

DEPUTACIÓN DE A CORUÑA

**DELIMITAR LAS RESPONSABILIDADES  
MUNICIPALES EN LA GESTIÓN DE  
ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES  
RECREATIVAS.**

**Vigilancia e inspección de los  
establecimientos abiertos al público,  
de los espectáculos públicos y de las  
actividades recreativas. Régimen  
sancionador.**

---

**CURSO: Aplicación das novas leis de actividades e espectáculos na  
Administración Local**

**Lucía Arttime Alonso**



## I. INTRODUCCIÓN

En el DOG del 02-01-18 se publicó la Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia. El texto, que tiene su fundamento en la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos de dicha Comunidad, conforme a lo establecido en la Ley orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, es la primera norma con rango legal hasta la fecha, pues hasta el momento la regulación de la materia fue vía Decreto, singularmente a través del Decreto 390/2009, de 24 de septiembre, por el que se determina el procedimiento de aplicación para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de establecimientos y espectáculos públicos, y de los artículos 4 y 7 del Decreto 292/2004, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, que se derogan.

Esta nueva **Ley 10/2017** es la primera norma autonómica con rango legal que establece una regulación genérica, actualizada y de carácter global de esta materia y llena el vacío normativo autonómico existente en la actualidad.

La 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.

Su **ámbito de aplicación**: 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**, con exclusión expresa de 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 y las actividades efectuadas en ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación.

La ley afecta a **todas las actividades** incluidas en el **Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos públicos** (ANEXO al Decreto 160/2005) entre las que se encuentran cines, teatros, museos, bibliotecas, centros de ocio infantil, pabellones deportivos, gimnasios, salas de juego, puntos de venta de lotería, salas de fiestas, casinos, pubs, discotecas, cafeterías, restaurantes, verbenas y fiestas populares.

La norma realiza el siguiente **reparto de competencias**:

**Comunidad Autónoma.** 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).
- f) Adoptar las medidas provisionales previas al inicio del expediente sancionador en los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 28 (singularmente, en los supuestos de competencia de los ayuntamientos, a costa y en sustitución de estos, en caso de inhibición de la entidad local, previo requerimiento a esta que no sea atendido).
- g) Cualesquiera otras que le otorgue la normativa específica de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

**Municipios.** 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.

La norma, que entra en **vigor** a los 6 meses de su publicación, concede un **plazo de 2 años** a los ayuntamientos para, en su caso, adaptar las ordenanzas municipales al régimen previsto en la misma, y establece la obligación de que, en el **plazo de un año**, aprueben un **plan de inspección de los espectáculos públicos y actividades recreativas y de los establecimientos abiertos al público** a los cuales se otorgue la correspondiente licencia municipal o de los cuales se reciba la declaración responsable, según el régimen de intervención que resulte de aplicación, al objeto de verificar el cumplimiento de las condiciones señaladas en la documentación presentada y en la declaración responsable o en la licencia.

## **I. VIGILANCIA E INSPECCIÓN**

El Capítulo II de la Ley 10/2017 está dedicado a la vigilancia e inspección.

En su artículo 25 se encomiendan las facultades inspectoras a 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.

Es decir en los Ayuntamientos esta facultad inspectora recaerá principalmente en la Policía Local.

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.

A su vez, el personal encargado de tareas de inspección procurará no alterar el normal funcionamiento del establecimiento abierto al público ni dificultar el desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa.

El art. 26 recoge las actas inspectoras, ya que las actuaciones realizadas en el ejercicio de la facultad inspectora deberán reflejarse en un acta. En ella las personas interesadas podrán hacer constar su disconformidad y sus observaciones.

El acta habrá de ser notificada tanto a las personas interesadas como al órgano administrativo competente para acordar la inspección. En caso de que las personas interesadas negasen los hechos, será necesaria la ratificación del personal funcionario actuante respecto a los hechos referidos en el acta, durante la tramitación del procedimiento sancionador.

