APLICACIÓN DAS NOVAS LEIS DE ACTIVIDADES E ESPECTÁCULOS NA ADMINISTRACIÓN LOCAL

DIPUTACIÓN PROVINCIAL A CORUÑA

Alejandro Ramón Antelo Martínez
Doctor en Derecho
Secretario de Administración Local. Categoría Superior
Secretario Xeral Concello de Neda

1º) ESTUDIO DE LA LEY 9/2013, DE 19 DE DICIEMBRE, DEL EMPRENDIMIENTO Y DE LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA DE GALICIA

1. MARCO NORMATIVO

El Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, nada dispone en orden a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, con excepción, en su artículo 27.27º de "casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo benéficas", que se prevén como competencia exclusiva autonómica.

No obstante, el propio artículo 27 estatutario, en su apartado 32º, establece que "corresponden a la Comunidad Autónoma gallega como competencia exclusiva, las restantes materias que con este carácter y mediante ley orgánica sean transferidas por el Estado".

Con amparo en esta previsión estatutaria, la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, transfiere a la Comunidad Autónoma de Galicia, con el carácter de exclusiva, la competencia relativa a espectáculos públicos, produciéndose además, a través del Real Decreto 1640/1996, de 5 de julio, el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en este ámbito competencial.

No obstante ello, Galicia solamente ha regulado aspectos parciales de esta competencia material, aprobando por Decreto 292/2004, de 18 de noviembre, el Catálogo de

espectáculos públicos y actividades recreativas, posteriormente modificado por Decreto 160/2005, de 2 de junio; y mediante Orden de 16 de junio de 2005 (derogatoria de la inicial de 14 de febrero de 2005), de la Consellería de Justicia, Interior y Administración Local, los horarios de apertura y cierre de espectáculos y establecimientos públicos.

Ello determina la aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma, de la normativa estatal rectora de la materia, constituida por el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por su parte, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, de servicios en el mercado interior, con las medidas liberalizadoras en su ámbito de aplicación, ha supuesto un cambio de paradigma en las actuaciones de particulares y administraciones públicas, reforzadas y ampliadas por las sucesivas leyes y reglamentos dictados para su transposición al ordenamiento jurídico español.

Más allá del concepto amplio de "servicios" que incorpora la Directiva, y de los sectores excluidos previstos en el artículo 2.2º, es lo cierto que ya tempranamente a través de la "ley ómnibus" (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) se modificó el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL) para dar entrada en los regímenes de intervención municipal en la actividad de los ciudadanos, junto al clásico de licencia (o autorización), a los de comunicación previa y declaración responsable, de acuerdo con la Ley de procedimiento administrativo común (antes Ley

30/1992, de 26 de noviembre, hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre), sin limitar los mismos al ámbito de los servicios previstos en la Ley 17/2009.

Aunque las previsiones de la Directiva de Servicios se han visto superadas y extendidas a otros sectores de actividad, es también constatable que con cierta frecuencia se alude a ella y se invoca para acometer reformas legislativas, sin que la misma resulte estrictamente aplicable.

También en nuestro ámbito de estudio ha sido invocada por el legislador autonómico al aprobar la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (LECG), aun cuando posiblemente no todas las actividades recreativas y espectáculos públicos entren dentro del concepto de servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica. Y lo hace, declarando en su Exposición de Motivos que *el resultado de [la adaptación de procedimientos a la Directiva de Servicios] es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual.* Constatando, al tiempo, que *el proceso no puede culminar sin que las administraciones locales eliminen las trabas administrativas previas al ejercicio de actividades (...), labor [que] no puede completarse sin que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula pero que no autoriza, al ser competencia exclusiva municipal y estar sometida a licencia de actividad [como es el caso] de las actividades recreativas y los espectáculos públicos*.

La Ley 9/2013 también regula de manera parcial los espectáculos públicos y actividades recreativas, pues se limita a definirlos, a establecer el régimen de control o intervención administrativa, y el procedimiento de otorgamiento, *desplazando* en este ámbito material al Real Decreto 2816/1982, y siendo por tanto necesariamente completado por la propia normativa autonómica, antes citada, que aprueba el Catálogo y los horarios de apertura y cierre de establecimientos.

A su vez, esta Ley 9/2013 ha sido objeto reciente de desarrollo reglamentario, a través de la aprobación del Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos (RIAE), que contiene una pacata regulación de estas actividades y espectáculos públicos, en los términos que corresponde seguidamente estudiar.

2. RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN MUNICIPAL

Art. 39: Definiciones

1. *A efectos de la presente ley, se entenderá por espectáculos públicos las representaciones, exhibiciones, actuaciones, proyecciones, competiciones o audiciones de concurrencia pública, de carácter artístico, cultural, deportivo o análogo.*

2. *Se entenderá por actividades recreativas aquellas que ofrecen al público, espectadores o participantes, actividades, productos o servicios con fines de ocio, recreo o entretenimiento.*

3. *Mediante ley del Parlamento de Galicia se establecerá el régimen jurídico relativo a la organización y desarrollo de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas.*

Art. 40: Actividades sometidas a comunicación previa

La apertura de los establecimientos públicos y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de comunicación previa contemplada en la presente ley, salvo en los casos que por razones de interés general fuera necesario la obtención de licencia municipal, conforme a lo establecido en esta ley.

Art. 41: Actividades sometidas a licencia o autorización

En atención a la concurrencia de razones de interés general derivadas de la necesaria protección de la seguridad y salud pública, de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, del mantenimiento del orden público, así como de la adecuada conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico artístico, será precisa la obtención de licencia o autorización para:

a) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en establecimientos públicos con un aforo superior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.

b) La instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento.

c) La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles.

d) La celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas o deportivas que se desarrollen en más de un término municipal de la comunidad autónoma, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca.

e) La celebración de los espectáculos y festejos taurinos.

f) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica exija la concesión de autorización.

Art. 42: Tramitación mediante licencia municipal

1. Con anterioridad a la apertura del establecimiento público o al inicio del espectáculo público o actividad recreativa, quien ostente su titularidad o las personas encargadas de su organización deberán presentar una solicitud de licencia ante el ayuntamiento. La solicitud de licencia tendrá el siguiente contenido:

a) Datos identificativos del/la titular o de quien organice la actividad y, en su caso, de la persona que actúe en su representación, indicando su nombre y dirección, e incluyendo también las direcciones para comunicaciones y notificaciones telemáticas si elige ese modo de notificación.

b) Localización del establecimiento público, espectáculo público o actividad para la que se solicita la licencia.

2. Junto con la solicitud de la licencia, quien ostente la titularidad o las personas encargadas de la organización deberán presentar la siguiente documentación:

a) Proyecto técnico, entendido como el conjunto de documentos que definen las actuaciones a desarrollar, con contenido y detalle que permita a la Administración conocer el objeto de ellas y determinar su ajuste a la normativa urbanística y sectorial aplicable. El proyecto que se presente incluirá el contenido mínimo previsto por la normativa sobre prevención y seguridad en materia de incendios, deberá estar firmado por el/la técnico/a competente y deberá contener los datos y requisitos de la normativa específica sobre edificación, prevención y control ambiental que sean de aplicación a los proyectos constructivos y de actividades.

b) Plan de emergencia, plan de autoprotección, memoria de movilidad o estudio de evaluación de la movilidad generada, estudio de impacto acústico y dispositivo de asistencia sanitaria, redactados de conformidad con la normativa vigente, y siempre que sus contenidos no se hayan incorporado al proyecto técnico a que hace referencia el apartado anterior.

c) Declaración de la persona titular u organizadora, en su caso, donde haga constar el compromiso de contratación de los seguros previstos en la presente ley.

d) Documentación requerida por la normativa sobre ruidos, calentamiento, contaminación acústica, residuos y vibraciones y, en todo caso, la que determine la normativa sobre prevención y control ambiental según corresponda en función de las características del establecimiento y de las actividades a desarrollar en el mismo.

e) Documento acreditativo de la designación, por quien solicite la licencia, de la persona que debe asumir la responsabilidad técnica de la ejecución del proyecto y que debe expedir la certificación que acredite la adecuación del establecimiento a la

licencia otorgada, en el que ha de constar el nombre, la dirección y la titulación y habilitación profesional de la persona designada.

f) La solicitud de licencia urbanística, en su caso, acompañada por la documentación requerida por la normativa urbanística.

g) Cualquier otra documentación que le sea solicitada por el ayuntamiento competente.

3. El coste de los informes, certificaciones y actas de verificación o control de funcionamiento y de revisión corre a cargo de los/as solicitantes.

4. Recibida la solicitud de licencia y la documentación anexa, el ayuntamiento emitirá los informes necesarios que determinen el cumplimiento de la normativa aplicable, remitiendo, cuando proceda, esta documentación a las autoridades competentes para que emitan los informes referidos al cumplimiento de las exigencias técnicas reguladas según la normativa vigente que le sea de aplicación, informes que serán vinculantes cuando sean negativos o establezcan condiciones de obligado cumplimiento. Se entenderá que los informes son favorables cuando, transcurrido un mes desde la recepción del expediente por parte de las autoridades competentes, el ayuntamiento no reciba comunicación expresa, sin perjuicio de las consecuencias derivadas de la emisión de informes fuera de plazo, que se fijarán reglamentariamente.

