera del REP (arts. 2.º a 24 ambos inclusive)»; *Manual de Licencias de Apertura de Establecimientos*, Pamplona, 1998, pág. 393.

²⁹ En opinión de L. DE LA MORENA, la policía de espectáculos es una *policía dual* que se proyecta sobre una pluralidad de riesgos de los que, unos, caen dentro del marco de la policía de seguridad ciudadana [cuya ordenación es competencia estatal] y, otros, dentro del marco de las policías especiales [de competencia autonómica]; *Espectáculos y Establecimientos Públicos: Normativa General y Potestades de los Municipios en su ordenación y gestión...*, cit., págs. 465-466.

función de ello, las siguientes reglas de principio: A) El Estado contrae su intervención legítima en materia de espectáculos públicos al ámbito de la policía de seguridad, tanto en el aspecto normativo como de ejecución³⁰. B) La formulación normativa de la policía administrativa sobre los espectáculos públicos -entendida como el conjunto de deberes y de medidas *ordinarias* de control preventivo y represivo que disciplinan dicha actividad- corresponde a la Comunidad Autónoma. C) A la Administración de la Junta de Andalucía, así como a los Ayuntamientos, les corresponde la ejecución, a través de sus órganos ordinarios, de las medidas de policía administrativa sobre espectáculos públicos dispuestas normativamente. La puesta en práctica de algunas de estas medidas, «al implicar un ejercicio material de autoridad y llevar aparejada incluso la posibilidad del lanzamiento de la coacción»³¹, puede venir encomendada a la organización policial³². Además, las Administraciones citadas ostentan competencias para desarrollar, concurrentemente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, actuaciones propias de la policía de seguridad, en tanto sean necesarias para el mantenimiento del orden en la celebración de espectáculos públicos, a través de la intervención material de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad y de las Policías Locales, de conformidad con las funciones asignadas a estas últimas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad³³.

³⁰ Al respecto, conviene puntualizar, que los órganos del Ministerio del Interior competentes en materia de seguridad, a través de sus agentes, vienen obligados a prestar el auxilio ejecutivo necesario requerido por cualquier otra autoridad pública para asegurar el cumplimiento de las leyes, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LOPSC.

³¹ Vid. al respecto BARCELONA LLOP, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad...*, cit., pág. 151 y también las observaciones vertidas en págs. 115-116.

³² Conforme lo previsto en el artículo 38.1, c) y d) (en relación con el 47) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, corresponde a la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma: «La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita», así como «el uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma». Valga como ejemplo ilustrativo de lo apuntado la previsión contenida en la Resolución de la Dirección General de Espectáculos Públicos, Juego y Actividades Recreativas de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, de 10 de enero de 2001, por la que se establece el Plan General de Inspección del sector para el año 2001, en la que, tras definir los objetivos del mismo, al abordar la sistemática de ejecución del Plan, se dispone que *el control de juego ilegal y la reventa ilegal de localidades*, «será realizada de forma debidamente coordinada, en su caso, por la Unidad de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma y por los equipos de inspección de los servicios provinciales.»

³³ Vid. artículo 38 en relación con el 47 y artículo 53, de dicha Ley. La propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destaca el carácter necesariamente

2. Delimitación de competencias entre la Administración autonómica y los municipios

La LEPA es de las pocas leyes autonómicas sobre espectáculos que se ha preocupado de sistematizar la distribución de competencias entre Administraciones enumerando, en dos largos artículos, las distintas funciones que corresponden a la Administración autonómica (art. 5) y a la municipal (art. 6). La intervención de esta última en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas encuentra cumplida habilitación en diversos títulos de entre los recogidos en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y, muy específicamente, en los relativos a seguridad en lugares públicos, prevención de incendios, ordenación urbanística, protección del medio ambiente, defensa de usuarios, protección de la salubridad pública y actividades o instalaciones culturales y deportivas. La Exposición de Motivos de la LEPA destaca el carácter concurrente de las competencias administrativas en la materia que, en todo caso, es preciso deslindar, como se intenta a continuación.

a) Competencias de la Administración autonómica.

En primer lugar, la Ley atribuye a la Administración autonómica una serie de competencias, propias de la función normativa, a ejercitar a través de la potestad reglamentaria de aquélla. Así, además de la genérica facultad para el desarrollo reglamentario de la Ley, se le encomiendan concretamente, como más sobresalientes: *a)* la elaboración de un catálogo³⁴ de las modalidades de los espectáculos, actividades recreativas y de los tipos de establecimientos, especificando las que se someterán a las preceptivas licencias y denominaciones; *b)* la determinación de condiciones y requisitos que deben de cumplir los establecimientos y la definición de ciertas actividades o establecimientos a los que se considere conveniente imponer condicionamientos especiales; *c)* el es-

te concurrente de las competencias en materia de seguridad pública. De esta forma, tras declarar que «la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar», enfatiza «...la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas –aunque el artículo 149.1 de la Constitución la enumere, en su apartado 29, entre las materias sobre las cuales el Estado tiene competencia exclusiva– y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias *compatibles* por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferenciados.»

³⁴ A similitud, por ejemplo, del dispuesto en Cataluña por el Decreto 239/1999, de 31 de agosto (DOGC nº 2972, de 10 de septiembre).

tablecimiento de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos; *d)* el establecimiento de los requisitos y condiciones de admisión de las personas en los establecimientos; *e)* la normativa de procedimiento para la obtención de las autorizaciones y licencias previstas en la Ley; *f)* la posibilidad de establecer reglamentariamente los supuestos en que las empresas deben contar con servicio de vigilancia o disponer especiales medidas de seguridad para el mantenimiento del orden en el desarrollo de los espectáculos o actividades, de conformidad con la normativa aplicable a los vigilantes de seguridad y agentes autorizados³⁵.

En el ámbito de las funciones de carácter ejecutivo, le corresponde a la Administración autonómica un amplio abanico de tareas.

