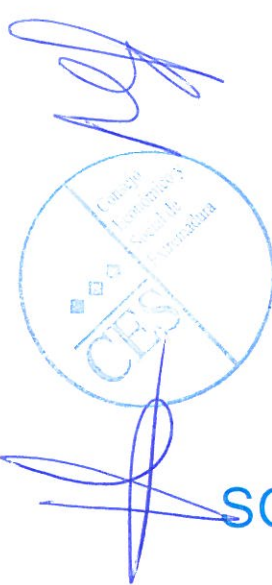


Consejo  
Económico y  
Social de  
Extremadura



CES



DICTAMEN 3/2018

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y  
ACTIVIDADES RECREATIVAS DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE  
EXTREMADURA

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESPECTÁCULOS  
PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

**I. ANTECEDENTES**

Con fecha 30 de abril de 2018, el Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio remitió al Consejo Económico y Social de Extremadura el **Anteproyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura**, junto con la documentación que más adelante indicamos, a excepción del Informe de Impacto de Género. Todo ello a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura y, por tanto, solicitando la emisión del preceptivo informe al que hace referencia esta norma.

El anteproyecto de ley objeto de este Dictamen ha sido analizado y tratado por la Comisión Permanente y, dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 13 de Junio de 2018 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

**DICTAMEN**

**II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley consta de una exposición de motivos, dividida, a su vez, en tres apartados, un título preliminar, cuatro títulos, seis disposiciones

adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

El primer apartado de la exposición de motivos contiene el marco competencial sobre el que se sustenta el Anteproyecto de Ley, esto es, el artículo 9.1.43 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cuya redacción dada por la Ley Orgánica de 1/2011, de 28 de enero, confiere a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de espectáculos públicos. Esta atribución orgánica de las funciones y servicios transferidos se lleva a cabo conforme al Decreto 14/1996, de 13 de febrero, modificado por Decreto 124/1997, de 21 de octubre y Decreto 173/1999, de 2 de noviembre.

Hasta la fecha, continua señalando este primer apartado, la normativa reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura ha estado constituida básicamente por normativa estatal (Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y otra de carácter reglamentario como es el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas; Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana, que derogó la Ley 1/1992, de 21 de febrero y la ley 4/2016, de 6 de mayo, para el establecimiento de un régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura).

En el apartado segundo de la exposición de motivos se justifica el Anteproyecto de Ley en los profundos cambios económicos y sociales que se han producido en los últimos años en las demandas de ocio y tiempo libre; su desarrollo constante y dinámico que exige compatibilizar la intervención de los poderes públicos con los principios básicos de libertad, seguridad y salvaguarda de los derechos de la ciudadanía y personas usuarias. También, sigue diciendo este apartado, se justifica el Anteproyecto por la necesidad de conciliar la importancia social del ocio, su trascendencia económica como generador de empleo e inversiones, con el respeto del derecho al descanso, el derecho de las personas consumidoras y usuarias, la seguridad y la salubridad pública, el

respeto al medio ambiente, la preservación del patrimonio histórico-artístico y cultural, el respeto por los animales y la protección de la salud, de la infancia, de adolescencia y el desarrollo de una política activa frente a actitudes sexistas, racistas y xenófobas. Todo ello unido a la escasez de normativa en esta materia, unido a la necesidad del ejercicio de libertades públicas en un marco de seguridad ciudadana.

Asimismo, se dice que este Anteproyecto de Ley nace con clara vocación descentralizadora hacia los Ayuntamientos y que el objetivo básico del texto ha de establecer una regulación genérica que recoja los aspectos básicos de aplicación a todos los espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El apartado tercero contiene la estructura formal del presente Anteproyecto de Ley que se compone de 66 artículos que, a su vez, se agrupan en cinco títulos. Cuenta además con seis disposiciones adicionales, nueve disposiciones derogatorias y tres finales.

El título preliminar regula el objeto y ámbito de aplicación de la ley, exclusiones y prohibiciones.

Identifica los conceptos a los que dedica la regulación contemplada en la norma y prevé el desarrollo reglamentario de un catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos en los cuales se desarrollarán aquéllos.