5. Recibido el informe o transcurrido el plazo regulado en el apartado anterior sin comunicación expresa, el ayuntamiento comunicará a la persona interesada en el plazo máximo de quince días, a contar desde la fecha de recepción o de finalización del plazo, la idoneidad o los requisitos y condiciones técnicas que sea preciso cumplir para la concesión de la licencia.

Esta comunicará al ayuntamiento el cumplimiento de las condiciones y requisitos a que se refiere la comunicación regulada en el párrafo anterior.

6. La tramitación de solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, hasta la resolución municipal, en la que se comunican los requisitos y condicionantes técnicos. Transcurridos tres meses sin que el ayuntamiento comunique la resolución al interesado, se entenderá que el proyecto presentado es correcto y válido a todos los efectos y podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud.

La licencia en su configuración amplia, comprensiva por tanto de otras figuras afines, como la autorización, la habilitación, el permiso, etc., ha sido tradicionalmente el régimen exclusivo de intervención pública en las actividades recreativas y espectáculos públicos.

La Directiva comunitaria de servicios ha exigido una adaptación de los procedimientos dentro de su ámbito de aplicación, de forma tal, que de acuerdo con su artículo 9 el régimen de autorización está supeditado a la superación del llamado "triple test": *necesidad* (que dicha autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general), *proporcionalidad* (que el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva) y *no discriminación* para el prestador; que igualmente incorpora para su transposición al ordenamiento jurídico interno la "ley paraguas" (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), en su artículo 5, con la particularidad en cuanto a la *proporcionalidad*, de la acotación de las razones imperiosas de interés general al "orden público, seguridad

pública, salud pública y protección del medio ambiente" (y no por tanto, en un sentido laxo, a cualesquiera otras definidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), así como a aquellos supuestos en que "la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos en el mercado".

En idénticos términos, la LECG y el RIAE definen en sus respectivos artículos 39 y 32 los espectáculos públicos y actividades recreativas, delimitando de esta manera su ámbito objetivo o material de aplicación, y lo hacen del siguiente modo:

> *Se entenderá por espectáculos públicos las representaciones, exhibiciones, actuaciones, proyecciones, competiciones o audiciones de concurrencia pública, de carácter artístico, cultural, deportivo o análogo.*
>
> *Se entenderá por actividades recreativas aquellas que ofrecen al público, espectadores o participantes, actividades, productos o servicios con fines de ocio, recreo o entretenimiento.*

A continuación, el artículo 40 LECG establece un régimen genérico de comunicación previa para la apertura de establecimientos públicos, la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas, salvo en los supuestos en que por razones de interés general fuera necesario la obtención de licencia municipal, materializando así el cambio de paradigma que ha supuesto la incorporación de la Directiva comunitaria de Servicios al ordenamiento jurídico interno.

Los casos excepcionales sujetos a licencia se definen en el artículo 41 de la propia Ley 9/2013, con carácter de *numerus clausus*, en los siguientes términos:

En atención a la concurrencia de razones de interés general derivadas de la necesaria protección de la seguridad y salud pública, de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, del mantenimiento del orden público, así como de la adecuada conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico artístico, será precisa la obtención de licencia o autorización para:

a) *La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en establecimientos públicos con un aforo superior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.*
b) *La instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento.*
c) *La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles.*
d) *La celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas o deportivas que se desarrollen en más de un término municipal de la comunidad autónoma, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca.*
e) *La celebración de los espectáculos y festejos taurinos.*
f) *La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica exija la concesión de autorización.*

A mi juicio, el supuesto más controvertido que regula este precepto es el referido en el apartado c) a la *celebración de espectáculos y actividades extraordinarias*, por las

siguientes razones: en primer lugar, porque "espectáculos y actividades extraordinarias" es un concepto jurídico indeterminado que exige su integración, la cual quizás debe llevarse a cabo diferenciando las actividades "ordinarias" de las "extraordinarias", entendiendo por estas últimas aquellas que no dispongan de un título habilitante previo de carácter permanente, o que disponiendo del mismo excedan la actividad autorizada o comunicada.

En segundo lugar, porque la precisión del resto de supuestos tasados sometidos al régimen excepcional de licencia municipal contrasta con esta laxitud e indeterminación; en este sentido, se podría partir propositivamente de establecer una ponderación o graduación semejante a la regulada en el apartado a) con el umbral de 500 espectadores o especiales situaciones de riesgo, para sujetar dichas actividades o espectáculos extraordinarios a licencia o comunicación previa.

En tercer lugar, porque la referencia explícita dentro de este supuesto a "la instalación de escenarios o estructuras móviles" implica la unificación de actividades perfectamente diferenciadas como pueden ser *v.gr.* una pequeña verbena popular en espacios abiertos o un gran concierto de música con aforo extraordinario, cuestión que no sucede en el caso de que esa misma actividad se realice en establecimientos *cerrados*, salvo que se supere el citado umbral de 500 espectadores o se acrediten especiales situaciones de riesgo para la seguridad de los participantes.

A continuación, la LECG dedica su artículo 42 a regular profusamente el procedimiento de tramitación y otorgamiento de la licencia municipal, y de esa extensa ordenación interesa destacar lo dispuesto en el punto 6º:

La tramitación de solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, hasta la resolución municipal, en la que se comunican los requisitos y condicionantes técnicos. Transcurridos tres meses sin que el ayuntamiento comunique la resolución al interesado, se entenderá que el proyecto presentado es correcto y válido a todos los efectos y podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud.

Esta regulación del silencio administrativo merece también un juicio crítico. En efecto, no cabe duda de que una de las modificaciones de mayor calado introducida por la Directiva de Servicios es la relativa a la generalización del régimen de silencio administrativo positivo, sin perjuicio de que el artículo 13.4º de la norma comunitaria prevé la posibilidad de que se establezca *un régimen distinto* (es decir, un silencio administrativo negativo)*cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros*.

En consonancia con ello, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), regula en su artículo 24 un régimen general de silencio administrativo positivo salvo en "los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezca lo contrario", y en el caso de las actividades de servicios establece como especialidad que "la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general".

Por tanto, la divergencia en la regulación del silencio administrativo en la LECG es obvia, ya que se establecen un elenco de razones de interés general derivadas de la protección de la seguridad y salud públicas, protección de los derechos de los consumidores, protección del medio ambiente, mantenimiento del orden público…, para la exigencia de licencia municipal, y sin embargo, de acuerdo con el artículo 24 LPAC y con el artículo 13.4º de la Directiva de Servicios, no se invocan esas razones imperiosas de interés general para establecer un silencio administrativo negativo en caso de falta de resolución del procedimiento en el plazo de tres meses.

No cabe duda de la obligación de resolver que tienen las administraciones públicas, en todos los procedimientos que tramiten, cualquiera que sea su forma de iniciación (artículo 21.1º LPAC), pero la consecuencia inmediata de la falta de resolución en plazo, no puede ser llana e inmediatamente la adquisición del derecho, licencia, autorización, etc. Sin menoscabo de que los daños y perjuicios causados al particular por el incumplimiento de esa obligación, como puede ocurrir en materia de actividades recreativas y espectáculos públicos, se puedan invocar y ver resarcidos a través de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración.

Además, es necesario recordar dos cuestiones esenciales: por un lado, que la jurisprudencia ha establecido que no puede adquirirse por silencio aquello que no puede adquirirse por acto expreso, y por otra parte, que el propio artículo 24.1º LPAC, en su párrafo segundo preceptúa textualmente que "el silencio tendrá efecto desestimatorio [en] aquellos [procedimientos] cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público (…)". Pues bien, la práctica demuestra que muchos de los supuestos de actividades y espectáculos

públicos extraordinarios tienen lugar en el dominio público municipal, y que por lo tanto, estos supuestos deberían haberse excepcionado *ex lege*, del régimen de silencio positivo que prevé el artículo 42.6º LECG, ya que la falta de resolución de la administración en plazo, transfiere al solicitante facultades relativos a ese dominio público (uso común especial, uso no compatible). Sirva nuevamente como ejemplo cualquier fiesta popular, carrera deportiva, etc.

Por lo que respecta a la comunicación previa, la LECG regula detalladamente el procedimiento en el ámbito de las actividades antes denominadas clasificadas, al tiempo que suprime genéricamente las llamadas licencias municipales de actividad, apertura o funcionamiento, pero sin embargo, nada regula en cuanto a los actos comunicados relativos a espectáculos públicos y actividades recreativas. (**Ver artículos 23 a 30, y 34 LECG**)

Es el RIAE quien en su artículo 33 dispone:

> *La organización de espectáculos públicos y actividades recreativas y la apertura de los establecimientos destinados a ellos, cuando estén sometidos al régimen de comunicación previa, se ajustarán a lo establecido en el Título II de este Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia*.