En primer lugar, la llevanza del Registro de Empresas y Organizaciones de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, cuyas características y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

En segundo lugar, la autorización de los establecimientos, espectáculos y actividades recreativas en cuya normativa específica se disponga que aquélla corresponde a la Administración autonómica, al margen de la facultad de los municipios para la concesión de las licencias de apertura. Con carácter particular, la Ley considera sujetos a la autorización autonómica: los espectáculos taurinos, las actividades y establecimientos destinados al juego y apuestas, las actividades cuyo desarrollo discurra por más de un término municipal, así como aquellos espectáculos o actividades que no estén reglamentados o por sus características no encajen en los reglamentos que se hubieran dictado o no estén catalogados.

En tercer lugar, corresponde a la Administración autonómica la inspección y control de los establecimientos públicos y actividades sujetos a autorización autonómica y, en todo caso, los espectáculos y actividades que se desarrollen en establecimientos con aforo superior a setecientas personas. Además le corresponde ejercitar la potestad de prohibición o suspensión de espectáculos públicos y actividades sujetos a autorización autonómica en los supuestos y con los requisitos previstos en el artículo 3 de la Ley.

Junto a ello, se atribuye a la Administración autonómica la función de emitir informe, en el curso de los procedimientos municipales de licencia de

³⁵ Como es la contenida en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y en su Reglamento aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

apertura de establecimientos públicos destinados a albergar actividades sometidas a la ulterior autorización autonómica, sobre la adecuación de las instalaciones a la naturaleza de la actividad que se pretende desarrollar; informe que tendrá carácter vinculante. Asimismo deberá informar los proyectos de disposiciones municipales relativas a los horarios de los establecimientos a los que se aludirá más adelante.

Por último, corresponderá a los órganos de la Administración autonómica designados en el artículo 29 de la Ley (Consejo de Gobierno, Consejero de Gobernación, Director General de Espectáculos Públicos, Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía) el ejercicio de la potestad sancionadora en los supuestos determinados legalmente, en función, principalmente, de las cuantías de las multas propuestas.

b) Competencias de los Municipios.

En el contexto de la ordenación urbanística, los Ayuntamientos podrán establecer limitaciones o restricciones a la instalación y apertura de establecimientos públicos en las zonas urbanas que se considere necesario, recogiendo en las ordenanzas correspondientes. También podrán establecer, con carácter ocasional o excepcional, horarios especiales de apertura o cierre de establecimientos, de acuerdo con lo que disponga el reglamento autonómico sobre horarios³⁶. Asimismo, los municipios podrán desarrollar los reglamentos que, en su caso, dicte la Administración autonómica en relación con los servicios de vigilancia para el mantenimiento del orden en el desarrollo de los espectáculos, a que se hizo referencia en el epígrafe anterior.

En el ámbito de las funciones de ejecución, corresponde a los Ayuntamientos el otorgamiento de las licencias de obras y de apertura de cualquier tipo de establecimiento público destinado a albergar espectáculos o actividades recreativas. También les corresponde otorgar autorización en los siguientes supuestos: *a)* instalación de estructuras no permanentes o desmontables para la celebración de espectáculos o actividades recreativas; *b)* instalación de

³⁶ El actual reglamento en esta materia, aprobado por Orden de la Consejería de Gobernación de 14 de mayo de 1987, dispone: «Los Ayuntamientos podrán ampliar, discrecionalmente, los horarios públicos generales de cierre de espectáculos y establecimientos, en sus respectivos términos municipales, durante la celebración de las fiestas patronales u otras de carácter tradicional. Estas modificaciones de carácter temporal, deberán ser comunicadas al Delegado de Gobernación y al Gobernador Civil de la Provincia donde su Municipio se encuentre enclavado, al menos con una semana de antelación a la fecha en que cobren vigor» (art. 5).

atracciones de feria; *c)* la celebración ocasional o esporádica de espectáculos o actividades en establecimientos que no dispongan de licencia de apertura adecuada a dichos eventos y no estén sujetos a autorización autonómica; *d)* la celebración y desarrollo de espectáculos o actividades en vías públicas o zonas de dominio público.

A los Municipios corresponde también la inspección y control de los establecimientos públicos destinados a la celebración de espectáculos y actividades recreativas cuando su autorización hubiera correspondido a los mismos. Además les compete ejercer la potestad de prohibición o suspensión de espectáculos o actividades, que no estuvieran sujetos a autorización autonómica, en los supuestos y con los requisitos previstos en el artículo 3 de la Ley.

En materia sancionadora, los Alcaldes son competentes para la imposición de multas hasta un importe de cinco millones de pesetas en casos de infracciones leves y graves y, asimismo, para imponer las sanciones accesorias de suspensión o revocación de autorizaciones o la clausura de establecimientos, siempre que se trate de espectáculos o actividades sometidas a autorización municipal.

c) Relaciones interadministrativas.

La LEPA incluye un artículo (art. 8) específicamente dirigido a sentar los principios de relación entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Municipios en orden a lograr el mayor nivel de eficacia en el cumplimiento de la normativa sobre espectáculos. De esta manera se señala el deber a su cargo de facilitarse mutuamente la información que precisen y la prestación recíproca de la cooperación y asistencia necesarias para el normal cumplimiento de sus funciones respectivas, atendiendo, asimismo, a los principios de eficacia, coordinación y participación en el desarrollo de sus actuaciones. Lejos de constituir una aportación original, con ello simplemente se quiere significar la aplicación al caso de los principios generales que rigen las relaciones entre Administraciones Públicas en nuestro ordenamiento administrativo, recogidos con alcance general en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en relación concreta con la Administración local respecto al resto de Administraciones en los artículos 10 y 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

La observancia escrupulosa y leal de las reglas de colaboración aludidas adquiere la máxima importancia en una materia como la atinente a la policía de espectáculos, en la que la necesaria concurrencia en el ejercicio de ciertas

funciones ha quedado claramente puesta de manifiesto. La propia LEPA recoge puntualmente algunos aspectos en los que se plasma de forma concreta dicha cooperación necesaria. Es el caso, por ejemplo, del trasvase de información recíproco, que vienen obligadas a proporcionarse la Administración autonómica y los municipios, sobre los procedimientos sancionadores que inicien en el contexto de la Ley (art. 29.4)³⁷. O de la atribución a la Administración autonómica de la función de control, *en coordinación con los municipios*, de los aspectos administrativos y técnicos de los espectáculos públicos, las actividades recreativas y de las empresas que los gestionen (art. 5.8); siendo así que este precepto se refiere principalmente a los requisitos administrativos que podrían reglamentariamente exigirse a las empresas -tales como garantías, fianzas, seguro de accidentes, que presumiblemente serán objeto de control en el momento de llevarse a cabo la inscripción en el Registro previsto en el artículo 13 de la Ley- o a los aspectos técnicos ligados propiamente al espectáculo en si, ya que el control de los aspectos técnicos relacionados con la instalación normalmente queda bajo la órbita municipal a través de las licencias de construcción y de apertura.

