



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 110/2026

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2026, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 18 de marzo de 2026, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Como primer trámite conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, figura la consulta pública previa





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la iniciativa legislativa, efectuada en la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de que pudiesen presentarse aportaciones a la misma durante el periodo comprendido entre el 17 y el 30 de octubre de 2024.

En informe final de resultados suscrito el 11 de noviembre siguiente por el Director General de Protección Ciudadana, se reseñaba que se presentaron un total de diez opiniones o aportaciones, que se pronunciaban sobre los problemas que se pretendían solucionar con la futura norma, su necesidad y oportunidad, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias.

Segundo. Memoria del análisis de impacto normativo.- Con fecha 26 de marzo de 2025 la citada autoridad suscribió memoria en la que justificaba la necesidad de aprobar una nueva norma que sustituyera la Ley 7/2011, de 21 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas actualmente en vigor, ya que *“los cambios sociales que se han venido produciendo en los últimos años han incidido de manera significativa en las demandas de ocio que han diversificado sus formas de manifestación, dando origen a conflictos cada vez más frecuentes entre quienes quieren ejercer su derecho al ocio y aquellos que exigen el derecho al descanso, al haberse incrementado las prácticas de entretenimiento en espacios abiertos, principalmente, tras la crisis sanitaria ocasionada por la COVID19, y haber aumentado los espectáculos y actividades celebradas sin cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, lo que conlleva riesgos añadidos para la movilidad y la salud de las personas. Este cambio impone la necesidad de revisar y adecuar la normativa a la nueva realidad social y justifica la ampliación del objeto de la ley propuesta respecto a la anterior, incluyendo, en su ámbito, la regulación de las condiciones y los requisitos exigibles a los espacios abiertos donde se celebren los espectáculos públicos y las actividades recreativas”*.

Añadía que *“La actualización normativa que se impulsa ha tenido presente que la materia objeto de regulación es de interés común para las Administraciones autonómica y local, manifestando, además, una dimensión transversal con otras materias en las que los municipios ejercen competencias propias, en los términos que se establece en la legislación del*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Estado y de las Comunidades Autónomas, como son, entre otras, el urbanismo, la policía local, la protección civil, la prevención y la extinción de incendios, la información y la promoción de la actividad turística de interés y ámbito local y la protección de la salud pública”.

Tras describir la estructura y contenido de la norma, indicaba las principales novedades respecto a la normativa anterior, que centraba en las siguientes: establecimiento de las condiciones y requisitos necesarios para que la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios abiertos se realice garantizando el orden público, la seguridad pública y el equilibrio entre los derechos de todos los sectores afectados; introducción de la definición de conceptos que deben tenerse en cuenta en la aplicación de la ley; exclusión de las celebraciones religiosas; respecto a prohibiciones y suspensiones, inclusión de la prohibición de aquellos actos que atenten contra la protección de la infancia y de la adolescencia y de los actos o acontecimientos de congregación pública que se celebren sin título habilitante en espacios públicos, en los que se altere gravemente el orden público o se ponga en peligro la seguridad de las personas y de los bienes; creación del registro autonómico de espectáculos públicos y actividades recreativas; regulación de la clasificación de los diferentes títulos habilitantes exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en establecimientos públicos o espacios abiertos, regulando su procedimiento de concesión o presentación, sus efectos, su vigencia y su extinción; determinación de los horarios generales, el horario de finalización de las sesiones de menores y las circunstancias en las que los municipios podrán autorizar horarios especiales; establecimiento del personal de control de acceso; fijación de nuevos instrumentos de colaboración y coordinación para el ejercicio de las funciones de inspección y de control como son el Plan de Inspección de espectáculos públicos y actividades recreativas -cuyo contenido y vigencia habrá de desarrollarse reglamentariamente- y los programas de inspección compartidos con los municipios; en el ámbito del régimen sancionador, nueva tipificación de las sanciones por la que se articulan los tramos mínimos, medios y máximos.

Tras reseñar el marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición, describía el *iter* procedimental a seguir en su tramitación.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Expresaba, a su vez, que *“Este anteproyecto no supone un mayor impacto económico o presupuestario. La efectiva ejecución de las previsiones contenidas en el mismo también se puede llevar a cabo con los recursos económicos con los que cuenta la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital. [] Desde el punto de vista organizativo y de recursos humanos, las posibles actuaciones derivadas de este proyecto normativo pueden ser adecuadamente atendidas con los medios con los que cuenta la Consejería”*.

Tercero. Informe de impacto demográfico.- A la mencionada memoria se ha adjuntado el informe de impacto demográfico emitido por la autoridad impulsora de la iniciativa el mismo 26 de marzo de 2025 en el que, tras expresar la justificación de la norma y examinar la situación de partida en la materia a regular, destacaba que *“la valoración del impacto demográfico es neutra y las medidas que se recogen en el anteproyecto de ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Castilla-La Mancha, no afectan a las zonas rurales con problemas de despoblación y tampoco inciden en la lucha contra la despoblación”*.

Cuarto. Orden de inicio.- A la vista de la citada memoria, con fecha 28 de marzo de 2025 el Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital acordó iniciar los trámites para la elaboración del anteproyecto, ante *“la necesidad de modificar la actual Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, con el fin de adecuar la normativa a la nueva realidad social, que garantice el orden público, la seguridad pública y la protección efectiva de las personas y los bienes”*.

Quinto. Información pública.- Redactado un primer borrador de la norma -en el que no figura fecha-, mediante resolución del Director General de Protección Ciudadana de 2 de abril de 2025, se acordó someter el anteproyecto a información pública, resolución que se hizo pública en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 67 de 7 de abril posterior.

Igualmente, se ha acreditado que se procedió a la publicación de dicha resolución en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades desde el 7 de abril al 8 de mayo siguiente.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Asimismo, el borrador del anteproyecto elaborado se remitió a las Secretarías Generales de las consejerías de la Administración Regional con competencia en la materia -Economía, Empresas y Empleo; Sanidad; Bienestar Social; Desarrollo Sostenible; y Educación, Cultura y Deportes-, al objeto de recabar las propuestas y sugerencias que consideraran oportunas.

Dentro del período concedido presentaron alegaciones todas las consejerías citadas -a excepción de la de Educación, Cultura y Deportes-, los Ayuntamientos de Guadalajara, Tomelloso y Campo de Criptana, la Agrupación de Arquitectos al Servicio de la Administración Pública de Castilla-La Mancha, la Organización de Ciegos Españoles -ONCE-, la Organización de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha -OCU-, la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha y tres ciudadanos a título particular.