El título I aborda el régimen competencial entre la Comunidad Autónoma y los Municipios, así como las correspondientes relaciones de cooperación y colaboración entre ambas administraciones. Recoge, asimismo la creación y posterior desarrollo reglamentario del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Extremadura como órgano consultivo de colaboración, estudio, coordinación y asesoramiento de ambas administraciones en las materias que regula la presente Ley.

También se contempla en este título la creación de Registros Locales y Autonómicos en los cuales queden consignados datos relativos a los

espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, instalaciones, titulares, personas y la interrelación entre ambos Registros.

El título II consta de cinco capítulos, abordándose en el primero la intervención de la Administración en materia objeto de la ley, fijando las condiciones de seguridad, salubridad e higiene que han de reunir los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como los establecimientos públicos y demás espacios e instalaciones donde aquellas se desarrollen.

El capítulo segundo regula las licencias de apertura y funcionamiento y las vicisitudes de las mismas. En el capítulo tres regula las autorizaciones a las que quedan sujetas las instalaciones portátiles o desmontables y feriales.

El capítulo cuarto regula los espectáculos y actividades de recreo que se desarrollan en espacios abiertos y en régimen de terraza vinculadas a los establecimientos y el capítulo quinto regula las autorizaciones de eventos deportivos.

El título III regula la Organización y desarrollo de los espectáculos públicos y actividades recreativas y consta a su vez de tres capítulos. El primero regula los seguros de responsabilidad civil, servicios de admisión y servicios de vigilancia.

El capítulo segundo dedicado a la organización de los espectáculos públicos y actividades recreativas, regula la publicidad, entradas, ventas de las mismas, horarios, tanto de los espectáculos y actividades recreativas, como de los establecimientos públicos e instalaciones donde se llevan a cabo. Y finalmente el capítulo tercero aborda el desarrollo de los espectáculos públicos y actividades recreativas y regula la reserva y el derecho de admisión; obligaciones de las personas titulares de los establecimientos públicos e instalaciones y de las personas prestadoras; los derechos y obligaciones del público y de las personas ejecutantes, así como de la protección de menores de edad y hojas de reclamaciones.

El título IV, dividido a su vez en dos capítulos, contiene todo lo relativo a la vigilancia, inspección de los espectáculos públicos y actividades recreativas y régimen sancionador regulando, por tanto, la vigilancia e inspección de las

administraciones competentes; la potestad administrativa de control e inspección; las actas, subsanaciones; medidas provisionales previas a la incoación del procedimiento sancionador y supuestos de adopción de medidas provisionales previas (capítulo primero). El régimen sancionador y la tipificación de las distintas infracciones viene regulado en el capítulo segundo que además regula también las competencias sancionadoras de ambas administraciones (Autonómica y Local).

Termina la ley con seis disposiciones adicionales que regulan la actualización de las sanciones a que puedan dar lugar las infracciones a la ley, ruidos y modificaciones a la ley del Deporte de Extremadura para su adecuación a la nueva normativa, creación de tasa y ocho disposiciones transitorias que facilitan el paso de una situación actual al nuevo régimen recogido por la actual Ley. Una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

### III. VALORACIONES

#### **A) Sobre los documentos que acompañan al Anteproyecto de Ley**

Con carácter previo a este Dictamen, valoramos sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley y de la documentación aportada conforme disponen el artículo 69, puesto en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se detalla a continuación:

1. Informe de necesidad y oportunidad.
2. Memoria económica.
3. Informe de Impacto de Empleo.
4. Tabla de vigencias.
5. Informe de simplificación Administrativa.
6. Informe Abogacía General de la Junta de Extremadura.
7. Anuncio de apertura del trámite de audiencia e información pública.

8. Alegaciones de la FEMPEX.

9. Resolución de la Secretaria General de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio por el que se acuerda la apertura de presentación de sugerencias al Anteproyecto de ley.

De entre la documentación relacionada, destacamos lo siguiente:

**El Informe de necesidad y oportunidad** destaca que la escasez de normativa con la que se cuenta en esta materia, con las consecuentes lagunas y la exigencia de adecuación a los tiempos actuales, determinan no ya la oportunidad sino la absoluta necesidad de completar el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura mediante una norma propia con rango de ley.