Es de reseñar que la Disposición adicional tercera de la LEPA ha dejado prevista la creación de un órgano *ad hoc* «para ejercer de manera especial la coordinación de las distintas Administraciones Públicas» en la materia que nos ocupa. La *Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas*, integrada por representantes de la Administración autonómica y de los municipios, en la forma que se determine reglamentariamente, tiene como uno de sus cometidos principales, encaminados a tal fin, la elaboración de un Plan General de Inspección de Establecimientos Públicos, cuyas líneas directrices quedan esbozadas en la Ley.

Aparte lo anterior, hay un par de puntos que quizás requieran un comentario específico. De una parte, es de resaltar una cuestión contemplada en la LEPA en forma un tanto confusa y que guarda una relación estrecha con lo tratado hasta este momento acerca de la colaboración entre Administraciones. En concreto, el artículo 5.9 de la Ley atribuye a la Administración autonómica:

«Las funciones de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las que les correspondan a los municipios...»

³⁷ Conforme al citado precepto, ambas Administraciones tienen el deber de remitirse copia o extracto comprensivo de los procedimientos administrativos que inicien sobre la materia, en el plazo de diez días desde la fecha de adopción del acuerdo de iniciación.

Mientras que el artículo 6.8 atribuye a los municipios:

«Las funciones ordinarias de policía de espectáculos y actividades recreativas que competan a los municipios, sin perjuicio de las que correspondan a la Administración autonómica...»

Como puede observarse, la Ley recurre a un planteamiento en cierta manera circular que, a la postre, conduce a una perogrullada: a los municipios les corresponde la función de policía de espectáculos que no corresponda a la Administración autonómica y a ésta la que no corresponda a los municipios. Con lo que, al final, se mantiene la incertidumbre sobre el ámbito de actuación de cada una. Bien es cierto que se podría tender a interpretar, en atención al contenido que sigue en ambos preceptos, que la Administración autonómica es la competente para desarrollar la función de policía en relación con aquellos espectáculos y actividades recreativas cuya autorización le corresponde y que los municipios son los competentes para ejercitar la misma función respecto a los espectáculos autorizados por ellos. No obstante, entendemos que la forma en que están redactados ambos preceptos no resiste una interpretación gramatical en dicho sentido por cuanto allí aparece ligada la circunstancia de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones a la concreta función de *control e inspección de los establecimientos*. Competencia ésta que es deliberadamente separada de la función de *policía de los espectáculos públicos y actividades recreativas*, expresión esta última que, en nuestra opinión, hay que entender referida a la labor de supervisión y vigilancia dirigida a mantener el buen orden durante la celebración de los espectáculos o, dicho de otra manera, el control concomitante y preventivo³⁸ del desarrollo de los espectáculos y actividades tendente a asegurar el orden y la indemnidad de personas y bienes y evitar que se produzcan desórdenes.

Entendida en este sentido se comprende hasta cierto punto la falta de precisión legal pues, de lo expuesto en el apartado anterior y las normas allí evocadas, se desprende la necesaria concurrencia en el ejercicio de esta función, estrictamente de policía de seguridad, no sólo entre las Administraciones autonómica y municipal sino, muy significadamente, también la Administración estatal. Y, visto de esta manera, no parece lo más adecuado que la distribución de la competencia para ejercer la tarea de vigilancia del desarrollo

³⁸ Haciendo uso de la expresión utilizada por J. I. VILLAR PALASÍ, al formular una tipología de instrumentos policiales a propósito del estudio de la policía industrial. Así, el autor citado, distingue entre: a) policía preventiva *a priori*; b) **control concomitante y preventivo del desarrollo**; c) policía preventiva permanente; d) policía represiva; e) actividad de sustitución; en *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, págs. 81 ss.

de los espectáculos y actividades se estableciera en función del criterio de la titularidad de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de los establecimientos donde éstos se desarrollen. Más bien parece que, partiendo de un obligado principio de colaboración³⁹, la actuación de los órganos dependientes de una u otra Administración debe producirse en función de otros criterios, como pudieran ser la envergadura del evento, la cantidad de espectadores, o la apreciación de indicios de peligrosidad potencial con su celebración.

Por último, resulta oportuno reseñar la posibilidad de que se produzca una sustitución excepcional en el ejercicio de las competencias que corresponden a los municipios por parte de la Administración autonómica. De esa suerte, esta última podrá ejercer de forma subsidiaria las competencias de policía e inspectoras que corresponden a los municipios cuando, habiendo sido instados para su ejercicio por la Consejería de Gobernación, aquéllos no las ejecuten (art. 5.11). Igualmente, la Administración autonómica podrá asumir el ejercicio de la potestad sancionadora de competencia municipal, ante la inactividad de las autoridades municipales tras la presentación de una denuncia de un ciudadano y habiendo sido instadas para su ejercicio por los órganos competentes de la Administración autonómica (art. 29.3). En ambos casos se atenderá al régimen y condiciones previstos con carácter general para estos casos en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local. Junto a ello, el artículo 6.8 de la LEPA establece que los órganos de la Administración autonómica podrán suplir la actividad inspectora que corresponde a los municipios «cuando éstos se inhibiesen».