Sexto. Informe de impacto de género.- Paralelamente, se emitió informe de impacto de género en fecha 30 de abril de 2025 por la Responsable de la Unidad para la Igualdad de Género de la Consejería, en el que tras plantear algunas observaciones a partes específicas del articulado, concluía con una valoración de impacto de género positiva, en cuanto el anteproyecto *“contribuye a promover la igualdad de género y a prevenir situaciones de desigualdad discriminatorias por razón de sexo, tanto desde el punto de vista de las personas organizadoras y titulares de establecimientos públicos como desde los derechos y deberes de las personas consumidoras o usuarias”*.

Séptimo. Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- A continuación se sometió el proyecto al Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha, haciendo constar su secretario en certificación expedida el 5 de mayo de 2025, que se había remitido el borrador elaborado a cada uno de los miembros que integran su Comisión Permanente, *“sin que hasta la fecha se hayan recibido sugerencias o aportaciones al referido texto”*.

Octavo. Informe jurídico.- El borrador de la norma fue informado por el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería en idéntica fecha 5 de mayo de 2025, significando diversas observaciones a diferentes partes del articulado.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Noveno. Memoria intermedia.- Las alegaciones formuladas desde los diferentes ámbitos fueron examinadas por el Director General de Protección Ciudadana en memoria suscrita el 28 de octubre de 2025, en la que se resumían las mismas y se justificaba su inclusión o no en el articulado.

De ello derivó la redacción del segundo borrador de la norma que se acompaña al expediente, el cual tampoco aparece datado.

Décimo. Comisión Regional de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha.- Para avanzar en la tramitación, el anteproyecto se sometió a la Comisión de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el 5 de noviembre de 2025.

Consta en el acta de dicha sesión que, tras exponerse las novedades y fines perseguidos con la aprobación de la iniciativa legislativa, algunos de los miembros del órgano manifestaron expresamente su conformidad con la norma ante la necesidad de adecuar el sector del ocio a la realidad social.

Undécimo. Consejo Regional de Municipios.- Del mismo modo, el anteproyecto fue examinado en el seno del Consejo Regional de Municipios en sesión celebrada el 13 de noviembre de 2025, órgano que se pronunció favorablemente sobre aquel.

Se ha hecho constar en el acta de dicha sesión que se instaba a la Junta a que, a la hora de desarrollar la norma legal, se tuviera en cuenta la necesidad de que la Administración Autonómica amparara técnicamente a los Ayuntamientos más pequeños para poder ejecutar lo ordenado en la misma.

Duodécimo. Informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia.- Se ha incluido en el expediente el informe emitido el 9 de diciembre de 2025 por la Directora General de Infancia y Familia relativo a la valoración de impacto de la norma sobre la infancia y la adolescencia, en el que tras destacar los concretos preceptos que podrían incidir en tal ámbito, concluía afirmando que *“la futura norma tendrá un impacto positivo directo en la infancia de la región al clarificar y determinar su participación, acceso y limitaciones a espectáculos públicos, establecimientos y actividades*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

recreativas y de ocio, así como al fomentar la protección del derecho a la integridad física, psíquica y moral de la infancia de esta región en el desarrollo de dichas actividades, incluyendo también condiciones en el acceso a internet, así como en lo relativo al contenido de la publicidad a que pudieran tener acceso las personas menores de edad en dichos establecimientos públicos o espacios de ocio”.

Decimotercero. Informe de la Inspección General de Servicios.- El anteproyecto fue informado, asimismo, por la Inspección General de Servicios, manifestando uno de sus funcionarios, el 16 de diciembre de 2025, que el mismo *“se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”.*

Decimocuarto. Informe sobre impacto en la competitividad de las empresas.- La Jefa de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género de la Consejería valoró, en informe fechado el 19 de enero de 2026, el impacto de la norma en la competitividad de las empresas, en el que concluía afirmando que *“debería hacerse una valoración global de los beneficios y costes que pueden representar las restricciones a establecer, de manera que, los beneficios que se puedan derivar de la aplicación de la norma sean superiores a los costes que puedan suponer las restricciones a la libre competencia y a la unidad de mercado. Y ello considerando el mercado de referencia, y la conducta previsible de los operadores a corto, medio, y largo plazo. [] En ese sentido, se debe tener en cuenta especialmente el impacto sobre algunas variables, como pueden ser: [] a) Operadores establecidos. [] b) Nuevos operadores. [] c) Precios y producción. [] d) Calidad y variedad de bienes o servicios. [] e) Innovación y eficiencia. [] f) Crecimiento del mercado relevante y mercados conexos. [] Por tanto, en el expediente debería quedar acreditado que no existen medidas alternativas, menos restrictivas de la competencia, que permitan la consecución de los objetivos fijados”.*

Decimoquinto. Informe del Gabinete Jurídico.- El texto de un tercer borrador del anteproyecto -en el que no figura fecha-, junto con el expediente en que trae causa, fueron remitidos al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en solicitud de informe. A tal requerimiento dieron contestación el 18 de febrero de 2026 cuatro Letrados con el visto bueno de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la Directora de los Servicios Jurídicos, haciendo una descripción del ámbito competencial, contenido y procedimiento de elaboración de la norma legal proyectada; y tras reflejar numerosas observaciones al articulado, concluían pronunciándose favorablemente al anteproyecto de Ley.

Decimosexto. Informe sobre las alegaciones del Gabinete Jurídico.- Las alegaciones formuladas por el Gabinete Jurídico fueron analizadas por el Director General de Protección Ciudadana en informe emitido el 26 de febrero de 2026, en el que se plasmaban los correspondientes comentarios a las mismas, determinando la opción por su inserción o no en el texto.

Decimoséptimo. Informe de la Secretaría General.- Obra a continuación el informe suscrito en fecha 11 de marzo de 2026 por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, en el que se plasmaban las razones que fundan la necesidad de aprobar la norma legal y se describía el procedimiento seguido en su tramitación, concluyendo con un pronunciamiento favorable a su elevación al Consejo de Gobierno.

Decimooctavo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Según acredita la certificación expedida por el Vicepresidente Primero de la Junta de Comunidades y Secretario del Consejo de Gobierno, este órgano ejecutivo colegiado en reunión celebrada el 17 de marzo de 2026, adoptó el acuerdo de tomar en consideración el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, así como instar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Decimonoveno. Contenido del anteproyecto de Ley.- El anteproyecto de Ley sometido a dictamen cuenta con una exposición de motivos, setenta y cuatro artículos repartidos en un título preliminar y seis títulos más -todos ellos, a su vez, divididos en capítulos-, una disposición adicional única, cuatro transitorias, una derogatoria, cinco finales y dos anexos.