El Reglamento viene por tanto a cubrir una laguna regulatoria en la materia, si bien con carácter general el artículo 69 LPAC regula las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, permitiendo el inicio de una actividad desde el momento

mismo de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que correspondan a las administraciones públicas.

No obstante, el RIAE aborda en su desarrollo reglamentario de las comunicaciones previas en actividades recreativas y espectáculos públicos, al menos, cuatro cuestiones esenciales, que son objeto de examen seguidamente: la primera, prevista en el artículo 15 obliga al Ayuntamiento, una vez recibida la citada comunicación previa, a *verificar de oficio si se trata del medio de intervención legalmente indicado para la actividad*, y en caso negativo, esto es, si la actividad no está sujeta a un acto comunicado, sino a licencia, debe iniciar también de oficio el procedimiento de declaración de ineficacia.

La segunda cuestión, regulada en el artículo 16, alude a la potestad municipal de iniciar en cualquier momento posterior, *de oficio o por solicitud de persona interesada, las actuaciones de inspección o control de la actividad que resulten necesarias*. Aquí el Reglamento regula con claridad el alcance que haya que darle al término "persona interesada", el cual deviene nuclear. Sin duda es interesado el promotor de la actividad, pero también puede serlo un tercero que se vea afectado o perjudicado por la misma, y que por tanto, puede instar a la administración municipal el procedimiento de inspección. Así el propio artículo 16 alude a la *obligación del Ayuntamiento de notificar el resultado de la actuación de inspección y control a la persona solicitante y a la persona titular de la actividad*, reconociendo por tanto, implícitamente, la capacidad del tercer interesado para instar la incoación del procedimiento de comprobación.

El tercer punto, en íntima conexión con el anterior, y regulado en sus artículos 16, 18 y 19, hace referencia a la "declaración de ineficacia" de la comunicación previa, que compete realizar a la administración municipal en los supuestos de incumplimientos,

deficiencias, inexactitudes, etc., previstos en el artículo 17 reglamentario. Aunque ni la LECG ni el RIAE excluyen la potestad municipal para dictar un acto administrativo de "validación" de la comunicación previa, cuando los requisitos para el ejercicio de la actividad se cumplan, y previa comprobación de los mismos, lo cierto es que tal acto administrativo no se regula expresamente, sino solamente el de ineficacia del acto comunicado. Y si bien la comunicación previa, al igual que la declaración responsable (allí donde esté regulada), son técnicas alternativas al régimen de intervención mediante licencia o autorización, no es menos cierto que los procedimientos de verificación posterior no impiden dictar un acto administrativo declarando la validez de la comunicación previa, sin que ello pueda equipararse a un control previo semejante a la licencia. *Ítem* más, no debe olvidarse que el artículo 25 de la LECG califica la comunicación previa como *acto jurídico del particular*, de modo tal, que sin el acto jurídico de la administración (el acto administrativo, en suma), el tercer perjudicado no puede impugnar esa actuación sino por la vía de la jurisdicción ordinaria, y nunca por la jurisdiccional contencioso-administrativa, al no existir acto administrativo impugnable, de modo tal que actividades y espectáculos con incidencia en el interés general, pueden devenir en una controversia jurisdiccional privada sin intervención de la administración.

En cuarto y último lugar, del mismo modo que sucede en el ámbito urbanístico y edificatorio, el artículo 22 RIAE somete las actividades recreativas y espectáculos públicos promovidos por las administraciones públicas a idéntico régimen de control que el establecido para los particulares, y en el caso de que la entidad promotora sea la propia administración municipal, se entenderán *autorizadas* por el acuerdo de aprobación del órgano competente, previo cumplimiento de los requisitos legales. La propia administración no se da licencia a sí misma, ni se realiza a sí misma una

comunicación previa, y en ambos casos, se sustituyen cualquiera de ambas técnicas por el acto administrativo de aprobación correspondiente.

---------- x ----------

Art. 43 LECG: Contenido de las licencias

1. Las licencias deberán mostrar, como mínimo, los siguientes datos:

a) *El nombre, razón social, número o código de identificación fiscal de quien ostente la titularidad.*

b) *La denominación del establecimiento.*

c) *El domicilio y emplazamiento.*

d) *La fecha de otorgamiento de la licencia.*

e) *El tipo de establecimiento, actividad recreativa o espectáculos públicos autorizados.*

f) *El aforo máximo permitido.*

g) *Cualquier otro dato que se considere oportuno en función de la normativa de aplicación y/o de las condiciones singulares en función de la tipología de la actividad o del establecimiento.*

2. *La licencia otorgada por el ayuntamiento será suficiente para acreditar la actividad, condiciones y características del establecimiento público y deberá exponerse en un lugar visible y de fácil acceso.*

Art. 44 LECG: Vigencia de las licencias

1. *Las licencias de los establecimientos abiertos al público se conceden por tiempo indefinido, salvo que un reglamento o las propias licencias establezcan expresamente lo contrario. Todo ello sin perjuicio de los efectos de los controles y de las revisiones periódicas a que fueran sometidas.*

2. *Las autorizaciones de espectáculos públicos y actividades recreativas tendrán la misma vigencia que la de los espectáculos y actividades autorizados.*

Art. 45 LECG: Extinción de las licencias

Las licencias se extinguen por los siguientes motivos:

a) *Por haber finalizado el espectáculo público o la actividad recreativa.*

b) *Por cumplimiento del plazo al que está sometida la actividad o espectáculo público para el que se solicitó la licencia, en los casos en que proceda.*

c) *Por caducidad.*

d) *Por revocación.*

e) *Por renuncia de quien ostente su titularidad.*

Art. 46 LECG: Revocación y caducidad

1. *Las licencias pueden revocarse en los siguientes supuestos:*

a) *Por haberse modificado sustancialmente o haber desaparecido las circunstancias que determinaron el otorgamiento, o haber sobrevenido otras nuevas que, en caso de haber existido, habrían comportado su denegación.*

b) *Por incumplimiento por parte de quien ostente la titularidad de las licencias de los requisitos o condiciones en virtud de los cuales les fueron otorgadas.*

c) *Por sanción de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.*

d) *Por falta de adaptaciones a los nuevos requerimientos establecidos por las normas dentro de los plazos contemplados con esta finalidad.*

2. *La no realización de la actividad para la que fue concedida la licencia durante un periodo ininterrumpido de un año facultará a la Administración para declarar la caducidad de las licencias. Este periodo podrá ser ampliado hasta un máximo de dos años, en el caso de espectáculos o actividades que para su normal desarrollo precisen de periodos de interrupción o inactividad, debiendo fijar el plazo a aplicar en la resolución por la que se otorgó la licencia.*

3. *La revocación y la declaración de caducidad se tramitarán de oficio dando audiencia a las personas interesadas, y deberán realizarse dentro del plazo de seis meses de haberles notificado la apertura del expediente. El procedimiento podrá ser sobreseído en el caso de que se subsanara la irregularidad que motivó la apertura del expediente, salvo que se apreciara reiteración o reincidencia en el incumplimiento. Tanto la revocación como la declaración de caducidad no generan derecho a indemnización.*

2º) ESTUDIO DE LA LEY 10/2017, DE 27 DE DICIEMBRE, DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS DE GALICIA

1. DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1: Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, el régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en establecimientos o espacios abiertos al público, siempre que se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Art. 2: Ámbito de aplicación

1. *Quedan sometidos a la presente ley todo tipo de espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en establecimientos y espacios abiertos al público, con independencia del carácter público o privado de quienes los organicen, de la titularidad pública o privada del establecimiento o espacio abierto al público en que se desarrollen, de su finalidad lucrativa o no lucrativa y de su carácter esporádico o habitual.*

2. *Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente ley:*

a) *Los actos y celebraciones de carácter privado o familiar que no se efectúen en establecimientos abiertos al público y que, por sus características, no supongan ningún riesgo para la integridad de los espacios públicos, para la convivencia entre la ciudadanía o para los derechos de terceros.*

b) *Las actividades efectuadas en ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación.*

3. *Las disposiciones de la presente ley se aplicarán con carácter supletorio a aquellos espectáculos públicos y actividades recreativas que cuenten con regulación sectorial propia.*

Art. 3: Definiciones

A efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) *Espectáculos públicos: las representaciones, exhibiciones, actuaciones, proyecciones, competiciones o audiciones de concurrencia pública de carácter artístico, cultural, deportivo o análogo.*

b) *Actividades recreativas: aquellas que ofrecen al público, personas espectadoras o participantes actividades, productos o servicios con fines de recreo, entretenimiento u ocio.*

c) *Espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter extraordinario: aquellos que se desarrollan esporádicamente en establecimientos abiertos al público legalmente habilitados para celebrar un espectáculo público o actividad recreativa distinta de la actividad propia del establecimiento.*

d) *Establecimientos abiertos al público: locales, instalaciones o recintos dedicados a llevar a cabo en ellos espectáculos públicos o actividades recreativas. Pueden ser de los siguientes tipos:*

1º. *Locales cerrados, permanentes no desmontables, cubiertos total o parcialmente.*

2º. Locales no permanentes desmontables, cubiertos total o parcialmente, o instalaciones fijas portátiles o desmontables cerradas.