## **II. MEDIDAS PROVISIONALES PREVIAS**

Se encuentran reguladas en el artículo 27 de la Ley 10/2017 de 27 de diciembre.

Los ayuntamientos, previamente a la apertura del expediente sancionador que corresponda, podrán adoptar, por razones de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, medidas provisionales previas en los supuestos siguientes:

a) Cuando se celebren espectáculos públicos o actividades recreativas prohibidas por la ley. *(En el caso de que puedan ser constitutivos de delito, el órgano que acuerde la medida provisional habrá de comunicarlo al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes).*

b) 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.

c) Cuando la apertura o funcionamiento de un establecimiento abierto al público no cuente con la licencia municipal o declaración responsable exigible.

d) 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.

e) Cuando se incumpla la prohibición de admitir a personas menores en los establecimientos abiertos al público, en los espectáculos públicos o en las actividades recreativas en que tengan prohibida la entrada.

f) Cuando se produzca reventa de localidades.

g) Cuando se carezca del seguro exigido de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

h) Cuando en el desarrollo de los espectáculos públicos o actividades recreativas se produjesen alteraciones del orden público con peligro para las personas y los bienes.

i) Cuando se incumplan los horarios establecidos en el art. 17 (a día de hoy aún no se ha aprobado la Orden, por lo que sigue en vigor la Orden de 2005)

Los órganos competentes podrán adoptar alguna o algunas de las siguientes medidas:

a) La suspensión del espectáculo público o actividad recreativa.

b) El desalojo, clausura y precinto del establecimiento abierto al público.

c) El depósito, retención o inmovilización de los bienes, efectos o animales relacionados con el espectáculo o actividad.

d) En el caso de la reventa: depósito de las entradas e ingresos obtenidos por la reventa.

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. Deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, que habrá de efectuarse dentro de los quince días siguientes al de su adopción, pudiendo ser objeto de recurso.

El órgano competente a nivel municipal es el Alcalde, pues es a quien le corresponde la competencia para recibir la declaración responsable o para otorgar la licencia o autorización. (art. 28.1 Ley 10/2017)

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.

Los agentes deberán proceder a la comunicación inmediata al Alcalde de las medidas adoptadas, 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.

### **III. REGIMEN SANCIONADOR**

#### **A) INFRACCIONES Y RESPONSABLES**

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

Se consideran infracciones muy graves (art.32):

- a) Superar el aforo máximo cuando conlleve un riesgo grave para la seguridad de personas o bienes.
- b) No permitir el acceso al establecimiento abierto al público a los/las agentes de la autoridad o al personal inspector que esté en el ejercicio de su cargo.
- c) Celebrar espectáculos públicos o actividades recreativas expresamente prohibidos en la ley o incumpliendo las resoluciones por las que se prohíbe su celebración.
- d) Incumplir la obligación de tener suscrito y en vigor el contrato de seguro
- e) Cometer una infracción grave cuando, en el plazo de un año, el mismo sujeto fuera sancionado por la comisión de dos o más infracciones graves y la resolución o resoluciones sancionadoras fueran firmes en vía administrativa.

Son infracciones graves (art. 33):