La Exposición de Motivos comienza aludiendo al marco normativo en el que se incardina el anteproyecto y a los títulos competenciales que habilitan





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la iniciativa legislativa, plasmando posteriormente una descripción de su contenido.

El Título Preliminar, “*Disposiciones generales*”, está conformado por cuatro artículos dedicados al objeto, ámbito de aplicación, prohibiciones y suspensiones de espectáculos públicos y actividades recreativas y definiciones empleadas en la ley.

El Título I, “*Organización administrativa*”, se estructura en tres capítulos. El Capítulo I, “*Régimen competencial*”, comprende los artículos 5 al 7 en los que se distinguen las competencias autonómicas y municipales en la materia, estableciendo previsiones sobre las relaciones entre Administraciones Públicas. El Capítulo II, “*La Comisión regional de espectáculos públicos y actividades recreativas de Castilla-La Mancha*”, incluye los artículos 8 y 9 referidos, respectivamente, al objeto, naturaleza y adscripción de dicho órgano y a las funciones que se le encomiendan. El Capítulo III, “*Registro autonómico de los espectáculos públicos y actividades recreativas*”, regula en sus artículos 10 y 11 la constitución de dicho instrumento y el registro de determinados datos.

El Título II, “*Intervención administrativa*”, se divide en dos capítulos. El Capítulo I, “*Normas generales*”, integra los artículos 12 al 17, dedicados al régimen jurídico de la intervención administrativa, relación electrónica, clasificación de la intervención, exenciones, condiciones técnicas generales y accesibilidad universal. El Capítulo II, “*Espectáculos públicos y actividades recreativas*”, alude en los artículos 18 a 29, al régimen de los espectáculos públicos y actividades recreativas, a los sometidos a autorización, a la declaración responsable, al procedimiento de autorización, al contenido y eficacia de la autorización, al supuesto del cambio de titular, a la modificación y ampliación de autorizaciones, a la extinción de las mismas, a las particularidades de las celebraciones en espacios abiertos y en los espectáculos y festejos taurinos, a los espectáculos pirotécnicos y a las actividades deportivas.

El Título III, “*Derechos y obligaciones*”, comprende tres capítulos. El Capítulo I, “*Derechos y obligaciones de las personas organizadoras y prestadoras de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas*”,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

desarrolla los mismos en los artículos 30 a 32, haciendo especial hincapié en el derecho de admisión y permanencia. El Capítulo II, “*Derechos y obligaciones de la persona artista o ejecutante y del público*”, contempla aquellos en los artículos 33 a 36. El Capítulo III, “*Protección de menores y de terceras personas interesadas*”, destina los artículos 37 y 38 a recoger normas de protección y descripción de derechos en tales ámbitos.

El Título IV, “*Organización y desarrollo de los espectáculos públicos y actividades recreativas*”, se halla formado por dos capítulos. El Capítulo I, “*Organización de los espectáculos públicos y actividades recreativas*”, en los artículos 39 a 45 dicta normas sobre publicidad, entradas, venta de entradas, tipos de horario y sus particularidades, desalojo, y seguro de responsabilidad civil. El Capítulo II, “*Derecho de acceso a establecimientos públicos*”, prevé en los artículos 46 a 48 el servicio de control de acceso y de seguridad privada, los requisitos del personal de control de acceso y sus funciones.

El Título V, “*Inspección y control*”, incluye dos capítulos. El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, regula en los artículos 49 a 51 las facultades administrativas, las administraciones competentes para la inspección y control y la coordinación de funciones en tales ámbitos. El Capítulo II, “*Actividad inspectora y de control*”, dedica los artículos 52 a 55 al personal funcionario habilitado para funciones de inspección y control, a las actas derivadas de cada actuación, a la subsanación de irregularidades y a las medidas de adopción directa.

El Título VI, “*Régimen sancionador*”, integra tres capítulos. El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, abarca los artículos 56 a 59 que atienden a los principios generales de la potestad sancionadora, a los sujetos responsables, a las medidas provisionales, a las multas coercitivas y ejecución subsidiaria. El Capítulo II, “*Infracciones y sanciones*”, tipifica las mismas en los artículos 60 a 68, atendiendo a su vez a la proporcionalidad, sanciones accesorias, criterio atenuante de la infracción y decomiso. El Capítulo III, “*Competencia, procedimiento sancionador y prescripción*”, norma en los artículos 69 a 74 la competencia sancionadora, el procedimiento sancionador, la caducidad del mismo, la concurrencia de responsabilidades, la prescripción de infracciones y de sanciones.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición adicional única atiende a los *“Espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollaban con anterioridad a la entrada en vigor de la ley”*.

Las cuatro disposiciones transitorias se refieren, respectivamente, a la determinación general de un régimen transitorio, a los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, a autorizaciones y declaraciones responsables en trámite y a la determinación del capital mínimo del seguro de responsabilidad civil.

La disposición derogatoria única prevé tal efecto para la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, y para la Orden de 4 de enero de 1996, de la Consejería de Administraciones Públicas, que regula el horario general de los espectáculos públicos y actividades recreativas; recogiendo, además, una fórmula derogatoria genérica para disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en la ley.

La disposición final primera exige la adaptación de las ordenanzas municipales; la segunda autoriza al Consejo de Gobierno para actualizar o modificar mediante decreto el catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas del anexo I; la tercera faculta a dicho órgano ejecutivo colegiado para actualizar la cuantía de las sanciones establecidas; la cuarta le habilita para el desarrollo y aplicación de la ley -exceptuando algunos supuestos que se encomiendan a la consejería competente-, fijando el plazo de un año para efectuar el desarrollo reglamentario; y la quinta determina su entrada en vigor al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El Anexo I acoge el *“Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*, presentado tres apartados destinados, respectivamente, a *“Actividades recreativas”*, *“Espectáculos públicos”* y *“Establecimientos públicos”*, según su clasificación.

El Anexo II plasma el *“Horario general”*, distinguiendo también las actividades recreativas, espectáculos públicos y establecimientos.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 18 de marzo de 2026.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al examen de este Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Castilla-La Mancha, instándose la emisión de dictamen con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual este último órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos:* [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que *“los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, *“decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”*. Los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

A este respecto, el órgano consultivo ha venido afirmando, en relación al alcance de las carencias e irregularidades cometidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto que ha sido redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictámenes n.º 33/2010, de 17 de marzo; 258/2016, de 19 de julio; o 418/2019, de 30 de octubre, entre otros muchos-.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A tenor de lo expuesto, tras examinarse las actuaciones desarrolladas durante el procedimiento de elaboración del anteproyecto legislativo sometido a dictamen, cuyos principales trámites ya han sido reflejados en los antecedentes, se hace preciso plasmar primeramente que -como se incidirá en consideraciones posteriores- no se ha incluido en la memoria de impacto normativo un estudio sobre la afectación que la futura ley podrá tener sobre cada uno de los regímenes jurídicos sectoriales reguladores de los diferentes espectáculos y actividades sobre los que incide la presente norma, lo cual habría contribuido a clarificar y asegurar la adecuada imbricación de los mismos y, en definitiva, potenciar la seguridad jurídica.