3º. Recintos que unen varios locales o instalaciones, constituidos en complejos o infraestructuras de ocio.

***e)** Espacios abiertos al público: lugares de titularidad pública, incluida la vía pública, o de propiedad privada, donde ocasionalmente se llevan a cabo espectáculos públicos o actividades recreativas y que no disponen de infraestructuras ni instalaciones fijas para hacerlo.*

***f)** Instalaciones portátiles o desmontables: aquellas estructuras móviles provisionales y eventuales o aquellos recintos aptos para el desarrollo de espectáculos públicos o actividades recreativas cuyo conjunto se encuentre conformado por elementos desmontables o portátiles constituidos por módulos o componentes metálicos, de madera o de cualquier otro material que permita operaciones de montaje o desmontaje sin necesidad de construir o demoler alguna obra de fábrica.*

***g)** Titulares: personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, en calidad de propietarios/as, arrendatarios/as o en virtud de cualquier otro título jurídico, tienen el derecho de uso de los establecimientos o espacios abiertos al público previstos en la presente ley para el desarrollo en ellos de espectáculos públicos o actividades recreativas.*

h) *Organizadores/as: personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, con ánimo de lucro o sin él, son responsables de la organización, producción o promoción de espectáculos públicos o actividades recreativas.*

i) *Artistas, intérpretes o ejecutantes: personas, con independencia de su carácter profesional o aficionado, que intervienen en los espectáculos públicos o actividades recreativas ante el público, con o sin retribución.*

Art. 4: Competencias autonómicas

Corresponde a la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas:

a) *Autorizar la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en más de un término municipal de la Comunidad Autónoma, con arreglo al procedimiento que habrá de ser aprobado en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley.*

b) *Autorizar la celebración de los espectáculos y festejos taurinos, que se regirán por su normativa específica.*

c) *Determinar el horario general de apertura y cierre de los establecimientos abiertos al público y de inicio y finalización de los espectáculos públicos y actividades recreativas.*

d) *Ejercer las funciones de inspección y control en los términos previstos en el título IV.*

e) *Incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores relacionados con los espectáculos públicos y actividades recreativas previstos en los apartados a) y b) de este artículo.*

f) *Adoptar las medidas provisionales previas al inicio del expediente sancionador en los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 28.*

g) *Cualesquiera otras que le otorgue la normativa específica de los espectáculos públicos y actividades recreativas.*

Art. 5: Competencias municipales

Corresponde a los ayuntamientos:

a) *Recibir y comprobar las declaraciones responsables, así como otorgar las licencias que correspondan en relación con los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se desarrollen dentro del término municipal, incluidas las de carácter extraordinario.*

b) *Recibir y comprobar las declaraciones responsables, así como otorgar las licencias que correspondan en relación con la apertura de establecimientos abiertos al público.*

c) *Adoptar las medidas que sean necesarias para el desarrollo ordenado de los espectáculos públicos y actividades recreativas de su competencia, sin perjuicio de las competencias estatales en materia de seguridad pública.*

d) *Ejercer las funciones de inspección y control en los términos previstos en el título IV.*

e) *Incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por infracciones cometidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas que no sean de competencia autonómica conforme a lo dispuesto en el artículo 4.*

f) *Autorizar las ampliaciones o reducciones sobre el horario general, en atención a los criterios, supuestos y circunstancias que, en su caso, figuren en la orden de horarios prevista en el artículo 17.*

g) *Añadir, dentro de sus competencias y sin perjuicio de las que correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, los requisitos, condiciones o límites para la apertura de establecimientos públicos y la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en el seno de sus ordenanzas municipales.*

h) *Adoptar las medidas provisionales previas al inicio del expediente sancionador en los supuestos previstos en el apartado 1 del artículo 28.*

i) *La realización de todas las actuaciones precisas para el adecuado desarrollo de las competencias previstas en los apartados anteriores.*

Art. 7: Condiciones técnicas y de seguridad

1. *Los establecimientos o espacios abiertos al público, los espectáculos públicos y las actividades recreativas sometidas a la presente ley habrán de reunir las condiciones de seguridad, calidad, comodidad, accesibilidad, salubridad e higiene apropiadas para garantizar los derechos del público asistente y de terceras personas afectadas, la*

convivencia vecinal y la integridad de los espacios públicos, atendiendo, como mínimo, a la normativa reguladora de los siguientes aspectos:

a) *Seguridad para artistas, intérpretes o ejecutantes, público asistente, personal técnico, terceras personas afectadas y bienes.*

b) *Solidez de las estructuras y funcionamiento de las instalaciones.*

c) *Garantías de las instalaciones eléctricas.*

d) *Prevención y protección de incendios y otros riesgos inherentes a la actividad, facilitando la accesibilidad de los medios de auxilio externo.*

e) *Salubridad, higiene y acústica.*

f) *Protección del entorno urbano, del medio ambiente y del patrimonio cultural y natural.*

g) *Accesibilidad y supresión de barreras.*

h) *Plan de autoprotección, cuando así lo exija la normativa de aplicación.*

2. *Sin perjuicio de la normativa técnica que en cada momento sea de aplicación, la Xunta de Galicia, reglamentariamente, podrá establecer requisitos técnicos adicionales para facilitar una mayor cobertura o ajuste a las especificidades de los distintos establecimientos o espacios abiertos al público, espectáculos públicos y actividades recreativas, con independencia de los que puedan establecerse por los ayuntamientos.*

3. Los ayuntamientos podrán establecer otros límites, requisitos o características adicionales, en base a sus competencias, para la aplicación de la presente ley a través de sus ordenanzas y reglamentos.

Específicamente, a fin de proteger el medio ambiente y el entorno urbano o conservar el patrimonio histórico-artístico, los ayuntamientos, mediante ordenanzas o reglamentos, pueden establecer prohibiciones, limitaciones o restricciones destinadas a evitar la excesiva concentración de establecimientos públicos y actividades recreativas o garantizar su coexistencia con otras actividades humanas o sociales.

Art. 8: Seguros

***1.** Están obligadas a disponer de una póliza de seguro de responsabilidad civil las personas titulares de establecimientos abiertos al público u organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas, según el caso.*

Las personas organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter extraordinario deben contratar la póliza de responsabilidad civil, independientemente de la que también tengan contratada las personas titulares de los establecimientos o espacios abiertos al público donde se lleven a cabo los espectáculos públicos o actividades recreativas.

***2.** El seguro habrá de cubrir la responsabilidad civil que sea imputable, directa, solidaria o subsidiariamente, a las personas titulares de los establecimientos abiertos al público o a las personas organizadoras de los espectáculos públicos o actividades recreativas, de manera tal que cubra los daños personales y materiales y los perjuicios consecutivos ocasionados a las personas usuarias o asistentes y a terceras personas y*

sus bienes, siempre que dichos daños y perjuicios sean producidos como consecuencia de la gestión y explotación del establecimiento o de la realización del espectáculo público o actividad recreativa, así como de la actividad del personal a su servicio o de las empresas subcontratadas.

A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por perjuicios consecutivos las pérdidas económicas que se deriven directamente de los daños personales y materiales sufridos por la persona reclamante y que están amparados por la póliza de seguro.

***3.** Quedan excluidos de la cobertura de los contratos de seguros regulados por la presente ley los daños y perjuicios sufridos por las personas que, directa o indirectamente, dependan empresarialmente de las personas titulares o de las personas organizadoras, que deben disponer de un contrato de seguro específico. También quedan excluidos los daños que sufran los bienes destinados al uso del establecimiento abierto al público o al desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa.*

***4.** La vigencia del seguro tendrá que mantenerse en tanto permanezca en funcionamiento el establecimiento abierto al público y durante el tiempo en que se desarrolle el espectáculo público o la actividad recreativa. La falta de seguro podrá conllevar el cierre del establecimiento y la suspensión inmediata del espectáculo público o actividad recreativa en los términos establecidos en el título IV.*

***5.** La vigencia de la póliza de seguro deberá acreditarse mediante un ejemplar de la póliza y del recibo de pago de las primas correspondientes al periodo del seguro en curso o de copia de los mismos. Ambos documentos podrán ser requeridos en cualquier momento por el personal funcionario de los órganos de la Administración competente encargados de realizar las actuaciones inspectoras, instructoras o sancionadoras.*

6. Se establecerán reglamentariamente los capitales mínimos y las condiciones del seguro en atención especialmente al aforo máximo y tipo de espectáculo público o actividad recreativa a desarrollarse.

7. El seguro previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de los que puedan exigirse de conformidad con la normativa sectorial que resulte de aplicación.