³⁹ Principio omnipresente en la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuya Exposición de Motivos puede leerse: «Entre las funciones, calificadas de concurrentes o de colaboración, debe mencionarse especialmente las relativas a la vigilancia de espacios públicos, protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, si bien permitiendo la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a requerimiento de las autoridades de la Comunidad o cuando lo estimen necesario las autoridades estatales competentes» (Ap. IV). En el apartado V del mismo texto se señala: «Sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública, la ley ha querido resaltar la necesidad de intercomunicación entre los Cuerpos de Seguridad de dichas esferas administrativas y, por ello, [...] proclama [...] el principio de cooperación recíproca y de coordinación orgánica». Además, «como garantía de eficacia de la colaboración entre los miembros de los Cuerpos de Policía de las distintas esferas administrativas territoriales, la Ley ha considerado necesario establecer también unos cauces institucionalizados de auxilio y cooperación [...] que responden a los supuestos de insuficiencia de medios...»

III. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO SOBRE ESPECTACULOS PUBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

1. Ambito objetivo

A similitud de otros textos autonómicos, la LEPA ha optado por someter genéricamente a su regulación a todos los espectáculos o actividades recreativas que se celebren o desarrollen en establecimientos públicos en el ámbito territorial de la Comunidad sin establecer correlativamente un listado o enumeración de las actividades que se consideran incluidas, apartándose así de la técnica empleada por el REP⁴⁰.

Conviene precisar que el objeto material de la Ley es doble por cuanto se ocupa, por un lado, de la regulación de los requisitos relativos a la dinámica de los espectáculos y actividades recreativas en su organización y desarrollo y, por otro, de la regulación de los elementos estáticos relativos a las condiciones técnicas y de seguridad de los establecimientos donde se realizan aquellas actividades. Dicho tándem de objetivos (control sobre la actividad-control sobre los establecimientos) resulta perceptible y constante en el ordenamiento jurídico dispensado a los espectáculos públicos tradicionalmente, así como en la LEPA. Teniendo en cuenta además que las actividades objeto de regulación son, en realidad, escindibles en dos categorías (espectáculos públicos-actividades recreativas) de características diferenciadas, se puede intentar entrar algo más en detalle si contemplamos sucesivamente los distintos objetos materiales de la regulación⁴¹, dejando para el final la relación de supuestos excluidos por la propia Ley, conforme a lo establecido en su artículo primero.

A) Así, en primer lugar, entran dentro del ámbito de aplicación de la LEPA el desarrollo de las actividades propias de la organización y celebración de

⁴⁰ El artículo primero de este último delimita su ámbito de aplicación por remisión al listado de *espectáculos, deportes, recreos y establecimientos* contenido en su Anexo, aunque extendiendo el mismo a todas aquellas otras actividades que fueran de análogas características a las enumeradas. Sobre el ámbito de aplicación material del REP, vid. LOPEZ-NIETO Y MALLO, F., *Espectáculos y establecimientos públicos...*, cit., págs. 23 ss.

⁴¹ L. DE LA MORENA alude a la *tricotomía* entre «espectáculos públicos», «actividades recreativas» y «establecimientos públicos», en el ámbito aplicativo del REP: *Las diversas modalidades de espectáculos y de establecimientos públicos y los diferentes órganos y autoridades que intervienen en su regulación y aplicación*, Rev. «El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados» n.º 24, 1994, pág. 3234.

los *espectáculos públicos*. La LEPA dispensa a estos efectos su propia definición de espectáculo público, entendiendo por tal «toda función o distracción que se ofrezca públicamente para la diversión o contemplación intelectual y que se dirija a atraer la atención de los espectadores». Encajan, por tanto, dentro de esta categoría actividades tales como las representaciones teatrales, operísticas o de variedades, conciertos, exhibición cinematográfica, corridas de toros⁴², circos, competiciones deportivas con asistencia de público, etc.

B) También constituyen objeto de regulación las *actividades recreativas* entendiendo por tales «el conjunto de operaciones desarrolladas por una persona natural o jurídica, o por un conjunto de personas, tendente a ofrecer y procurar al público, aislada o simultáneamente con otra actividad distinta, situaciones de ocio, diversión, esparcimiento o consumición de bebidas y alimentos». En una definición tan amplia caben actividades muy distintas. Pueden citarse como ejemplo las desarrolladas en los parques de atracciones, los salones de máquinas recreativas y de azar, salas de bingo, casinos de juego, discotecas, restaurantes, bares, cafeterías, parques zoológicos, salas de exposiciones, etc.

C) En tercer lugar, como se ha señalado, la LEPA incluye dentro de su objeto la regulación de las condiciones técnicas y de seguridad de los establecimientos públicos, entendiendo por tales: «aquellos locales, recintos o instalaciones de pública concurrencia en los que se celebren o practiquen espectáculos o actividades recreativas». Se trata de una formulación amplia de establecimiento público en la que hay que entender incluidos, además de los edificios y locales cubiertos (salas de cine, teatros, restaurantes), los locales abiertos que carezcan de cubierta (cines de verano, campos de deporte con graderío para espectadores, servicios de restauración al aire libre), así como las instalaciones consistentes en estructuras de carácter eventual y desmontables (plazas de toros portátiles, circos, graderíos y plataformas para la celebración de conciertos en espacios públicos) a las que se dedica una atención específica en el artículo 10.2.

⁴² Aunque éstas se rigen actualmente por su normativa específica (Ley 1/1991, de 4 de abril, sobre Espectáculos Taurinos y su reglamento aprobado por Real Decreto de 2 de febrero de 1996). Por su parte, la Disposición final segunda de la LEPA dispone: «En tanto por la Comunidad Autónoma de Andalucía no sea promulgada a nivel autonómico la normativa aplicable a los espectáculos taurinos, la preparación, organización y celebración de los mismos, así como su régimen sancionador, se regirán por lo previsto en su normativa específica, aplicándose ésta en lo que no se oponga o contradiga a las disposiciones de la presente Ley y demás normativa de aplicación en materia de espectáculos públicos.»