Por otro lado, debe destacarse que no hay constancia en el expediente de la realización del trámite de participación ciudadana previsto en el artículo 12.1.c) de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, sin que tampoco haya sido aportada justificación alguna de la improcedencia de su materialización por darse el presupuesto que prevé el artículo 13.1 del mismo texto legal.

A su vez, ha de observarse que para conformar de manera adecuada el expediente, se han integrado en el mismo los distintos borradores de la norma -hasta un total de cuatro, incluido el que se somete a dictamen- manejados durante su tramitación, los cuales no aparecen debidamente datados. Pese a tal omisión, los diferentes textos han permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en la futura norma en cada punto del procedimiento, con las sucesivas aportaciones que se han ido efectuando tanto en el período de información pública, como por los diversos órganos participantes en el mismo.

El expediente trasladado, aun contando con un índice y apareciendo foliado, no se encuentra del todo ordenado cronológicamente, lo que ha entorpecido el conocimiento de su contenido.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.- De manera previa al examen del contenido de la norma





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

planteada, se hace preciso efectuar una breve plasmación de las competencias ejercitadas con la aprobación de la iniciativa y el ámbito normativo en el que la misma se incardina.

La principal competencia autonómica ejercida a través del anteproyecto de Ley sometido a dictamen es la de carácter exclusivo correspondiente a la materia de espectáculos públicos, que con esa dicción se halla recogida en el artículo 31.1.23ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Ahora bien, dada la proyección multidisciplinar que cobra en nuestra sociedad la organización o explotación comercial de los espectáculos y de las muy diversas actividades recreativas existentes, así como la determinación de las condiciones de diferente índole que han de reunir los establecimientos públicos destinados a esa finalidad, es notorio que la regulación contenida en dicho anteproyecto puede tener una incidencia indirecta, pero de gran importancia, sobre otros ámbitos competenciales, también de titularidad autonómica, como son los referidos en la Exposición de Motivos del anteproyecto y algún otro que no ha sido aludido en la misma. En tal sentido, cabe hacer mención a las competencias exclusivas de titularidad autonómica enunciadas en las reglas 19ª -promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio-, 14ª -sobre artesanía, fiestas tradicionales y demás manifestaciones populares de la Región-, 16ª -patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico-, 20ª -asistencia y servicios sociales, incluyendo la facilitación de la accesibilidad para discapacitados- y 28ª -sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia- del artículo 31 del referido Estatuto de Autonomía de la Región. De otro lado, es preciso también hacer alusión a las diversas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución, ejercidas en el marco de la legislación básica del Estado, que han sido enunciadas en los siguientes apartados del artículo 32 del texto estatutario: Régimen Local -apartado 1-; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud -apartado 3-; defensa del consumidor y usuario -apartado 6-; y protección del medio ambiente y de los ecosistemas -apartado 7-.

Pese al carácter exclusivo con el que ha sido configura la competencia autonómica referida contemplada en el artículo 31.1.23ª, ha de tenerse muy





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

presente que su ejercicio incorpora algunos aspectos que entran en conexión con otros diversos títulos competenciales estatales, particularmente con varios de ellos por los que corresponde al Estado la fijación de la normativa básica en cuyo marco ha de desenvolverse la regulación autonómica que sea aprobada. Es por ello que, la norma legal proyectada, ha de tener presente determinadas disposiciones estatales, como algunas de las que han sido dictadas al amparo de los títulos competenciales recogidos en las reglas 1ª, 13ª, 16ª, 18ª, 23ª o 29ª del artículo 149.1 de la Constitución.

Así, es preciso efectuar una especial mención a la normativa producida con el fin de procurar una mayor liberalización en el acceso a las actividades de prestación de servicios, que tiene su origen en las medidas impulsadas desde la Unión Europea por medio de la conocida Directiva de Servicios 2006/123/CE, de 23 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo artículo 9 ha venido a imponer la excepcionalidad de los regímenes de previa autorización en el acceso a las actividades de prestación de servicios y su ejercicio. De igual modo, conviene recordar que el artículo 13.4 de la referida Directiva establece con carácter general que, cuando excepcionalmente sea necesario mantener un régimen de autorización, la falta de respuesta administrativa en el plazo establecido al efecto implicará la concesión de la misma. La referida Directiva europea ha dado lugar a dos principales Leyes estatales encaminadas a materializar la trasposición y aplicación de su contenido al ordenamiento jurídico español: por un lado, es ineludible hacer mención a Ley 17/2009, de 23 de noviembre, del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio -la llamada Ley “Paraguas”- dictada con base en los títulos competenciales estatales previstos en las reglas 1ª, 13ª y 18ª del 149.1 de la Constitución, la cual establece en sus artículos 5 y 6 regímenes y procedimientos de autorización respectivamente; por otro lado, conviene también hacer referencia a la 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación de la antedicha Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio -llamada Ley “Ómnibus”- que incluye numerosas innovaciones que afectan parcialmente a varias leyes, entre otras la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, o la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -materia actualmente





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

regulada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- .

No conviene ultimar esta visión, necesariamente incompleta, de la regulación conformadora del marco normativo aplicable, sin hacer una última referencia a la disposición reglamentaria, por la que el Estado efectuó una regulación general de la materia que ahora quiere abordarse mediante el anteproyecto legal que se dictamina, acogida en el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas, gran parte de cuyo contenido se halla derogado.

En el ámbito autonómico el referente normativo en la materia viene constituido hasta el momento por la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-la Mancha, norma que ante la generalización y diversificación de las actividades relacionadas con el ocio, pretendía otorgar a estas un tratamiento normativo adaptado a la realidad de la sociedad, de modo que fuera posible conciliar su legítimo ejercicio y desarrollo con la evolución constante de sus manifestaciones y creciente sensibilidad de la población en materias tales como la salud, la defensa de consumidores y usuarios, el ruido y conservación del medio ambiente, o la movilidad y accesibilidad.