Disposición transitoria tercera: Capitales mínimos de las pólizas de seguros de espectáculos públicos y actividades recreativas

1. En tanto no se produzca el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 8, los capitales mínimos que deberán cubrir, en su conjunto, las pólizas de seguro exigidas en el mismo tendrán las siguientes cuantías, en atención al aforo:

a) Hasta 100 personas: 300.000 euros de capital asegurado.

b) Hasta 150 personas: 400.000 euros de capital asegurado.

c) Hasta 300 personas: 600.000 euros de capital asegurado.

d) Hasta 500 personas: 750.000 euros de capital asegurado.

e) Hasta 1.000 personas: 900.000 euros de capital asegurado.

f) Hasta 1.500 personas: 1.200.000 euros de capital asegurado.

g) Hasta 2.500 personas: 1.600.000 euros de capital asegurado.

h) Hasta 5.000 personas: 2.000.000 de euros de capital asegurado.

i) *Cuando el aforo sea superior al mencionado en el apartado h), la cantidad mínima de capital asegurado se incrementará en 60.000 euros por cada 1.000 personas o fracción de aforo superior a 5.000 personas, hasta llegar a 6.000.000 de euros.*

2. *Las administraciones públicas, sus organismos autónomos, las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a las mismas y demás entidades integrantes del sector público que organicen espectáculos públicos y actividades recreativas los asegurarán, de conformidad con lo establecido en la normativa específica, teniendo en cuenta que en ningún caso la cuantía mínima de capital asegurado por este concepto puede ser inferior a 300.000 euros.*

3. *La realización de espectáculos públicos o actividades recreativas en espacios abiertos al público, no delimitados y de aforo indeterminado, en los cuales se exija licencia, declaración responsable o autorización para su celebración requiere la contratación de una póliza de seguro de responsabilidad civil por una cuantía mínima de 600.000 euros de capital asegurado en los casos en que se exija licencia o autorización, y de 300.000 euros en los casos en que se exija declaración responsable.*

4. *En caso de instalaciones o estructuras eventuales portátiles o desmontables que se utilicen con ocasión de ferias o atracciones en espacios abiertos al público donde su aforo sea indeterminado el capital mínimo asegurado será de 150.000 euros por cada instalación o estructura, quedando obligada la persona propietaria o arrendataria de la instalación a contratar la póliza de seguro.*

5. *Si las instalaciones o estructuras del apartado 4 se utilizan conjuntamente en un espacio delimitado, debe suscribirse una única póliza de seguro conjunta para todas las*

estructuras o instalaciones, cuyo capital mínimo asegurado habrá de ser el correspondiente al aforo del espacio delimitado en los términos establecidos en el número 1.

***6.** Lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8.7.*

2. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN MUNICIPAL

La Ley de espectáculos públicos remite a la Ley 9/2013, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, la cual modifica en diversos artículos relativos a la intervención, introduciendo algunas relevantes novedades:

A) ACTIVIDADES SOMETIDAS A DECLARACIÓN RESPONSABLE

De acuerdo con el artículo 40 LECG: "la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de declaración responsable. No obstante, por razones de interés general vinculadas al orden, seguridad y salud públicas y protección del medio ambiente, se exigirá la obtención de licencia municipal o autorización autonómica en los supuestos establecidos en el siguiente artículo".

Primera cuestión: se pasa de un régimen de comunicación previa a un régimen de declaración responsable.

Ello puede inducir a error, máxime cuando la opción del legislador autonómico, hasta el momento, había sido generalizadamente en favor de la comunicación previa (actividades recreativas y espectáculos públicos, urbanismo, comercio ambulante, etc.).

La doctrina ya había advertido desde el momento inicial de transposición de la Directiva de Servicios, que quizás ambas técnicas fueran intercambiables, y que lo verdaderamente relevante es la sustitución generalizada de la licencia o autorización como técnica de intervención en las actividades de servicios.

La Ley 39/2015 (LPACAP) las configura de la siguiente manera, en su artículo 69:

A los efectos de esta Ley, se entenderá por **declaración responsable** el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

A los efectos de esta Ley, se entenderá por **comunicación** aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Segunda cuestión: a la vista de ello, pudiera parecer que en la declaración responsable no es necesario aportar documentación alguna en el momento de su presentación, y por contraposición si que resultaría necesario en las comunicaciones previas.

Sin embargo, el propio artículo 40.2 b) LEP, se encarga de desmentir esta posible interpretación, al establecer:

Con la declaración responsable, en la cual la persona interesada manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple todos los requisitos establecidos en la normativa vigente para el ejercicio de la actividad, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho ejercicio, **habrá de acompañarse, en su caso, la documentación que figura a continuación**, salvo que la misma ya esté en poder o haya sido elaborada por cualquier administración, en cuyo supuesto se observará lo indicado en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas:

1º.- En su caso, la autorización, informe o declaración ambiental que proceda, de conformidad con la normativa específica de aplicación.

2º.- El proyecto y la documentación técnica que resulte exigible según la naturaleza de la actividad. A estos efectos, se entiende por proyecto el conjunto de documentos que definen las actuaciones a desarrollarse, con el contenido y detalle que permita a la Administración conocer su objeto y determinar su ajuste a la normativa urbanística y sectorial de aplicación. El proyecto y la documentación técnica se redactarán y firmarán por persona técnica competente.

3º.- La póliza de seguro de responsabilidad civil obligatorio, previsto en la normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, y el recibo de pago de las primas correspondientes al periodo del seguro en curso o copia de los mismos.

4º.- El documento acreditativo de la disponibilidad del establecimiento o espacio abierto al público en calidad de propietarios/as o arrendatarios/as o en virtud de cualquier otro título jurídico.

5º.- En su caso, el certificado, acta o informe de conformidad emitido por las entidades de certificación de conformidad municipal reguladas en la presente ley.

6º.- El documento acreditativo firmado por el/la interesado/a de la designación de la persona física o jurídica que ha de asumir la responsabilidad técnica de la ejecución del proyecto y que debe expedir la certificación que acredite la adecuación del espectáculo público o actividad recreativa a los requisitos exigibles.

7º.- Cualquier otra documentación que venga exigida por la normativa de aplicación.

Tercera cuestión: a partir de esta nota de generalidad de la declaración responsable, se contemplan en los siguientes artículos de la LECG (modificados por la LEP), una serie de excepciones.

Tramitación: art. 40, puntos 3, 4, 5, 6 y 7

B) ACTIVIDADES SOMETIDAS A LICENCIA O AUTORIZACIÓN

El **artículo 41 LECG** establece:

En atención a la concurrencia de razones de orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente, será precisa la obtención de licencia municipal o autorización autonómica para:

a) *La apertura de establecimientos abiertos al público con un aforo superior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.*

b) *La instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública anexas al establecimiento abierto al público.*

c) *La celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter extraordinario, siempre que requieran de plan de autoprotección o de un plan o estudio específico según la normativa sectorial de aplicación.*

d) *El montaje de instalaciones para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas y la celebración de espectáculos públicos y actividades*

recreativas que hayan de disponer de plan de autoprotección o de un plan o estudio específico según la normativa sectorial de aplicación.

e) *La celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en más de un término municipal de la Comunidad Autónoma, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca.*

f) *La celebración de los espectáculos y festejos taurinos, que se regirán por su normativa específica.*

g) *La apertura de establecimientos abiertos al público y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica exija la concesión de licencia o autorización».*

En la redacción anterior, este artículo 41 sujetaba a licencia o autorización, en su apartado c) la celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles.

Primera cuestión: con anterioridad a esta modificación legislativa, toda verbena popular estaba sujeta a autorización municipal, dada su configuración como espectáculo extraordinario, pues a falta de una definición concreta, considero que son extraordinarios todos aquellos no amparados por un título habilitante previo (licencia o comunicación previa), así como aquellos que exceden de lo previsto en tal título habilitante.

Segunda cuestión: ahora se exige, en el primer supuesto que vamos a estudiar, el previsto en el apartado c), que además de tener carácter extraordinario, el espectáculo

público o actividad recreativa, requieran de plan de autoprotección o de un plan o estudio específico según la normativa sectorial de aplicación.

Y en el segundo supuesto objeto de estudio, el referido en el apartado d) montaje de instalaciones para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativos, que requiera asimismo plan de autoprotección o de un plan o estudio específico según la normativa sectorial de aplicación.

El Plan de autoprotección se regula en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, que con el carácter "supletorio" y de norma mínima a que alude su articulado, se aplicarán a todas las actividades comprendidas en el Anexo I.

Este Anexo I, establece (en nuestro objeto de estudio) las siguientes previsiones:

Actividades de espectáculos públicos y recreativas: Lugares, recintos e instalaciones en las que se celebren los eventos regulados por la normativa vigente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, siempre que cumplan con las siguientes características:

En espacios cerrados:

Edificios cerrados: Con capacidad o aforo igual o superior a 2000 personas, o con una altura de evacuación igual o superior a 28 m.

Instalaciones cerradas desmontables o de temporada: con capacidad o aforo igual o superior a 2.500 personas.