- a) Superar el aforo máximo cuando no conlleve un riesgo grave para la seguridad de personas o bienes.
- b) Ejercer el derecho de admisión en contra de lo dispuesto en el artículo 13.2.
- c) Admitir el acceso a espectáculos taurinos en recintos cerrados a las personas menores de 12 años.
- d) Incumplir los horarios establecidos.
- e) La suspensión o modificación esencial del contenido de los espectáculos públicos o actividades recreativas sin causa justificada.
- f) La publicidad y promoción de los espectáculos públicos y actividades recreativas que contravengan lo dispuesto en la ley.
- g) Incumplir la obligación de disponer de servicios de vigilancia y seguridad propios cuando sean obligatorios.
- h) El incumplimiento por parte de la persona titular del establecimiento abierto al público o por parte del/de la organizador/a del espectáculo público o actividad recreativa de la obligación de contar con personal habilitado encargado del control de acceso en caso de disponer de servicio de control de acceso.
- i) La negativa a actuar por parte del/de la artista, intérprete o ejecutante sin causa justificada.
- j) Los comportamientos que puedan producir alteraciones del orden o crear situaciones de peligro para el público asistente, participantes, personas organizadoras y trabajadoras, artistas, fuerzas y cuerpos de seguridad, terceros afectados y bienes, así como su permisividad.
- k) La perturbación grave del normal desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa.
- l) No colaborar en el ejercicio de las funciones de inspección siempre que no constituya infracción muy grave.
- m) La comisión de una infracción leve cuando, en el plazo de un año, el mismo sujeto fuera sancionado por la comisión de dos o más infracciones leves y la resolución o resoluciones sancionadoras fueran firmes en la vía administrativa.
- n) Incumplir lo dispuesto sobre la venta de entradas o practicar su reventa.

Se consideran como infracciones leves (art.34) las siguientes:

- a) Incumplir la obligación de información al público en los términos establecidos en el artículo 19.



b) Cualquier otra acción u omisión que constituya incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley o vulneración de las prohibiciones previstas en la misma cuando no proceda su calificación como infracción muy grave o grave.

Podrán ser sancionadas, según el art. 35 de la ley 10/2017, por hechos constitutivos de infracción administrativa de acuerdo con la presente ley las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos.

Los/las titulares de los establecimientos abiertos al público y los/las organizadores/as de espectáculos públicos y actividades recreativas serán responsables solidarios/as de las infracciones administrativas reguladas en la presente ley que sean cometidas por los/las que intervengan en el espectáculo o actividad cuando incumplan el deber de prevenir la infracción.

Cuando exista una pluralidad de responsables a título individual y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno/a en la comisión de la infracción, responderán todos/as ellos/as de forma solidaria.

## **B) SANCIONES**

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 300 euros.

Por la comisión de infracciones graves podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Multa de 301 a 30.000 euros.
- b) Suspensión o prohibición de la actividad por un periodo máximo de un año.
- c) Clausura del establecimiento abierto al público por un periodo máximo de un año.
- d) Inhabilitación para la organización o promoción de espectáculos públicos y actividades recreativas por un periodo máximo de un año.
- e) Incautación de los instrumentos, efectos o animales utilizados para la comisión de las infracciones. Los gastos de almacenamiento, transporte, distribución, destrucción o cualquier otro derivado de la incautación correrán a cargo de quien cometa la infracción.

Las sanciones indicadas podrán imponerse de manera acumulativa, salvo que resulten incompatibles.

Por la comisión de infracciones muy graves podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Multa de 30.001 hasta 600.000 euros.
- b) Clausura del establecimiento abierto al público por un periodo máximo de tres años.
- c) Suspensión o prohibición de la actividad hasta tres años.

- d) Inhabilitación para la organización o promoción de espectáculos públicos y actividades recreativas hasta tres años.
- e) Incautación de los instrumentos, efectos o animales utilizados para la comisión de las infracciones. Los gastos de almacenamiento, transporte, distribución, destrucción o cualquier otro derivado de la incautación correrán a cargo de quien cometa la infracción.
- f) Cierre definitivo del establecimiento abierto al público, que conllevará para el/la infractor/a la revocación de la licencia, la declaración de ineficacia de la comunicación previa o declaración responsable o la revocación de la autorización autonómica, así como la prohibición de presentar declaración responsable o de obtener licencia municipal o autorización autonómica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia para igual actividad durante un tiempo máximo de diez años.

Las sanciones indicadas podrán imponerse de manera acumulativa, salvo que resulten incompatibles.

El art. 37 de la Ley 10/2017 establece la posibilidad de que las sanciones se gradúen, guardando proporcionalidad con la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción.