La necesidad de reemplazar dicha regulación con una nueva norma legislativa viene justificada en el expediente en el fin de garantizar el derecho al ocio sin que ello suponga un conflicto con el derecho al descanso de los ciudadanos y su seguridad, la garantía de la seguridad pública y el orden público, todo ello a raíz de los cambios sociales producidos en los últimos años que hacen que las demandas en este ámbito sean cada vez más diversificadas, con la irrupción de prácticas alternativas a veces ilegales y con un incremento de acontecimientos de congregación pública en espacios abiertos, que dan lugar frecuentemente a un espacio de fricción entre el derecho al ocio y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

Como normas de menor rango, es preciso citar las siguientes: la Orden de la Consejería de Administraciones Públicas de 4 de enero de 1996, que ha venido regulando el horario general de los espectáculos públicos y actividades





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

recreativas -y que mantuvo su vigencia aun después de entrar en vigor la Ley 7/2011, de 21 de marzo-; la Orden de 15 de junio de 2012, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, de reconocimiento de las manifestaciones festivas de carácter religioso, cultural o tradicional con uso de artificios de pirotecnia que se celebran en Castilla-La Mancha -modificada por Orden de 6 de mayo de 2016-; el Decreto 38/2013, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los festejos taurinos populares de Castilla-La Mancha; o el Decreto 41/2016, de 30 de agosto, por el que se regula la Comisión Regional de Espectáculos Públicos, Actividades recreativas y establecimientos públicos de Castilla-La Mancha.

Finalmente, y en cuanto proyecta sus efectos sobre la iniciativa planteada, pues incide en el ámbito de la intervención administrativa que regula, no es posible dejar de aludir a la Ley 4/2025, de 11 de julio, de simplificación, agilización y digitalización administrativa, en la que se contempla como régimen preferente en los procedimientos de competencia de la Administración regional, la presentación de declaraciones responsables y comunicaciones -constituyendo la obtención de la autorización administrativa el régimen residual-, determinando los efectos de aquellas y la regulación del silencio administrativo -por su generalidad de carácter favorable, salvo casos excepcionales previstos en la propia ley-.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Una vez descrito el entorno normativo y competencial en el que se integra la iniciativa, procede pasar al examen pormenorizado del texto legislativo sometido a dictamen, comenzando por la formulación de las observaciones a las que debe conferirse carácter esencial. Tales objeciones se estructuran en cuatro bloques diferenciados, según el motivo en que se fundan:

1. Definición del ámbito de aplicación de la ley y carácter supletorio de la misma.- El ámbito de aplicación de la norma constituye un elemento capital de esta que exige ser definido con absoluta precisión, a fin





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de que no puedan suscitarse dudas a los destinatarios sobre el alcance que la regulación que contiene haya de presentar.

Desde esta perspectiva, el marco que se diseña en los diferentes apartados del **artículo 3** del anteproyecto resulta enormemente confuso e incompatible con la seguridad jurídica.

Tras comenzar indicando en términos genéricos y amplios los espectáculos públicos y actividades recreativas que se integran en la órbita material de la norma -todos los celebrados en el territorio de la Comunidad Autónoma, por personas organizadoras o prestadoras públicas o privadas, en establecimientos de cualquier titularidad o en espacio abierto, de modo ocasional o habitual y con finalidad lucrativa a no-, efectúa varias exclusiones -que sorprendentemente condiciona a una posible excepción recogida en la propia ley- sin perjuicio de lo cual, cita determinadas regulaciones a las que dichos supuestos excluidos habrán de dar cumplimiento. Prosigue indicando el carácter supletorio de la norma en relación a las actividades deportivas, los espectáculos y festejos taurinos y los espectáculos pirotécnicos, para concluir estableciendo con carácter general la aplicación supletoria de la ley a los espectáculos públicos y actividades recreativas en todo lo no previsto en la legislación sectorial aplicable, finalizando el artículo con la contundente afirmación de que *“En caso de conflicto entre esta Ley y las leyes sectoriales, prevalecerán las sectoriales”*.

Con la simple exposición a grandes rasgos del esquema general expuesto, es posible apreciar, ya desde este punto, la concurrencia de varias incongruencias que deberían ser evitadas a la hora de definir el ámbito de aplicación de la norma. Así, no cabe determinar los supuestos excluidos pretendiendo dejar la posibilidad de que tal exclusión fuera excepcionada si la ley lo previera -entonces no estaría excluido-; no tiene sentido citar genéricamente diversas normativas que resultarán de aplicación a tales supuestos excluidos -si se excluyen, no deben regularse-; carece de toda razón lógica afirmar la supletoriedad de la norma en casos específicos, cuando se plasma con posterioridad una declaración de supletoriedad genérica de la misma en la que podrían quedar amparados aquellos; y se habla de *“normativa sectorial”* o *“legislación sectorial”* sin más precisión.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La declaración de supletoriedad formulada supone que el régimen regulatorio que contiene esta ley será de aplicación solo en el supuesto de que no exista otra disposición que venga a normar el sector o aspecto de que se trate. Dicho planteamiento, no obstante, se desdibuja en varios de los preceptos del anteproyecto en que el autor de la norma parece estar pensando en la aplicación de la ley como complemento de otra normativa -que no “*legislación*”- sectorial subsistente.

Así, baste citar, sin ánimo exhaustivo, varios ejemplos: el artículo 12.1 en el que se afirma que solo podrán celebrarse espectáculos y actividades recreativas en establecimientos públicos abiertos que hayan obtenido el correspondiente título habilitante en los términos establecidos en esta ley “*y siempre que cumplan con los requisitos exigibles en la normativa específica aplicable*”; el artículo 16.1 y 2.e) remite a la normativa sectorial aplicable en cuanto a las condiciones técnicas de los establecimientos o espacios abiertos en que se celebren y en los requisitos que han de cumplir; el artículo 19.k) contempla, como supuesto en el que resulta exigible la autorización, el que “*se determine por la normativa sectorial aplicable*”; el artículo 21.2.e) atiende a los “*requisitos adicionales exigibles de acuerdo con la normativa sectorial aplicable*” en cuanto a la solicitud de autorización, y en el apartado 3.c) se habla de acompañar a dicha solicitud cualquier otra documentación exigida por la normativa sectorial aplicable; el artículo 22.1.e) determina como contenido de la autorización cualquier dato “*que se estime oportuno en función de la normativa sectorial aplicable*”; el artículo 32 enumera obligaciones de las personas organizadoras y prestadoras además de las establecidas en la normativa sectorial aplicable; el artículo 37.2 añade limitaciones a las recogidas en la normativa sectorial aplicable en relación al acceso de menores a determinados establecimientos; o el artículo 41.3 que establece la obligatoriedad de las prescripciones establecidas en la normativa específica para la venta de entradas. Debe añadirse a los anteriores el artículo 12.2 que dispone que “*Esta ley regula los requisitos y condiciones generales para el desarrollo de las actividades comprendidas en su ámbito de aplicación, así como los elementos comunes del procedimiento para la obtención del correspondiente título habilitante, sin perjuicio de las especialidades en cuanto a plazos por razón del tipo de espectáculos públicos y actividades recreativas, o las que deriven de la organización propia de la*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

administración competente para para la concesión del título habilitante y el control e inspección de la actividad. [] Para que la administración competente pueda establecer por vía reglamentaria algún requisito adicional a los contemplados en esta ley y para el desarrollo de una actividad comprendida en su ámbito de aplicación, se precisará, en todo caso, informe previo favorable de la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas”.