**La Memoria económica** expresa que esta ley no supondrá un incremento en los gastos para la Junta de Extremadura y sin embargo supondrá un incremento en los ingresos habida cuenta de la creación de distintas tasas que gravaran hechos impositivos sujetos al anteproyecto: Tasas por la autorización y ampliación de horarios; Tasas por la autorización de pruebas deportivas y Tasas por la autorización de venta de localidades. Sin embargo, al hablar de ellas no contiene, citada Memoria Económica, cuál es el principio de proporcionalidad o de equivalencia que es el que determina que el importe total estimado de las tasas no debe superar el coste real o previsible del servicio público o actividad de la que se trate.

Ya el Tribunal Supremo, en una Sentencia de 8 de marzo de 2008, considera que la aprobación de la Memoria Económico-Financiera constituye una “pieza clave para la exacción de las tasas”, por lo que no se trata de un mero requisito formal. En otras palabras, se trata de un medio que permite garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias. En consecuencia, el Tribunal Supremo determina que la Memoria Económico-Financiera debe contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, por lo que de su lectura debe desprenderse el coste real o previsible del

servicio en su conjunto o, en defecto, el valor de la prestación recibida. Asimismo, es necesario que figure la justificación razonada por la que se han adoptado unos determinados criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, haciendo referencia al cumplimiento de los principios tributarios (art. 31.1 de la Constitución Española) y al resto del ordenamiento jurídico.

**El Informe de Impacto de Empleo**, tras valorar positivamente el Anteproyecto de ley, considera que la misma no establece medidas que supongan ni creación ni destrucción de empleo de manera directa. No obstante, se prevé que el Anteproyectos, al abordar aspectos trascendentes, pueda contribuir a mantener o a crear empleo en los sectores que se ven afectados por la misma. Por todo ello considera, en su resumen, que el impacto sobre el empleo tendrá un resultado positivo.

**La Resolución de la Secretaria General de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio** por el que se acuerda la apertura de presentación de sugerencias al Anteproyecto de Ley, contiene en su Informe un resumen de las distintas sugerencias presentadas en el periodo de publicidad que pone de relieve el consenso conseguido en la tramitación del presente Anteproyecto

**Alegaciones de la FEMPEX.** En relación con las alegaciones presentadas por la misma se consideró oportuno incorporar al anteproyecto el artículo 29 que regula las atracciones de feria. Igualmente han sido atendidas las sugerencias sobre la necesidad de suministro eléctrico en las ferias; la regulación puntual de grupos musicales en establecimientos públicos; regulación de temas sobre la seguridad en eventos públicos y en cuanto al tema de licencias provisionales se acepta dar nueva redacción al artículo 25 del Anteproyecto de Ley, cuya redacción es la que aparece en el actual Anteproyecto de Ley.

Por último, criticamos la ausencia del Informe sobre el Impacto de Género, no solo por la obligatoriedad de acompañar a los Anteproyectos de Ley, objeto de Dictamen, sino además por la naturaleza de la realidad que se pretende regular en el presente Anteproyecto de Ley.



Y ello, porque más allá de su obligatoriedad, suponen una excelente oportunidad para visibilizar la situación de desventaja de las mujeres extremeñas en diferentes esferas y espacios de participación, y así cumplir una función “pedagógica”, si cabe, o de sensibilización al respecto.

En el caso de este anteproyecto de ley, es necesario reflexionar sobre varias cuestiones fundamentales:

- La presencia de mujeres en los espectáculos públicos y en las actividades recreativas como sujetos activos. El ámbito de la cultura y el deporte no están exentos de sexismo y de una menor representación de las mujeres en puestos de dirección, organización, reparto...

- La presencia de las mujeres en estos eventos como espectadoras o usuarias. La asunción por parte de las mujeres de una mayor carga de cuidados de menores y mayores dependientes ocasiona que éstas dispongan de menos tiempo libre para poder asistir a espectáculos públicos y actividades recreativas. Por otra parte, el riesgo que existe de sufrir abuso o violencia en algunos de estos eventos es incuestionable, a la luz de las últimas noticias, y es necesario actuar sobre ello.

La imagen que se transmite de las mujeres en los espectáculos públicos y en las actividades recreativas, o la que se utiliza para publicitar determinados eventos de este tipo. Seguimos asistiendo a una imagen de las mujeres que las cosifica y las subordina al varón protagonista y sujeto activo. En este sentido es positivo que la ley prohíba los espectáculos sexistas o aquellos que utilicen una publicidad de este tipo.