Esta consideración extraordinariamente amplia y flexible del establecimiento público es la que permite al legislador andaluz no prescindir de dicho referente al determinar el ámbito de aplicación de la Ley, sin necesidad de distinguir entre espectáculos celebrados en establecimientos y aquellos otros celebrados fuera o en ausencia de los mismos. Es por ello que el artículo 1.3 de la Ley fija finalmente su ámbito de aplicación que abarca los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se celebren o practiquen, independientemente de su titularidad pública o privada, en *establecimientos públicos*, sin más distinguos, anudando, por tanto, el elemento de la actividad con el del espacio donde se lleva a cabo. Pero inmediatamente precisa que ello incluye las actividades celebradas en establecimientos públicos situados en espacios abiertos⁴³, en la vía pública, en zonas marítimo-terrestres o portuarias, o en cualesquiera otras zonas de dominio público, lo que denota una voluntad por someter las actividades realizadas en espacios públicos a los condicionamientos legales, concretada en el sometimiento de las mismas a autorización municipal por expreso mandato del artículo 6.5. De lo anterior parece que puede colegirse que la mera disposición de unas mínimas estructuras desmontables en un espacio público para, pongamos por caso, la celebración de un concierto (plataforma del escenario, mostradores para expender bebidas), obtienen la consideración de “establecimiento público” a efectos de la LEPA.

Aunque el resultado final puede parecer satisfactorio, en cuanto somete a control ciertas actividades evidentemente necesitadas del mismo, no puede dejar de indicarse que ello es a base de forzar en demasía la noción de establecimiento. En este sentido, otros textos autonómicos han optado por delimitar su ámbito de aplicación por referencia a los espectáculos públicos y las actividades recreativas, por un lado, y a los establecimientos públicos, por otro, sin anudar ambos elementos; estableciendo posteriormente unas reglas específicas para los espectáculos celebrados en la vía pública. Así, la Ley de Madrid, cuyo ámbito de aplicación abarca los espectáculos y actividades celebrados en el territorio de la Comunidad sin una referencia concreta a los espacios donde se celebren, exige una autorización municipal específica para la celebración de espectáculos en la vía pública condicionada a la acreditación de contar con un seguro de responsabilidad civil (art.17). Por su parte, la Ley

⁴³ CASTILLO BLANCO y ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL interpretan que la aplicación de la LEPA a los espectáculos y actividades recreativas «tendrá lugar con independencia de que su celebración tenga lugar en recintos, locales, establecimientos o instalaciones de pública concurrencia, en espacios abiertos, en la vía pública, en zonas marítimo-terrestres o portuarias, o en cualesquiera otras zonas de dominio público (artículo 1.3)»; *Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas...*, cit., pág. 64.

valenciana exige, para el caso de pruebas y carreras deportivas cuya celebración requiera la utilización de las vías públicas, además de la correspondiente autorización, la incorporación al expediente de un informe de la Jefatura Provincial de Tráfico, así como la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art 12.3).

D) Por último, la LEPA se ha preocupado de establecer la exclusión de su ámbito de aplicación de las celebraciones de carácter privado o familiar y de aquellas que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, político, religioso, sindical o docente (bodas, manifestaciones, mítines, actos religiosos, conferencias, concentraciones en el ámbito universitario, etc.). No obstante se matiza que dicha exclusión lo es a efectos de la no exigencia de obtención de las autorizaciones previstas en la Ley para la celebración de estos eventos, lo que no impide la exigibilidad de los requisitos de seguridad previstos en la misma a los establecimientos o instalaciones donde aquéllos se desarrollen.

2. Ambito subjetivo

En lo que hace a los destinatarios del cuadro de deberes que conforman el núcleo del régimen legal de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, habría que señalar, destacadamente, a los empresarios responsables de su organización o desarrollo. La LEPA dispone taxativamente que dichas actividades **sólo podrán ser organizadas y explotadas** por *empresas* que estén inscritas en el Registro de Empresas y Organizaciones de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía⁴⁴. No obstante, como viene siendo frecuente en ciertas leyes sectoriales, la LEPA maneja el término *empresa* al margen del significado del mismo desde la óptica del Derecho Mercantil, considerando como tal, a su efectos, a *cualquier persona física o jurídica* que promueva espectáculos o actividades recreativas de forma habitual u ocasional. Naturalmente una concepción tan genérica admite la consideración como titular organizador de un determinado espectáculo o actividad recreativa de cualesquiera tipo de sujetos jurídicos desde los distintos puntos de vista que se quiera adoptar (empresarios persona física o empresarios con forma societaria, entidades de base privada o de base pública, con ánimo de lucro o sin él, etcétera), con tal de que pueda determinarse un centro de imputación capaz de asumir las eventuales responsabilidades derivadas de la organización y de-

⁴⁴ La rotundidad con que es expresada dicha limitación contrasta con la ausencia de tipificación expresa de su transgresión en el listado de infracciones del Capítulo V de la Ley.

desarrollo de estas actividades. De no entenderse así resultarían fuera del ámbito de aplicación de la Ley aquellos espectáculos organizados por entidades de naturaleza no empresarial -Ayuntamientos, fundaciones, asociaciones-, circunstancia, por otra parte, frecuente, derivándose un resultado inasumible desde el punto de vista de las finalidades perseguidas con la regulación⁴⁵. En este sentido, parece mejor planteada esta cuestión en otras leyes autonómicas (Cataluña, Madrid, Navarra, Valencia, País Vasco) que, al definir su ámbito de aplicación con relación a los espectáculos y actividades recreativas, mencionan expresamente la triple circunstancia de que ello se produce con independencia de su titularidad pública o privada, tengan o no fines lucrativos y se realicen de forma habitual o esporádica. La Ley vasca aún es más precisa al considerar como entidad organizadora de espectáculos o actividades recreativas a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que asuman ante la Administración o el público la celebración de aquéllos (art. 19).