Los citados preceptos, en el modo en que están planteados, parecen contar con la existencia de una normativa sectorial previa en cada supuesto, que ha de imbricarse con la que se contiene en el anteproyecto, considerado como norma común y general.

Pero es más, el anteproyecto ha regulado en toda su amplitud el ámbito material genérico concernido -recogiendo disposiciones sobre distribución competencial, órgano consultivo en la materia, registro autonómico, régimen de intervención, derechos y obligaciones de cada tipo de afectados, organización y desarrollo de espectáculos y actividades recreativas estableciendo medidas generales de acceso a establecimientos, medios y coordinación de inspección y control y un régimen sancionador general aplicable a cualquier tipo de evento que pudiera quedar afectado-, algunas de cuyas previsiones resultan de aplicación directamente, sin limitarse a un espacio sectorial determinado.

Asimismo, declara como se ha visto, la supletoriedad de modo específico en cuanto a los festejos taurinos, pirotécnicos y actividades deportivas, si bien con posterioridad en los artículos 27, 28 y 29 regula expresamente particularidades afectantes a los mismos, lo que no resulta compatible con una norma de este tipo -es decir, no se puede invocar la supletoriedad de la norma en una materia cuando ella misma está dictando disposiciones sobre aquella-.

Considera, por ello, este Consejo que el modo en que ha sido planteado el anteproyecto no se compadece con el carácter de norma supletoria que se le atribuye en el artículo 3, construyéndose más bien como norma general reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas en abstracto, que se complementa con las normas sectoriales





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

existentes en cada categoría de ellos, con las cuales debe quedar debidamente engarzada -aspecto este que resulta enormemente complicado dada la heterogeneidad de supuestos afectados cuyas regulaciones son de muy dispar fecha, ámbito y rango normativo-.

Tal como se ha observado en la consideración II, no se ha aportado al expediente, como hubiera sido necesario, una memoria en la que se efectuara un estudio riguroso del régimen aplicable a los distintos espectáculos y actividades recreativas comprendidos en el objeto de la norma -los cuales ni siquiera se llegan a concretar- y su compatibilidad y posible inserción con la nueva regulación que se apruebe, persistiendo un margen de inseguridad jurídica que no resulta tolerable. De ello son ejemplo gráfico los tres campos específicos a los que se ha hecho alusión por el anteproyecto, primeramente declarando su supletoriedad, y con posterioridad realizando especificaciones al régimen aplicable a los mismos.

Cabe señalar, en primer término, el supuesto de los espectáculos y festejos taurinos regulados por el Decreto 38/2013, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los festejos taurinos populares de Castilla-la Mancha, y para los que el anteproyecto en el artículo 3.4 hace una declaración específica de supletoriedad, si bien, como se ha dicho, introduce novedosamente en el **artículo 27** un régimen de intervención administrativa que confronta con el regulado en el artículo 8 de dicho Reglamento -solo autorizatorio-, sin zanjar la situación en la que queda el Reglamento -evidentemente afectado por la ley- y, en definitiva, el derecho que resulta de aplicación al caso. Tal confusión resulta del todo patente en el **artículo 19.j)** del propio anteproyecto, que determina la necesidad de autorización en este ámbito *“cuando así se determine por la presente ley y por la normativa específica aplicable”*.

De tal indeterminación deriva una situación de gran inseguridad que se revela también en relación a la documentación a aportar en supuestos de requerir autorización. Así, el **artículo 27** en el **apartado 2** establece que tanto la presentación de la declaración responsable como de la solicitud de autorización deberán adjuntar *“la documentación exigida por la normativa sectorial aplicable”*. Dicha documentación se recoge en el artículo 10 del citado Decreto 38/2013, de 11 de julio, si bien refiriéndola únicamente a la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

autorización, que es el único régimen que contempla, y presentando marcadas diferencias con las previsiones del anteproyecto -así, el **apartado 3** del artículo 27 del anteproyecto, que regula la documentación necesaria para acreditar las condiciones de seguridad y solidez suficiente de las instalaciones cuando el espectáculo o festejo se desarrollara en estructuras eventuales, portátiles o desmontables, en relación a las previsiones del artículo 10.1.c) del Reglamento-.

Por lo anterior, aun cuando pudiera considerarse en buena lógica jurídica que el Reglamento aprobado por Decreto 38/2013, de 11 de julio, quedará afectado en su vigencia total o parcialmente por la nueva ley que se apruebe, las referencias a la aplicación de dicha normativa sectorial resultan confusas, incrementándose tal indeterminación cuando el propio anteproyecto incluye previsiones sobre los aspectos remitidos a esas normas. Se considera, por ello, que resulta imprescindible salvar tal inseguridad, determinando en la norma legal la situación en que queda la normativa sectorial reguladora. En tal sentido, podría introducirse una modificación de aquella a través de la oportuna disposición final -y aun cuando se declarara expresamente que se mantiene el rango reglamentario-.

En similar situación de inseguridad quedan, en segundo lugar, las actividades deportivas, para las que el **artículo 29** del anteproyecto prevé en su **apartado 1** que “*se desarrollarán de conformidad con la normativa sectorial aplicable*”; aun cuando expresa en el **apartado 2** que el procedimiento de concesión del correspondiente título habilitante “*será el establecido en esta ley y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de las particularidades previstas en la normativa sectorial aplicable*”. Tal situación no resulta clarificada por la propia normativa sectorial recogida en la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la actividad física y el deporte de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 14.2 remite el régimen de las actividades físico recreativas a lo establecido en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Castilla-la Mancha -actualmente en vigor y a la que pretende sustituir la iniciativa que se proyecta-.

Un aspecto específico de dichas actividades se recoge en el **artículo 45.5** que exige que el organizador suscriba un “*seguro de responsabilidad*”





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

civil por las cuantías y las contingencias establecidas en la normativa sectorial en vigor en este tipo de pruebas y en su defecto en la establecida en esta ley". El artículo 14.1.c) de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la actividad física y el deporte de Castilla-La Mancha, dispone como requisito de las actividades físico recreativas que los organizadores suscriban un seguro de responsabilidad civil por daños a las personas que participen en la actividad, a los asistentes y a terceros, *"en los términos establecidos en la Ley 7/2011, de 21 de marzo"*, antes citada.