### ***B. Consideraciones generales sobre el texto***

Con carácter general este Consejo Económico y Social valora de manera positiva este Anteproyecto de Ley principalmente por el esfuerzo que realiza por compatibilizar y conciliar intereses tan contrapuestos como son ocio, actividad empresarial, consumidores, seguridad, salubridad, infancia, adolescencia, mujer a la par que desea evitar actitudes sexistas, racistas y xenófobas.

No escapa a este Consejo Económico y Social la importancia económica que la prestación de actividades recreativas y de espectáculos públicos representa para esta Comunidad Autónoma. Ya sea en términos de inversiones, ya sea como generadora de puestos de trabajo. Por ello, el intento de compatibilizar esta actividad económica y empresarial con el respeto a la ciudadanía, menores y mujer es lo que más valora este Consejo Económico y Social, a la par que comparte la necesidad de un texto legislativo que regule y vele por los intereses generales de acuerdo con los nuevos tiempos que vivimos en una sociedad cambiante y que otorga tanta importancia al ocio y a las actividades recreativas en general.

### **C. Carácter Específico.**

#### **C.1) Exposición de Motivos**

Nos encontramos con un Anteproyecto de Ley cuya Exposición de Motivos, justifica cuáles son las necesidades que pretenden paliar con su aprobación ante los cambios tan significativos en todo el sector del ocio y el tiempo libre y la demanda creciente de estos servicios por la ciudadanía. A saber:

La inexistencia de una normativa autonómica específica que viniera a regular esta actividad. Hasta la fecha la normativa reguladora para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas ha estado constituida por normativa del Estado, como es el caso de la Ley de Seguridad Ciudadana de fecha 21 de febrero de 1992 y el Real Decreto 2816/1992, de 27 de agosto por el que se aprobaba el Reglamento General de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Los cambios económicos y sociales, de los últimos tiempos, demandan nuevas actividades de ocio y tiempo libre que asociado a la calidad de vida conllevan a un crecimiento imparable de las ofertas y actividades de ocio, culturales, deportivas artísticas, entre otras.

El ejercicio de las libertades públicas en un marco de seguridad ciudadana exige respuestas de las Administraciones Públicas que sin olvidar el interés

general representado por el principio de seguridad, regule de manera sustantiva, completa, practica y acorde con las necesidades cambiantes que toda sociedad presenta

El ocio se ha convertido, por tanto, en un sector dinámico que precisa la intervención de los poderes públicos, que mas allá del mero control de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas, trata de conciliar los principios básicos de libertades con las imprescindibles condiciones de seguridad y salvaguardia de los derechos de la ciudadanía y usuarios.

La trascendencia e importancia económica del sector del ocio, como generador de empleo e inversiones, debe conciliarse igualmente con el derecho al descanso, el derecho de los consumidores, la seguridad, salubridad pública y el respeto al medio ambiente preservando el patrimonio histórico-artístico y cultural y el respeto a los animales. Y en especial con el respeto a la infancia, a la adolescencia y al desarrollo de políticas activas frente a actitudes sexistas, racistas y xenófobas.

El carácter descentralizador hacia los Ayuntamientos y que se manifiesta en las amplias potestades que se les confiere en materia de intervención administrativa previa, facultades de inspección, control y en materia sancionadora.

En resumen, nos encontramos con una Exposición de Motivos que en su apartado segundo justifica la necesidad legislativa que regule los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

## **C.2) ARTICULADO**

### **Artículo 3. Definiciones**

Propone este Consejo Económico y Social que en el citado artículo se incluya la definición de terrazas, cuyo régimen específico queda regulado en el artículo

31, así como la definición de atracciones de feria sobre las que se regula en el artículo 29.

**Artículo 5. 4.-** Espectáculos públicos y actividades recreativas objeto de intervención administrativa.

Existen erratas en la enumeración del apartado 4.

**Artículo 10.-** Creación y objeto.

Este Consejo Económico y Social considera que hubiera sido deseable que todas las funciones que se atribuyen a este Órgano hubieran quedado definidas en este artículo y no dejar que reglamentariamente se definan nuevas atribuciones, tal y como reza en su apartado g.