A las empresas organizadoras les corresponde la observancia de todo el cuadro de deberes en relación con el desarrollo de sus actividades recogidas a lo largo de la Ley y especialmente en su artículo 14 (mantener las oportunas medidas de seguridad e higiene, concertar un seguro colectivo de accidentes, cumplir el programa anunciado, evitar ruidos y molestias al vecindario, guardar la consideración debida al público, disponer de hojas de reclamaciones, facilitar las inspecciones, etc.). Por otra parte, la Ley se refiere en varias ocasiones a los titulares de los establecimientos públicos en los que se celebren espectáculos públicos o se desarrollen actividades recreativas lo que, al margen de cualquier consideración sobre la propiedad de los mismos, ha de entenderse conectada con la titularidad administrativa de éstos. Más concretamente, es el titular de la licencia de apertura de establecimientos el obligado a cumplimentar los correspondientes requisitos técnicos, de seguridad y sanitarios relativos a las infraestructuras, al mantenimiento de las condiciones técnicas en virtud de las cuales se otorgó la misma, así como de la realización de las eventuales adaptaciones técnicas de las instalaciones como consecuencia de modificaciones sobrevenidas en la normativa de aplicación, como se desprende de la previsión contenida en el artículo 9.3. Ello autoriza a pensar que la situación normal será que la empresa organizadora de la actividad sea la titular de la licencia de apertura del establecimiento, haciéndose responsable del conjunto de deberes relativos al mismo y a la actividad en él

⁴⁵ Cuestión distinta sería, por hipótesis, que el Reglamento del Registro de Empresas y Organizaciones de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, eximiese, por ejemplo, a las Administraciones Públicas del deber de inscripción, entendiéndolo innecesario a los fines informativos y de identificación a que tiende el mismo.

desarrollada. La cesión intemporal o el traspaso del local, generalmente dará lugar al cambio de titularidad de la licencia ligada al mismo que, siendo una autorización *ex re*, resulta transmisible comunicándolo por escrito a la Corporación municipal⁴⁶.

No obstante, cabe pensar en la posibilidad de una cesión puntual o temporalmente limitada del establecimiento por parte del titular del mismo para la celebración de un espectáculo cuyo organizador sea un tercero que asumiría así la titularidad de la actividad en cuestión. Ello plantea interrogantes en dos frentes.

Por un lado en relación con la necesidad de obtención por estos terceros organizadores de una autorización específica. A nuestro juicio, el tratamiento ha de ser diferente en función, principalmente, de una circunstancia: que el espectáculo programado figure entre los usos permitidos del establecimiento por la correspondiente licencia de apertura y, por tanto, resulte cubierto por la misma. Así, requerirá una autorización municipal específica la celebración ocasional de espectáculos públicos en establecimientos que no dispongan de licencia de apertura adecuada a dichos eventos, como se desprende del artículo 6.5 de la LEPA. La concesión de dicha autorización exigirá la comprobación administrativa previa de que el establecimiento y, en su caso, las estructuras no permanentes instaladas en el mismo, reúnen las condiciones técnicas y de seguridad previstas en la normativa vigente, quedando obligado el organizador del espectáculo «al mantenimiento y observancia permanente de las condiciones técnicas en virtud de las cuales se concedió la autorización» (art. 10.3). Sin embargo, si el espectáculo cuya celebración se pretende en un determinado establecimiento figura entre los permitidos por la licencia de apertura del mismo, entendemos que todo lo más sería exigible la comunicación de los datos del organizador del evento a la Administración competente, que generalmente será la municipal. En todo caso, se echa en falta en la LEPA un precepto similar al contenido en el artículo 12.1 de la Ley valenciana: «Los espectáculos o actividades recreativas que tengan lugar habitualmente en establecimientos públicos, locales o recintos que posean la correspondiente licen-

⁴⁶ Art. 13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. Sobre el cambio de titularidad o traspaso de las licencias y la jurisprudencia ligada al mismo, puede verse A. CANO MURCIA, *Manual de Licencias...*, cit., pág. 191 ss. Por otra parte conviene hacer notar que el artículo 2.4 de la LEPA considera transmisibles las autorizaciones administrativas concedidas para la celebración de espectáculos públicos o realización de actividades recreativas, «previa comunicación al órgano competente y siempre que se mantenga el cumplimiento de los demás requisitos exigibles».

cia municipal de apertura y funcionamiento, no necesitarán de ningún otro trámite para su celebración».

Por otro lado está el peliagudo tema de la responsabilidad administrativa que, al margen de la civil, puede resultar problemática. La empresa cesionaria del establecimiento en estos casos, como titular de la actividad promovida por ella misma, queda obligada al cumplimiento del cuadro de deberes asignados por la LEPA al organizador de un espectáculo público. Comoquiera que la mayoría de las infracciones definidas en el Capítulo V de la Ley vienen referidas al incumplimiento de los anteriores deberes y el artículo 24 atribuye la responsabilidad de las infracciones a los que realicen las acciones y omisiones tipificadas como tales, se sigue la atribución de responsabilidad administrativa por las mismas a los empresarios organizadores del espectáculo en cuestión.

No obstante, el párrafo segundo del apartado 2 del artículo citado, tras sentar que la responsabilidad administrativa se exigirá al titular de la empresa o actividad -en el caso planteado el organizador ocasional del espectáculo-, añade que ello será «sin perjuicio de que éste pueda deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones para resarcimiento del importe a que fueron *condenadas* (*sic*) y sin perjuicio también de las sanciones accesorias que puedan imponerse a tales personas». Lo que permite aventurar, por un lado, que en el caso de que la infracción viniese ligada a incumplimientos relacionados con los requisitos técnicos de la estructura estable del establecimiento y en el contrato suscrito entre el titular del establecimiento y el organizador constara una cláusula declaratoria por parte del primero de la plena adecuación del mismo a las condiciones técnicas legalmente vigentes, ello pudiera dar pie al planteamiento de la correspondiente acción civil de resarcimiento de daños y perjuicios por parte del organizador arrendatario; lo que, por otra parte, constituye una cuestión propia de la relación *interprivatos*, ajena por completo al ámbito material de la LEPA, que sólo puede remitirse en este aspecto a la correspondiente normativa civil o mercantil que resultare de aplicación. Pero, por otro lado, el titular del establecimiento puede verse afectado directamente en estos casos por el ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración, puesto que, como se habrá observado, la Ley habilita la posibilidad de que puedan imponerse al mismo determinadas sanciones accesorias que pudieran consistir en la suspensión o revocación de la licencia de apertura u otras autorizaciones y llegar hasta la clausura del establecimiento⁴⁷. Además de ello en