Finalmente, en cuanto a espectáculos pirotécnicos se refiere, el **artículo 28**, tras expresar su sometimiento a las exigencias de seguridad que se establezcan en la normativa estatal sobre explosivos y a la normativa específica sobre prevención de incendios forestales -aspectos, por otro lado, de innecesaria afirmación en el anteproyecto, dada su obviedad y parcialidad-, concluye aseverando que quedarán sujetos *"a la que reglamentariamente se establezca en desarrollo de esta ley"*. Tal declaración resulta del todo confusa, pues parece que pretende excluir de este ámbito la aplicación de la ley y no de la norma reglamentaria -la cual va de suyo si se aplica la primera-, lo que vendría a complicar todavía más el panorama existente dado que se ha afirmado expresamente la supletoriedad de dicha ley en la materia.

En vista de lo expuesto en tales casos, se hace imprescindible que previamente a la aprobación de la norma se proceda a asegurar con total certeza que no persistirá duda o confusión en cuanto al régimen jurídico aplicable a cada sector.

En suma, a la vista de la situación expuesta estima este órgano consultivo que la autoridad impulsora de la iniciativa deberá revisar a fondo el **artículo 3** del anteproyecto y definir adecuadamente y con absoluta precisión el ámbito de aplicación de la norma, evitando las incongruencias señaladas y replanteándose -previo el estudio normativo necesario- el carácter con el que se quiere dotar a la misma, esto es, como normativa general complementada con las sectoriales, o como norma supletoria que actuará en defecto de estas. No plantea este Consejo objeción alguna en cuanto a la determinación de supletoriedad que parece pretenderse -de hecho, no se desconoce que la misma se ha mantenido por varias comunidades autónomas





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en sus normas reguladoras de la materia-, pero lo que sí resulta necesario es que en tal caso la norma que se apruebe vaya en consonancia con dicha declaración, lo que hace preciso una revisión del texto elaborado examinándolo desde dicha perspectiva.

2. Justificación del régimen autorizador.- Establece el anteproyecto con carácter general, como título habilitante para el desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas, la presentación de una declaración responsable por las personas organizadoras y prestadoras de los mismos, contemplando determinados supuestos en que será necesario obtener una autorización previa.

La excepcionalidad del régimen autorizador deriva de las exigencias recogidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, norma de carácter básico que vino a trasponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, en cuyo ámbito de aplicación se incluyen los espectáculos y actividades recreativas.

El artículo 5 de la mencionada ley básica dispone que *“La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.* [] *a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.* [] *b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.* [] *c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado,*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece con carácter básico, que *“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.*

Resulta, por ende, un requisito indispensable para la implementación de dicho régimen autorizatorio, la motivación suficiente recogida en la ley en que este se establezca, de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad que concurren en cada supuesto en los que se prevea.

En el anteproyecto que se examina, el **artículo 18** expresa que *“Los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha quedan sometidos al régimen de presentación de declaración responsable, previa a su celebración. No obstante, por razones de orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente será precisa la obtención de la previa autorización, en los casos establecidos en esta ley”.*

Se intenta, así, motivar el requisito de la necesidad de la autorización haciendo alusión a varias de las circunstancias contempladas en el precepto básico, pero ello de modo genérico, sin introducir razonamiento o motivación específica alguna en lo concerniente a cada uno de los supuestos en que se exige autorización, determinados en el **artículo 19** -los cuales, además de ser





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

numerosos aun tratándose de un régimen excepcional, presentan en algunos casos gran generalidad en su redacción y diferente entidad y trascendencia, pudiendo contar las circunstancias aludidas con diversa incidencia según las condiciones en que se desenvuelva la actividad de que se trate-.

Tal pretendida motivación no se considera compatible con la exigencia del artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, pues no solo no atiende a los requisitos de no discriminación y proporcionalidad que establece el precepto, sino que las razones de necesidad que eventualmente concurren no han quedado justificadas en relación a cada uno de los supuestos fijados.

De este modo, se considera que para establecer el régimen autorizatorio será preciso dar debido cumplimiento a las exigencias previstas en este último precepto básico, motivando suficientemente en la Exposición de Motivos para cada uno de los casos que se contemplen, la no discriminación, necesidad y proporcionalidad de dicha medida, que hace posible omitir el régimen general de declaración responsable en tales supuestos.

3. Vulneración de normativa básica.- Diseminados a lo largo del texto aparecen diversos preceptos cuyo contenido entra en contradicción con lo dispuesto con carácter básico en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público. Se señalan los siguientes:

- **Artículo 21. Procedimiento de autorización de espectáculos públicos y actividades recreativas.-** Una primera observación ha de efectuarse en relación al **apartado 5** del precepto, que fija en tres meses el plazo para resolver y notificar la resolución de dicho procedimiento de otorgamiento de autorización, a contar desde la fecha en que la solicitud hubiera tenido entrada *“en el órgano competente para su tramitación”*.

Tal determinación no se ajusta a la previsión recogida con carácter básico en el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que el plazo del procedimiento se contará *“En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación”.

Debe consignarse en el anteproyecto, por ende, que el plazo habrá de contarse desde la fecha en que la solicitud hubiera tenido entrada en el registro de la Administración competente para su tramitación -independiente de que todavía no hubiera llegado al órgano concreto encargado de tramitarla-.

Una segunda observación al artículo que se comenta es preciso destacar en lo concerniente a su **apartado 6**, que recoge como regla general el sentido positivo del silencio ante la falta de resolución expresa, añadiendo “[...] *salvo en los casos en que el desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa se prevea en espacios abiertos, en vía pública o en el dominio público en que el silencio tendrá efecto desestimatorio [...]*”.

El artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, dispone en relación a los procedimientos de autorización, que habrá de garantizarse “*la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general*”. Este último concepto se define en el artículo 3.11 de dicha norma legal como “*razón definida e interpretada [por] la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural*”.

En similar sentido, el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que “*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*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

general”. En consonancia con ello, así se reiteró en el artículo 12.1 de la Ley autonómica 4/2025, de 11 de julio.

La exigencia recogida en ambos preceptos básicos requiere la revisión de la disposición que se comenta, a fin de valorar la excepcionalidad del silencio negativo que se plantea y, en su caso, introducir para cada supuesto la debida justificación por razones imperiosas de interés general que hacen necesaria dicha previsión. La letra del precepto se ha limitado a citar alguna de las razones recogidas en el referido artículo 3.11 pero sin razonar al caso la determinación del sentido negativo del silencio que se establece, conculcando la exigencia legal citada.