Al aire libre: En general, aquellas con una capacidad o aforo igual o superior a 20.000 personas.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, el Decreto 171/2010, de 1 de octubre sobre planes de autoprotección, reitera las obligaciones y umbrales, en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, previstos en el Real Decreto 393/2007.

No obstante, este Real Decreto 393/2007, contiene también dos importantes previsiones complementarias:

- Artículo 2.2: No obstante, las Administraciones Públicas competentes podrán exigir la elaboración e implantación de planes de autoprotección a los titulares de actividades no incluidas en el anexo I, cuando presenten un especial riesgo o vulnerabilidad.

- Disposición Adicional Segunda: *Las entidades locales podrán dictar, dentro del ámbito de sus competencias y en desarrollo de lo dispuesto con carácter mínimo en esta Norma Básica de Autoprotección, las disposiciones necesarias para establecer sus propios catálogos de actividades susceptibles de generar riesgos colectivos o de resultar afectados por los mismos, así como las obligaciones de autoprotección que se prevean para cada caso. En particular, podrán extender las obligaciones de autoprotección a actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones o dependencias donde se desarrollan actividades no incluidas en anexo I de la Norma Básica de Autoprotección, así como desarrollar los procedimientos de control e inspección de los planes de autoprotección.*

C) ACTIVIDADES EXENTAS DE DECLARACIÓN RESPONSABLE, LICENCIA MUNICIPAL Y AUTORIZACIÓN AUTONÓMICA

Establece el nuevo **artículo 41 bis LECG**:

1. *No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores y salvo que las ordenanzas municipales, en supuestos excepcionales expresamente justificados, establezcan un régimen de declaración responsable, quedan exentos de declaración responsable, licencia y autorización autonómica, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que sean de aplicación:*

   a) *La apertura de establecimientos abiertos al público que sean de titularidad del propio ayuntamiento.*

b) *Los espectáculos públicos y actividades recreativas organizados por los ayuntamientos con motivo de fiestas y verbenas populares, con independencia de la titularidad del establecimiento o espacio abierto al público donde se lleven a cabo.*

2. *Las ordenanzas municipales podrán establecer justificadamente supuestos concretos de espectáculos públicos y actividades recreativas exceptuados del régimen de declaración responsable cuando por su escasa entidad o incidencia no fuese precisa la indicada declaración para la protección del orden público, seguridad pública, salud pública y medio ambiente».*

Primera cuestión: con carácter general, el Ayuntamiento no se da licencia o se presenta declaración responsable a sí mismo. El precepto parece enmarcarse en la resolución de las dudas que al respecto han surgido en ocasiones. En todo caso, y aunque no lo precise, quizás por su propia obviedad, eso no excluye el estricto cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que resultarían exigibles a los promotores privados (pólizas de seguros, proyectos, certificados de instalación…, y muy especialmente, elaboración y aprobación del plan de autoprotección cuando resultare necesario.

A mi juicio, el cumplimiento de todos y cada uno de estos extremos, debe de estar acreditado mediante los correspondientes informes técnicos, aún cuando no sea exigible

el acto administrativo de otorgamiento de licencia, o en su caso, la presentación y validación de la comunicación previa correspondiente.

Segunda cuestión: el supuesto del apartado 2, parece conducir novedosamente, a un régimen de ausencia de intervención municipal, incluso en los supuestos frecuentes, de utilización del dominio público para la celebración de verbenas populares.

Además, esta ausencia de intervención conduce inexorablemente, a una ausencia de requisitos inherentes a la misma, por ejemplo, la necesidad de suscribir el correspondiente seguro de responsabilidad civil.

D) FIESTAS Y VERBENAS POPULARES ORGANIZADAS POR AGRUPACIONES O ASOCIACIONES DE VECINOS O POR COMISIONES DE FIESTAS

*La **Disposición Adicional Cuarta LECG** (también añadida por la LEP) establece:*

1. *Las fiestas y verbenas populares organizadas por agrupaciones o asociaciones de vecinos/as o por comisiones de fiestas requerirán la presentación de una declaración responsable dirigida al ayuntamiento y formulada por los vecinos o vecinas representantes de la agrupación, asociación o comisión en la que se relate el programa de las actividades a realizarse y sus características. La declaración habrá de acompañarse del compromiso de contratación del seguro previsto en la normativa en materia de espectáculos públicos y actividades*

recreativas de Galicia o documentación acreditativa de la disponibilidad del mismo.

2. *Si las actividades contemplan el montaje de instalaciones sujetas a declaración responsable o a licencia a que se refieren los artículos 40 y 42 quinquies, esta será presentada o solicitada por la persona titular de la instalación».*

Primero: las verbenas populares promovidas por comisiones de fiestas siguen un régimen especial, ya que, en primer lugar, están siempre sometidas a declaración responsables de dichas comisiones, y además, en segundo lugar, la presentación de esta declaración responsable no exige el cumplimiento de todos los requisitos previstos con carácter general en el artículo 40 (a los que antes hemos aludido), sino solamente el compromiso de contratación del seguro de responsabilidad civil.

¿No son exigibles las autorizaciones sectoriales cuando resulten precisas?

¿Y la autorización ambiental si igualmente resulta exigible?

¿Y el documento de disponibilidad del espacio donde se vaya a realizar dicha verbena popular?

Segundo: Se produce también aquí, en el afán flexibilizador de la ley, una nueva antinomia, ya que en este supuesto es suficiente el compromiso de contratación del

seguro, mientras que en el artículo 40 b) 3º, se exige, para el resto de promotores "La póliza de seguro de responsabilidad civil obligatorio, previsto en la normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, y el recibo de pago de las primas correspondientes al periodo del seguro en curso o copia de los mismos."

Tercero: se produce un fraccionamiento del régimen de intervención municipal, ya que si las actividades contemplan el montaje de instalaciones sujetas a declaración responsable o a licencia a que se refieren los artículos 40 y 42 quinquies, esta será presentada o solicitada por la persona titular de la instalación.

Por tanto, y en primer lugar, habrá que estar a lo antes estudiado, acerca de si es o no exigible plan de autoprotección, con el alcance igualmente estudiado, para exigir licencia municipal o presentación de declaración responsable.

En segundo lugar, y al no existir ya en estos supuestos una "unidad de intervención", habrán de presentarse tantas declaraciones responsables o solicitudes de licencia, como instalaciones se pretendan (escenarios de música, tómbolas, atracciones de feria……).

En este sentido, el artículo 3 LEP, define las instalaciones portátiles o desmontables del siguiente modo: "aquellas estructuras móviles provisionales y eventuales o aquellos recintos aptos para el desarrollo de espectáculos públicos o actividades recreativas cuyo conjunto se encuentre conformado por elementos desmontables o portátiles constituidos

por módulos o componentes metálicos, de madera o de cualquier otro material que permita operaciones de montaje o desmontaje sin necesidad de construir o demoler alguna obra de fábrica".

Cuarto: también aquí, una vez más, quiero destacar una contradicción de la ley, ya que con carácter general, como hemos visto, la presentación de la declaración responsable debe ir acompañada de la póliza de seguro de responsabilidad civil obligatorio, previsto en la normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, y el recibo de pago de las primas correspondientes al periodo del seguro en curso o copia de los mismos, mientras que la tramitación de licencia solamente exige, en el citado artículo 42.2 quinquies, apartado b) "la declaración donde se haga constar el compromiso de contratación del seguro previsto en la normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, o la documentación acreditativa de la disponibilidad del mismo".

No deja de llamar la atención que el título que implica una más intensa intervención municipal (licencia) exija requisitos más atenuados que el título que implica una menor intervención administrativa (declaración responsable).

E) MODIFICACIONES

El **artículo 41 ter LECG** (introducido por la LEP) dispone:

1. *Quedan sujetas al régimen de licencia o autorización las modificaciones sustanciales de las actividades recreativas y espectáculos públicos y de los establecimientos abiertos*

al público sujetos a un régimen de licencia o autorización de acuerdo con lo previsto en la presente ley. En todo caso, tendrán la consideración de modificaciones sustanciales la modificación de la clase de actividad recreativa o espectáculo público, el cambio de lugar, la realización de una reforma sustancial de los establecimientos o cualquier cambio que implique una variación que afecte a la seguridad, salubridad o peligrosidad del establecimiento abierto al público si así es declarado en el informe técnico correspondiente.

***2.** Las modificaciones no sustanciales deberán comunicarse a la Administración competente por la persona titular del establecimiento u organizadora del espectáculo o actividad, en el plazo de quince días desde que tuviera lugar. No obstante, en caso de cambio de titularidad, la comunicación, acompañada de la documentación acreditativa del cambio y de la disponibilidad del seguro de responsabilidad civil, habrá de efectuarse con anterioridad al desarrollo de la actividad por el/la nuevo/a titular».*

F) TRAMITACIÓN DE LA LICENCIA MUNICIPAL

También la LEP modifica la LECG en esta materia, dando nueva redacción al artículo 42, e introduciendo los artículos 42 bis, ter, quater y quinquies.