⁴⁷ Vid. al respecto el listado de sanciones accesorias previsto en el artículo 23 de la LEPA.

el listado de infracciones graves del artículo 20 se establece un tipo de infracción cuya responsabilidad recae forzosamente sobre el titular del establecimiento, al margen de la titularidad de la actividad, y que resulta llamativo. El apartado 4 de dicho artículo califica como infracción el arrendamiento o cesión de establecimientos para la celebración de espectáculos o desarrollo de actividades recreativas. «a sabiendas o con ocultación de que no reúnen las medidas de seguridad exigidas por la normativa vigente», lo que exigirá de la Administración la prueba de la intencionalidad de la ocultación de tales circunstancias para lo cual ha de resultar un elemento de juicio de primer orden el examen del contenido del contrato suscrito entre las partes.

Junto a los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas, que son los destinatarios principales de la Ley, adquieren cierto protagonismo otros sujetos que, en virtud de diversas circunstancias, pueden verse afectados por determinadas prescripciones de la LEPA.

Por una parte, debemos referirnos a los *espectadores* y *asistentes* a los espectáculos o actividades o, expresado de otro modo, al público presente en los mismos. El Capítulo IV de la LEPA dedica tres artículos correlativos a regular los derechos (art. 15), obligaciones (art. 16) y prohibiciones (art. 17), en relación con los espectadores y asistentes.

Los espectadores y asistentes a los espectáculos y actividades recreativas gozan de los derechos que les vienen reconocidos en su calidad de usuarios de unos servicios contratados, recogidos en la legislación general dictada en defensa de los consumidores y usuarios; especialmente la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley autonómica 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía. Pero, junto a este bloque normativo que define los principios inspiradores de la protección del consumidor y contiene las reglas nucleares para su defensa, crecientemente se viene produciendo la inserción de reglas específicas portadoras de estos principios en otra serie de disposiciones que, teniendo otro objeto material, regulan sectores específicos de la actividad empresarial cuyas prácticas son susceptibles de afectar significativamente a la posición de los consumidores o usuarios⁴⁸; disposiciones que aparecen así cubiertas con el ve-

⁴⁸ La constatación de este esquema normativo queda reflejada en el *Plan Estratégico de Protección al Consumidor para el período de 1998-2001*, cuyo texto puede ser consultado en la Revista «*Estudios sobre Consumo*» n.º 45, 1998, págs. 65 ss. (en especial, pág. 70).

lo del principio de defensa de los consumidores reconocido constitucionalmente⁴⁹. Este planteamiento normativo se verifica en el caso de la Ley andaluza de espectáculos que, tras el recordatorio de que a los espectadores les asisten los derechos que les puedan venir reconocidos por la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios, asume e integra el principio rector de protección de los mismos, concretando una serie de derechos específicos de los usuarios de estos servicios. De esta manera, se reconoce a los espectadores el derecho a que el espectáculo se desarrolle en los términos anunciados, a la devolución del precio satisfecho en caso de suspensión del espectáculo, a utilizar las hojas de reclamaciones, a recibir un trato respetuoso, o a ser admitido en los locales sin que medie discriminación.

Conviene matizar, sin embargo, el alcance de algunos de los derechos reconocidos a los espectadores y asistentes por la LEPA, en cuanto pudieran sugerir una extensión y efectos derivados de su plasmación legal de la que jurídicamente carecen. Centrémonos, a título ilustrativo, en la cláusula contenida en el artículo 15, b), que literalmente reconoce a los espectadores y asistentes a los espectáculos y actividades recreativas el derecho: «A la devolución, en los términos que reglamentariamente se determinen, de las cantidades satisfechas por la localidad o billete y, en su caso, de la parte proporcional del abono cuando el espectáculo sea suspendido o sea modificado en sus aspectos esenciales, todo ello sin perjuicio de las reclamaciones que, conforme a la legislación civil o mercantil, pudieran plantear»⁵⁰. Este precepto debe ser relacionado con aquel otro contenido en el artículo 14, e) de la misma LEPA, en el que se impone a los organizadores la obligación correspondiente de devolver las cantidades pagadas en los mismos supuestos.

⁴⁹ En nuestra doctrina, ya tempranamente, A. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO había venido indicando la conveniencia de incorporar «normas protectoras en las disposiciones legales que regulan cada una de las instituciones jurídicas en que los consumidores pueden verse implicados»; *La protección de los consumidores en el Derecho español*, Rev. «*Estudios sobre Consumo*» n.º 1, 1984, pág. 72. Por su parte M. REBOLLO PUIG certeramente ha subrayado que «es la idea de defensa de los consumidores la que se diluye en los distintos sectores en los que se introducen medidas protectoras...»; *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, 1989, pág. 75. Idea que también se aprecia en A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, para quien el llamado Derecho de los consumidores debe desaparecer o diluirse en el Derecho general, «tras haber contagiado o "contaminado" a éste de sus principios o valores»; *Glosa del Profesor Peter Ulmer*, «*Revista de Derecho Mercantil*» n.º 209, 1993, pág. 1002.

⁵⁰ Aunque con distinta significación y alcance, se contempla el supuesto de devolución del importe de las localidades en las leyes sobre espectáculos de Navarra (art. 10.2,b), Cataluña (art. 16.5), País Vasco (art. 21.1,c) y Madrid (art. 24.4).