Dicha graduación se hará siguiendo estos criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia por comisión, en el término de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así fuera declarado por resolución firme en vía administrativa.
- e) La reiteración.
- f) La situación de predominio en el mercado de quien cometa la infracción.
- g) La conducta observada por quien cometa la infracción respecto al cumplimiento de las disposiciones legales.
- h) La trascendencia social de la infracción.

La reiteración se entiende como la comisión de más de una infracción de distinta naturaleza en el término de un año desde la comisión de la primera, cuando así fuera declarado por resolución que ponga fin a la vía administrativa. La toma en consideración de la reiteración y reincidencia solo será posible si estas circunstancias no se tuviesen en cuenta para determinar la infracción sancionable.

El órgano competente para sancionar deberá ponderar que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa para quien cometa la infracción que el cumplimiento de las normas infringidas, sin que en caso alguno la comisión de la infracción resulte más beneficiosa para el infractor. Cuando, como consecuencia de la comisión de la infracción, la persona infractora obtuviera un beneficio cuantificable, podrá sobrepasarse el límite superior de las multas hasta alcanzar la cuantía del beneficio obtenido.

Las infracciones y sanciones leves prescribirán en el plazo de seis meses; las graves, en el de dos años; y las muy graves, en el plazo de tres años (art. 38 Ley 10/2017).

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiese cometido. En caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para impugnarla.

Interrumpirá la prescripción de la infracción la iniciación, con conocimiento de la persona interesada, del procedimiento sancionador.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento de la persona interesada, del procedimiento de ejecución.

En ambos casos, se reanuda el plazo de prescripción si el expediente está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al/a la presunto/a responsable.

### C) PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Corresponde a los ayuntamientos la competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por las infracciones cometidas, salvo aquellas derivadas de espectáculos que se celebren en más de un término municipal y los espectáculos taurinos. (art. 39.3 Ley 10/2017)

El procedimiento sancionador se seguirá con arreglo a los principios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y la regulación procedimental contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y de acuerdo con las especificidades que reglamentariamente se establezcan, respetando, en todo caso, la normativa básica estatal.

El plazo máximo en que habrá de dictarse y notificarse la resolución del procedimiento sancionador en el supuesto de tramitación ordinaria será de un año desde su incoación. Una vez vencido este plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, de acuerdo con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Una vez incoado el procedimiento sancionador, el órgano administrativo competente para resolverlo podrá adoptar en cualquier momento, mediante resolución motivada y previa audiencia a las personas interesadas, las medidas preventivas que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pueda dictarse, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. El trámite de audiencia previa podrá omitirse en caso de urgencia, que habrá de estar debidamente motivada en la resolución que determine la adopción de las medidas preventivas. En estos casos, se efectuará un trámite de audiencia con posterioridad a la adopción de la medida.

Las medidas preventivas deberán ser proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas. No podrán adoptarse medidas preventivas que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a las personas interesadas o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes. Podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

#### Régimen transitorio de los expedientes sancionadores

La Disposición transitoria primera establece que los expedientes sancionadores incoados antes de la entrada en vigor de la ley 10/2017 se regirán por la normativa vigente en el momento de su incoación, salvo en los supuestos en que los preceptos de la presente ley sean más favorables para los/las presuntos/as infractores/as tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y sus plazos de prescripción, incluso respecto a las sanciones pendientes de cumplimiento en el momento de entrada en vigor de la ley.

#### **D) REGISTRO DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

De acuerdo con lo previsto en el art. 42 de la ley 10/2017, la Xunta de Galicia creará un Registro de Infracciones y Sanciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, donde se inscribirán todas las infracciones sancionadas por resolución firme en vía administrativa y la sanción impuesta, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la Ley 10/2017. La regulación de su organización y funcionamiento se hará vía reglamento, y el régimen de inscripción, cancelación y acceso, con sujeción a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

En Santiago de Compostela, a 20 de abril de 2019

*Lucía Artime Alonso*