Art. 42: Tramitación de la licencia municipal del artículo 41.1. a) (establecimientos abiertos al público con un aforo superior a 500 personas…)

Art. 42 bis: Licencia en materia de espectáculos públicos y actividades recreativa y licencia urbanística

- Comunicaciones previas?

- Ver LSG y RLSG

Art. 42 ter: Tramitación de la licencia municipal del artículo 41.1. b) (terrazas al aire libre)

Art. 42 quater: Tramitación de la licencia municipal del artículo 41.1. c) (actividades de carácter extraordinario…)

Art. 42 quinquies: Tramitación de la licencia municipal del artículo 41.1. d) (montaje de instalaciones…)

G) EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El **artículo 42.6** de la **LECG** (versión a partir de ahora **derogada**) establecía:

> *"La tramitación de solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, hasta la resolución municipal, en la que se comunican los requisitos y condicionantes técnicos. Transcurridos tres meses sin que el ayuntamiento comunique la resolución al interesado, se entenderá que el proyecto presentado es correcto y válido a todos los efectos y podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud".*

Ahora, el **artículo 42 quater LECG**, referido a la tramitación de licencia de actividades y espectáculos extraordinarios, establece en su punto 4º:

"La tramitación de la solicitud de licencia no podrá exceder de un mes, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, salvo que la normativa específica establezca otro plazo mayor. Transcurrido dicho plazo sin que el ayuntamiento comunicase la resolución a la persona interesada, esta podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud".

Y el **artículo 42 quinquies LECG**, referido a la tramitación de licencia en los supuestos de montaje de instalaciones, establece en su punto 4º:

"La tramitación de la solicitud de licencia no podrá exceder de quince días, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, salvo que la normativa específica establezca otro plazo mayor. Transcurrido dicho plazo sin que el ayuntamiento notificase la resolución a la persona interesada, esta podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud".

Art. 42. 5: *La tramitación de la solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento hasta la notificación de la resolución municipal. Transcurridos tres meses sin que el ayuntamiento notificase la resolución a la persona interesada, esta podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud.*

Art. 42 ter. 3: *La tramitación de la solicitud de licencia no podrá exceder del plazo de un mes, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, salvo en el supuesto de que suponga también la ocupación del dominio público, en el cual será de aplicación la normativa específica que establezca otro plazo mayor. Transcurrido dicho plazo sin que el ayuntamiento notificase la resolución a la persona interesada, esta podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud en relación con la licencia de actividad.*

Primera cuestión: se establecen plazos muy breves para que opere el silencio administrativo positivo, y además diferentes (quince días, un mes, tres meses). Curiosamente el menor plazo se exige en el supuesto de montaje de instalaciones, que es, a priori, el que generará una mayor exigencia de comprobación por parte de los servicios técnicos municipales.

Segunda cuestión: en cualquier caso, esta previsión del silencio administrativo, puede pugnar en la nueva LEP y ya en la previsión inicial de la LECG, con lo establecido en la Ley 39/2015 (LPACAP).

En efecto, en su artículo 24.1 establece:

"En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución

expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas".

La práctica acredita que la mayor parte de las verbenas populares se celebran en terrenos de dominio público, por tanto, ninguna previsión de silencio administrativo positivo, en los supuestos de falta de resolución en plazo, puede operar. Sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver.

3. VERIFICACIÓN E INSPECCIÓN

A) VERIFICACIÓN DE DECLARACIONES RESPONSABLES

En los supuestos de verbenas y festejos populares sometidos a declaración responsable, el **artículo 40, puntos 5º y 6º LECG** establece:

La declaración responsable presentada cumpliendo los requisitos habilita para el ejercicio de la actividad, el desarrollo del espectáculo o la apertura del establecimiento desde su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección atribuidas a la Administración en los términos previstos en los artículos 28 y 29 de la presente ley.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable, así como la no presentación de la declaración responsable o de la documentación requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, determinarán la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales, civiles o administrativas.

La resolución que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo de entre tres meses y un año.

Primera cuestión: el Ayuntamiento debe realizar una comprobación en el momento de presentación de la declaración responsable, acerca del cumplimiento de los requisitos y del acompañamiento de la documentación exigida, y en caso de no cumplirse con los mismos, declarar la ineficacia.

Estos supuestos determinan, por imperativo del artículo 40.6 LECG la imposibilidad de realizar la actividad, desde el momento de su constatación.

Pero a mayor abundamiento, en estos casos el artículo 27 permite adoptar al Ayuntamiento la medida cautelar de "suspensión del espectáculo público o actividad recreativa".

Segunda cuestión: aún cuando la ley no lo contempla, considero que no desnaturaliza esta técnica de intervención, el dictado de un acto administrativo de validación o verificación por parte del Ayuntamiento, en aras a la seguridad jurídica.

B) INSPECCIÓN MUNICIPAL

Art. 24 LEP: Administraciones competentes

La Administración general de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán por el cumplimiento de la legislación reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas, disponiendo, a tal efecto, de las facultades siguientes:

a) *Inspección de los establecimientos abiertos al público.*

b) *Control de la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas.*

c) *Prohibición, suspensión, clausura y adopción de las medidas provisionales previas a la incoación del expediente sancionador que se estimen necesarias.*

d) *Adopción de las oportunas medidas cautelares y sanción de las infracciones tipificadas en la presente ley.*

Tanto en los supuestos de declaración responsable, como en los casos de licencia municipal, los Ayuntamientos ostentan potestades de inspección sobre los espectáculos públicos y actividades recreativas autorizadas, o sujetas a declaración responsable.

Primero: El **artículo 25 LEP** establece:

1. *Los/Las titulares y los/las organizadores/as habrán de permitir y facilitar las inspecciones que acuerde la autoridad competente. El personal de inspección podrá acceder a cualquier lugar, instalación o dependencia, de titularidad pública o privada, con el límite constitucional de entrada en el domicilio y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de la persona titular.*

2. *Podrán realizar inspecciones los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad y el personal funcionario de los órganos y unidades administrativas con competencia en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las que pueda realizar el personal funcionario de otros órganos*

y unidades administrativas en el ejercicio de sus competencias. En los términos y con las consecuencias que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, dicho personal funcionario, en el ejercicio de sus funciones, tendrá la condición de autoridad. En la inspección también podrán colaborar las entidades de certificación de conformidad municipal en los términos establecidos en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Segundo: de acuerdo con el **artículo 27 LEP**, los Ayuntamientos pueden adoptar "medidas provisionales" por razones de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, entre otros, en los siguientes supuestos:

- Cuando exista riesgo grave o peligro inminente para la seguridad de las personas, los animales o los bienes o cuando se incumplan gravemente las condiciones sanitarias, de salubridad y de higiene.

- La apertura o funcionamiento de un establecimiento abierto al público sin contar con la licencia municipal o declaración responsable cuando sea exigible.

- Cuando se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas en establecimientos o espacios abiertos al público sin contar con licencia municipal o con autorización autonómica o declaración responsable cuando sea exigible.

Una de las posibles medidas provisionales, es la "suspensión del espectáculo público o actividad recreativa".

Tercero: en cuanto a la tramitación, el **artículo 27.3 LEP** establece:

Las medidas se adoptarán mediante resolución motivada, respetando siempre el principio de proporcionalidad y previa audiencia a las personas interesadas. El trámite de audiencia podrá omitirse en casos de extraordinaria urgencia debidamente justificados en la resolución.

Cuarto: el **artículo 29 LEP** prevé medidas de adopción directa por los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad, en los siguientes términos:

1. *En casos de espectáculos públicos y actividades recreativas que conlleven un riesgo grave o peligro inminente para las personas y los bienes o la convivencia entre la ciudadanía, los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad podrán adoptar de forma directa, previo requerimiento a las personas responsables de la celebración de aquellos y en caso de que este no fuese atendido, las siguientes medidas:*

a) *La suspensión inmediata del espectáculo o actividad y el desalojo y precinto de los establecimientos abiertos al público y el depósito, retención o inmovilización de los bienes, efectos o animales relacionados con el espectáculo o actividad.*

b) *Aquellas otras medidas que se estimen necesarias, en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso, para garantizar la seguridad de las personas y los bienes y la convivencia entre la ciudadanía, y que guarden la debida proporción en atención a los bienes y derechos objeto de protección.*

2. *En caso en que los agentes adoptasen las medidas indicadas en el apartado anterior, deberán proceder a su comunicación inmediata al órgano competente de acuerdo con el artículo 28 para adoptar las medidas provisionales previas pertinentes, que habrá de confirmarlas, modificarlas o levantarlas en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la indicada comunicación. El incumplimiento de dicho plazo conlleva automáticamente el levantamiento de las medidas inmediatas adoptadas.*

Se refuerzan las previsiones del **artículo 22** de la **Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana**, en cuanto a las medidas de seguridad extraordinarias allí contempladas:

Las autoridades competentes podrán acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana. Dichas medidas podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales.