Evidentemente, de ello no cabe deducir el reconocimiento legal por la ley autonómica de un derecho *ex novo* a los usuarios, ejercitable frente a los empresarios organizadores del espectáculo, al margen de los derechos reconocidos a los mismos por la regulación civil de los contratos de servicios prestados a los consumidores. Y ello, por la sencilla razón de que la legislación en materia civil y, más concretamente, la relativa a las bases de las obligaciones contractuales es materia reservada al Estado por el artículo 149.1.8ª del texto constitucional, quedando, por tanto, vedada a cualquier incidencia por parte de las Comunidades Autónomas. A nuestro juicio, ello no impide que la norma autonómica establezca determinadas medidas preventivas o correctoras de los eventuales abusos a que ciertas prácticas empresariales pudieran dar lugar siempre que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, éstas no produzcan un *novum* en el contenido contractual, esto es, que no introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 88/1986, FJ 5º) y se ciñan al espacio de las relaciones jurídico-públicas, sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas (STC 264/1993, FJ 5º). En este sentido no cabe oponer tacha de inconstitucionalidad alguna a la LEPA pues ésta se mantiene dentro de los límites fijados: no innova el contenido de la relación contractual ni fija consecuencia alguna en el ámbito de la relación jurídico-privada. En realidad, la LEPA no puede por más que limitarse a recoger un “derecho” del usuario en los términos que se derivan de la legislación civil de aplicación al caso, cuyo ejercicio, en caso de incumplimiento, habrá de ventilarse a través de las correspondientes vías de reclamación civil, lo que en el supuesto hipotético de no devolución del importe de las localidades ante la suspensión de un espectáculo multitudinario puede resultar hartamente problemático.

Incluso así, y para no dar pábulo a la confusión, debe sentarse claramente que la Administración no puede garantizar jurídicamente la devolución de las cantidades satisfechas por los espectadores de un espectáculo que haya sido suspendido, tratándose de un conflicto en el seno de unas relaciones jurídico-privadas (aunque sean múltiples) cuya resolución corresponde a los Tribunales ordinarios. Vedada la actuación en dicha dirección, la LEPA procura impedir o limitar las prácticas lesivas de los intereses de los usuarios asignando un papel tutelar a la Administración, que opera, primero, definiendo las conductas exigibles a los organizadores de espectáculos en congruencia con tales intereses y, en segundo lugar, habilitando a la Administración para imponer las sanciones administrativas pertinentes en los casos de incumplimiento. De esta manera, el medio disuasorio con que se pretenden evitar conductas abusivas como la aludida es la amenaza de sanción administrativa. En función de ello resulta criticable que el legislador de la LEPA no haya tipificado

expresamente la conducta consistente en la negativa a la devolución de las cantidades satisfechas por las localidades en los casos de suspensión del espectáculo, que no aparece en los listados de infracciones recogidos en el Capítulo V de la Ley. No obstante, el órgano sancionador podrá recurrir en dicho supuesto a la aplicación del tipo de infracción grave definido en el artículo 20.14 («La suspensión del espectáculo o actividad recreativa anunciados al público salvo en casos justificados que impidan su celebración o desarrollo») o, en su defecto, al tipo residual de infracción leve recogido en el artículo 21.6 que, siguiendo una fórmula muy generalizada, tipifica como infracción cualquier incumplimiento a lo establecido en el cuerpo de la Ley. Nótese, en todo caso, que la eventual sanción impuesta en estos supuestos se podría ver «incrementada en la cuantía del beneficio obtenido mediante la realización de la acción u omisión tipificada como infracción» (art. 22.2).

Junto a los derechos, la LEPA recoge un listado de obligaciones e, incluso, de prohibiciones que tiene por destinatarios a los espectadores y asistentes a los espectáculos públicos y las actividades recreativas. La imposición o, en su caso, prohibición de ciertas conductas dirigidas al público asistente responde a la necesidad de preservar el orden y la seguridad en el desarrollo de los espectáculos y actividades y, en otros casos, a razones sanitarias y de higiene, en consonancia con las finalidades principales de la Ley. De esta manera se establece la obligación de asistentes y espectadores de ocupar sus respectivas localidades, evitando invadir otras zonas; de cumplir los requisitos de seguridad y de respeto a los demás espectadores, actores y empleados fijados por el organizador; y de atenerse a las instrucciones impartidas por el personal de vigilancia en el interior del establecimiento (art. 16). Por otra parte se prohíbe a los espectadores y asistentes: fumar en los espacios no autorizados; portar armas u objetos peligrosos; generar peligro, molestar a otras personas o dificultar el normal desarrollo del espectáculo; exhibir prendas, símbolos u objetos que inciten a la violencia, xenofobia o discriminación; y acceder a los escenarios o terrenos de juego durante la celebración del espectáculo (art. 17)⁵¹.

A diferencia del REP, que dedica una sección a los *actores, deportistas, o ejecutantes* de los espectáculos públicos y actividades recreativas⁵², la LEPA no se

⁵¹ En relación con esto último habrá de tenerse en cuenta la normativa tendente a atajar la violencia en los espectáculos deportivos contenida en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte y en el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, de Prevención de la Violencia en los Espectáculos Deportivos.

⁵² Vid. al respecto los comentarios de CASTILLO BLANCO, F. A. y ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, P., *Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas...*, cit., págs. 100 ss.

ha ocupado de formular positivamente una lista de deberes o de prohibiciones de hacer en relación con los protagonistas activos de los espectáculos que con su actuación proporcionan distracción al público asistente. En su lugar, se localizan en el Capítulo V de la Lev dos tipos de infracción cuya comisión es responsabilidad de los ejecutantes. Por una parte, se califica como infracción grave la negativa de aquéllos a actuar sin causa justificada o, en otro caso, la actuación de los mismos que difiera de la recogida en los programas o guiones hasta tal punto que se desnaturalizara el espectáculo anunciado (art. 20.15). De otro lado, la falta de respeto a los espectadores por parte de los actores o ejecutantes constituiría infracción leve conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Lev.

Por último, conviene señalar que la responsabilidad administrativa en materia de espectáculos y actividades recreativas se puede extender a otros sujetos, como puede ser el caso de los revendedores de billetes o localidades⁵³, tal como expresamente ha quedado previsto en el artículo 24.1 de la LEPA que se ocupa de determinar las personas responsables de las infracciones.

⁵³ El artículo 20.10 de la LEPA tipifica como infracción grave la reventa no autorizada o venta ambulante de billetes y localidades.