**Artículo 19.-** Publicidad de las licencias.

Solo el título indica que el citado artículo se refiere a ellas (a las licencias) pues en el texto del mismo no hay referencia alguna. Sería conveniente que en el texto aparezca que son las licencias las que debe exhibirse en un lugar visible y legible y estar en los accesos de los establecimientos.

**Artículo 30.1.-** Régimen general de los espectáculos y actividades recreativas en espacios abiertos.

Entendemos que ayudaría a la claridad del texto de este artículo si se simplifica lo regulado respecto a los Ayuntamientos. Proponemos la siguiente redacción:

*“ .. requerirá previa autorización municipal, salvo que **los Ayuntamientos sean prestadores de espectáculos o actividad recreativa ya sean o no propietarios de los terrenos donde aquellos tengan lugar.**”*

### **Artículo 37.** Entradas.

Nuevamente se recurre a una reglamentación posterior para la información que han de contener las entradas, cuando de todos es conocido las innumerables falsificaciones que en las mismas se producen, dando lugar a las consecuencias de excesos de foros y fraudes económicos.

### **Artículo 38. 6.** Venta de entradas.

En el apartado 6 recomendamos que la reventa de entradas, ya sea través de medios telemáticos, ya sea en papel o través de cualquier otro medio, sea directamente una actividad prohibida, entendiéndose como reventa toda venta que conlleve la finalidad de obtener un beneficio económico ilícito, mediante el incremento del precio de adquisición y no estemos en los supuestos de ventas comisionadas de las que se regulan en el apartado 5 de este mismo artículo.

De esta manera no sería necesario lo previsto en el apartado 7 in fine.

### **Artículo 41.3.-** Reserva y Derecho de admisión

Valoramos de manera muy positiva que las condiciones de admisión sean objeto de aprobación por el órgano de la Junta de Extremadura competente en la materia de espectáculos públicos, además de la obligatoriedad de ser legibles y expuestas al público.

### **Artículo 58.-** Infracciones leves.

En su apartado g sería muy conveniente cuantificar el tiempo que ha sido incumplido, tanto el inicio como final del espectáculo .

### **Artículo 59.-** Sanciones.

Entendemos que la enumeración de sus apartados en alfabeto griego es un error de impresión.

También y en relación con el importe de las sanciones que en él se recogen, este Consejo Económico y Social recomienda que los tramos de las mismas sean acortados para evitar, en la medida de lo posible, la alta discrecionalidad de la administración sancionadora.


Asimismo, consideramos que algunas de las sanciones previstas para las infracciones de carácter muy graves debieran graduarse o mantener una proporcionalidad más acorde con la infracción cometida, grado de culpabilidad, intencionalidad, reiteración en la conducta, naturaleza y prejuicios ocasionados, etc., pues de todo punto y a priori parecen excesivos sus límites máximos.

Así, por ejemplo, cuando en el texto se habla de multas de hasta 600.000€ ó de clausuras de establecimientos por periodos máximos de tres años, debiéramos saber qué infracciones de las tipificadas como muy graves, recogidas dentro del amplio catálogo del artículo 56, conllevarían aparejada citadas sanciones y cuáles los criterios tenidos en cuenta para la graduación de las mismas.



**Artículo 66.-** Concurrencia de responsabilidades.

En su apartado 1 apreciamos una errata. Después de la palabra **hechos** debería aparecer el pronombre relativo **que**.



**Disposición Adicional Cuarta.-** Tasas por la autorización de la ampliación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos.

Teniendo en cuenta que el Hecho Imponible lo constituye la autorización para la ampliación de horarios de apertura o cierre del establecimiento público, la tasa debe tener un precio único independientemente del horario y días solicitados.

**Disposición Adicional Quinta.-** Tasas por la autorización de pruebas deportivas y marchas ciclistas.

Este Consejo Económico y Social propone que estas tasas sean únicamente exigibles cuando las pruebas deportivas y marchas ciclistas generen un rendimiento lucrativo para quien solicite su realización.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el 13 de junio de 2018, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura**.

Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico  
Social de Extremadura



Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del Consejo y  
Económico y Social de Extremadura



Fdo. María José Pecero Cuéllar