A los efectos de este artículo, se entiende por emergencia aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos.

Art. 28 LEP: Órganos competentes

1. *La Administración competente para adoptar las medidas previstas anteriormente será la misma que tiene atribuida la competencia para recibir la declaración responsable o para otorgar la licencia o autorización. En los supuestos previstos en el artículo 41 bis de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, la Administración competente será el respectivo ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.*

El órgano competente de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia para adoptar dichas medidas será el órgano que tenga atribuida la

competencia para incoar el correspondiente procedimiento sancionador o el órgano instructor.

***2.** Teniendo en cuenta la afectación a las competencias autonómicas, la Administración autonómica podrá adoptar las medidas provisionales previas en supuestos de competencia de los ayuntamientos, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1, a costa y en sustitución de estos, en caso de inhibición de la entidad local, previo requerimiento a esta que no sea atendido en el plazo indicado al efecto, que en ningún caso podrá ser inferior a un mes. La no atención del requerimiento por la entidad local exigirá la alegación de una causa justificada y debidamente motivada.*

También podrá adoptar las citadas medidas por razones de urgencia inaplazable y extraordinaria que así lo justifiquen, y, en este caso, las medidas deberán ser puestas en conocimiento inmediato del ayuntamiento respectivo.

El órgano competente de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia para adoptar las medidas provisionales previas, en los supuestos previstos en este apartado, será el que tenga atribuida la competencia para la incoación o instrucción de expedientes sancionadores de competencia autonómica.

***3.** Lo dispuesto en los apartados 1 y 2 de este artículo se entiende sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse por la Administración general del Estado en ejercicio de sus competencias.*

4. COMPETENCIAS SANCIONADORAS

Salvo en los casos de festejos taurinos, y en los supuestos de espectáculos que se desarrollen en más de un término municipal, en cuyo caso, tanto la competencia autorizatoria, como la competencia sancionadora, corresponden a la Comunidad Autónoma, en todos los demás casos de actividades recreativas y espectáculos públicos, incluidas por lo tanto las verbenas populares, la competencia sancionadora corresponde a los respectivos Ayuntamientos, de acuerdo con el artículo 39.3.

Art. 39 LEP: Competencia para sancionar

1. *Corresponde a la Administración autonómica la competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por infracciones relacionadas con los espectáculos públicos y actividades recreativas previstos en los apartados a) y b) del artículo 4.*

2. *Son órganos competentes para imponer la sanción:*

a) *La persona titular de la jefatura territorial correspondiente de la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando se trate de infracciones leves y graves.*

b) *La persona titular de la dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando se trate de infracciones muy graves y se proponga una sanción consistente en multa por un importe máximo de 300.500 euros, así como cualquier otra sanción de las previstas para infracciones muy graves, excepto la consistente en el cierre definitivo del establecimiento abierto al público.*

c) *La persona titular de la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando se trate de infracciones muy graves y se proponga una sanción consistente en multa por un importe mínimo de 300.501 euros, así como cuando se proponga el cierre definitivo del establecimiento abierto al público.*

3. *Corresponde a los ayuntamientos la competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por las infracciones tipificadas en la presente ley, salvo las relacionadas con los espectáculos públicos y actividades recreativas previstos en los apartados a) y b) del artículo 4.*

4. *Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los órganos competentes de la Administración autonómica, de acuerdo con las reglas competenciales previstas para los expedientes sancionadores de competencia autonómica, asumirán la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores previstos en el apartado 3, en el supuesto de falta de actuaciones de los ayuntamientos ante las denuncias presentadas por la ciudadanía o derivadas de las actuaciones de inspección, y una vez instados a actuar por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma y transcurrido el plazo concedido, que en ningún caso podrá ser inferior a un mes, desde la recepción del requerimiento sin que se produjese la notificación al órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de la incoación del procedimiento sancionador.*

Art. 40 LEP: Procedimiento

Art. 41 LEP: Medidas preventivas durante el procedimiento sancionador

Art. 31 LEP: Infracciones

1. *Constituyen infracciones a lo previsto en la presente ley las acciones u omisiones tipificadas en el presente capítulo, sin perjuicio del régimen sancionador previsto en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, y de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan derivarse de ellas.*

2. *Las infracciones administrativas reguladas en la presente ley se clasifican en muy graves, graves y leves.*

Se aplica, por tanto, la LEP y la LECG:

Arts. 32 a 38 LEP: tipificación de infracciones y sanciones

Arts. 51 a 60 LECG: tipificación de infracciones y sanciones

5. CELEBRACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS DE CARÁCTER EXTRAORDINARIO

Art. 40.7, párrafo 3º LECG: *Igualmente, será necesaria la presentación de declaración responsable para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter extraordinario que se desarrollen esporádicamente en establecimientos abiertos al público, sujetos al régimen de declaración responsable, legalmente habilitados para celebrar un espectáculo público o actividad recreativa distinta de la propia del establecimiento. En estos casos, deberá presentarse la*

documentación prevista en este artículo que resulte procedente teniendo en cuenta las características del espectáculo o actividad de carácter extraordinario. Asimismo, habrá de disponerse del seguro previsto en la legislación de espectáculos públicos y actividades recreativas.

6. ENTIDADES DE CERTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD MUNICIPAL

De plena aplicación su posible funcionamiento en el ámbito de los espectáculos públicos y actividades recreativas, las ECCOM pueden cumplir dos funciones diferenciadas:

A) FUNCIÓN DE CERTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD

De acuerdo con el **artículo 50 RIAE** (Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos):

1. *La función de certificación de conformidad tiene por objeto la verificación de la conformidad a la normativa aplicable en el ámbito municipal de las instalaciones, establecimientos, actividades u obras que vayan a ser objeto de comunicación previa o de solicitud de licencia ante la Administración municipal.*

2. *Las personas interesadas en presentar una comunicación previa o una solicitud de licencia ante la Administración municipal en el ámbito de aplicación de este reglamento pueden dirigirse a la entidad de su elección, dentro de las que estén habilitadas para desarrollar actuaciones de certificación de conformidad municipal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, con el fin de solicitar la realización de la función de certificación de conformidad respecto de la instalación, establecimiento, actividad u obra que vaya a ser objeto de la comunicación previa o de la solicitud de licencia.*

3. *La relación entre las personas que soliciten la realización de la función de certificación de conformidad y las entidades de certificación de conformidad municipal estará sujeta al derecho privado.*

La contratación de sus servicios genera los efectos previstos en el **artículo 49 RIAE**:

Las entidades de certificación de conformidad municipal son las únicas responsables frente a las administraciones públicas del contenido de sus certificaciones, verificaciones, inspecciones y controles de la conformidad, y su actuación sustituye la responsabilidad de las demás personas interesadas.

En todo caso, de acuerdo con el **artículo 53.3 RIAE**:

El contenido de los certificados de conformidad no tiene carácter vinculante para los servicios técnicos municipales ni para los órganos municipales con competencia en la materia.

B) FUNCIONES DE COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Establece el **artículo 54.1 RIAE**:

Las funciones de colaboración con la Administración municipal tienen por objeto la asistencia técnica a los ayuntamientos para el ejercicio de las competencias de comprobación e inspección de instalaciones, establecimientos, actividades y obras.

Y por su parte, el **artículo 59 RIAE** establece:

La constatación, como resultado de las funciones de colaboración desarrolladas por las entidades de certificación de conformidad municipal, de deficiencias en el ejercicio de una actividad o en las condiciones de una instalación, establecimiento, actividad u obra activará el procedimiento de control posterior previsto en el artículo 16 y concordantes de este reglamento, que será tramitado por los servicios municipales, sin perjuicio de la colaboración que corresponda a la entidad.

Es decir, activa el procedimiento de subsanación de deficiencias, y en su caso, de declaración de ineficacia de la comunicación previa o declaración responsable; o también, de ser procedente, el procedimiento sancionador con la imposición de medidas cautelares.

7. ORDENANZAS MUNICIPALES

Cuestión previa: de acuerdo con las corrientes de *better regulation* y *smart regulation*, el ejercicio de la potestad reglamentaria en esta materia debe ajustarse a los principios de buena regulación de los artículos 129 y siguientes LPACAP.

Entre ellos, interesa destacar el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual:

"la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios".

Por tanto, las ordenanzas municipales reguladoras de los espectáculos públicos y actividades recreativas no deben ser una simple reproducción de los mandatos de leyes y reglamentos estatales y autonómicos reguladores de la materia, sino incorporar las peculiaridades propias de cada municipio en este ámbito de actuación.

Primero: mandato de la **LEP**, a través de su **Disposición final segunda**:

1. *Las ordenanzas municipales tendrán carácter complementario del régimen previsto en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, para la tramitación de la declaración responsable y de la licencia municipal.*

2. *A partir de la entrada en vigor de la presente ley, los ayuntamientos dispondrán de un plazo de dos años para, en su caso, adaptar las ordenanzas municipales al régimen previsto en la misma.*