Esta misma observación se hace extensiva al **artículo 27.5** que prevé efectos desestimatorios para el silencio en el supuesto de solicitud de autorizaciones para celebrar festejos taurinos en espacios abiertos, zonas de dominio público o vía pública.

- **Artículo 25. Extinción de la autorización.-** En el **apartado 3** se diseña a grandes rasgos el procedimiento para revocar la autorización, concluyendo su sexto párrafo con la afirmación de que el plazo máximo *“para dictar resolución”* será de tres meses desde el acuerdo de inicio.

Tal previsión entra en contradicción con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que *“El plazo máximo en el que deba notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”*.

Conforme a este precepto básico, el plazo máximo debe quedar referido a la notificación de la resolución y no al dictado de la misma -lo que podría alargar indebida e infundadamente el procedimiento-.

Esta misma observación se hace extensiva al **apartado 4** del citado precepto, regulador de la extinción de la autorización por caducidad, que prevé que *“El plazo máximo para dictar resolución será de tres meses desde el acuerdo de inicio”*.

- **Artículo 26. Particularidades de las celebraciones en los espacios abiertos.-** Recoge el precepto especificidades procedimentales para el





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

otorgamiento de autorizaciones en espacios abiertos, previendo la emisión de diversos informes por las Administraciones que resulten afectadas en cada caso. En el **apartado 2** afirma que *“El plazo para resolver quedará en suspenso hasta la emisión de dichos informes”*.

El artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prevé en el apartado 3 que de no emitirse el informe en el plazo señalado, *“se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”*.

Este último precepto establece que *“El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: [] [...] [] d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

De este modo, conforme a lo expuesto en la norma básica, la suspensión del procedimiento quedará sometida a los requisitos en ella fijados, a los cuales no se adapta la previsión recogida en el precepto comentado.

- **Artículo 27. Particularidades en los espectáculos y festejos taurinos.-** Sin perjuicio de lo que se ha expuesto en el bloque 1 de esta consideración, debe significarse en el presente que el **apartado 4** de este precepto prevé el supuesto de que, recibida la solicitud de autorización se observe que no reuniera los requisitos exigidos, o presentada la declaración responsable se apreciara que no se acompañaban a la misma los documentos preceptivos previstos por la normativa aplicable, determinado que en tales casos que *“se requerirá a la persona interesada para que la subsane en el plazo máximo de cinco días, con indicación de que, si no lo hiciera, se le tendrá por desistida de su solicitud, previa resolución que deberá ser dictada*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

Tal previsión pretende ampararse en la regulación contenida en el artículo 68 de la citada ley básica procedimental, regulador de la “*Subsanación y mejora de la solicitud*”, si bien este último precepto fija un plazo de diez días para proceder a la subsanación. Este plazo no ha sido respetado por la norma incluida en el anteproyecto, que reduce a la mitad el mismo, lo que va en detrimento del derecho del interesado. Debe, por tanto, respetarse dicho plazo mínimo de diez días fijado en el precepto básico.

- Artículo 51. Coordinación de las funciones de inspecciones y control.- Establece el **apartado 1** que la consejería competente en este ámbito aprobará el Plan de Inspección de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, tendente a fijar los objetivos y prioridades de las inspecciones a realizar tanto a nivel autonómico como municipal. En el párrafo segundo se recoge que el contenido del citado Plan será objeto de desarrollo reglamentario, disponiendo en el **párrafo 3** que “*Una vez aprobado será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de Castilla-La Mancha*”.

Dado que dicho plan vendrá aprobado por la norma reglamentaria correspondiente, será precisa su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha conforme a lo exigido en el artículo 9.3 de la Constitución y en el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece “*Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios*”.

De este modo, la publicación en el Diario Oficial no podrá ser sustituida en ningún caso por la mera publicación en el citado portal, como podría llegar a inferirse de la letra del precepto objeto de comentario. Se sugiere, por ello, que se clarifique la dicción del mencionado párrafo, incluyendo la necesidad de publicación en el periódico oficial, independientemente de que se establezca además su publicidad por otros medios adicionales.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- **Artículo 55. Medidas de adopción directa.-** Se integra este precepto en el capítulo dedicado a regular la actividad inspectora y de control, señalando en el **apartado 1** que *“Los agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad podrán adoptar, de forma directa, por razones de urgencia inaplazable y para la protección de los intereses implicados la suspensión inmediata del espectáculo público o de la actividad recreativa, así como instar el desalojo y el precinto de los establecimientos públicos o el espacio abierto en donde se desarrollen y, en su caso, el depósito, la retención o la inmovilización de los bienes relacionados con los mismos, a fin de garantizar el orden público y la seguridad de las personas o los bienes, de conformidad con el principio de proporcionalidad”*.

Tales actuaciones son contempladas en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como medidas provisionales cuya adopción se encomienda al órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento -si es que se adopta antes de iniciar el mismo- o al órgano competente para resolverlo -si es que se adopta una vez iniciado aquel-. No cabe, por tanto, -y sin perjuicio de lo que en el bloque posterior se expondrá- que la adopción de tales medidas sea acordada por personas distintas a dichos órganos, pudiendo únicamente dichas personas actuantes, en ejercicio de su labor inspectora y conforme al citado artículo de la ley básica procedimental -que afirma que el órgano competente podrá actuar de oficio o a instancia de parte-, comunicar a dicho órgano competente -bien para iniciar o instruir el procedimiento, bien para resolverlo- las circunstancias advertidas a fin de que por aquel se actúe en consecuencia.

En consonancia con tal observación, ha de ponerse de manifiesto que el **apartado 2** subsiguiente, carece ya de sentido si el órgano competente para adoptar las medidas provisionales es el que inicia el procedimiento sancionador.

La anterior observación se hace extensiva a lo dispuesto en el **artículo 58.4**, regulador de las medidas provisionales en el procedimiento sancionador, en cuanto encomienda la adopción de las mismas a *“los funcionarios habilitados para ejercer las funciones de control e inspección”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- **Artículo 65. Proporcionalidad.-** Define el **apartado 3** el concepto de reincidencia como circunstancia incidente en la graduación de la sanción, determinando que la misma se apreciará *“por comisión en el término de un año de una infracción de la misma naturaleza, cuando haya sido declarado por resolución firme”*.

Tal definición no se adecúa a la establecida con carácter básico en el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que determina que tal circunstancia concurrirá *“por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa”*.

La definición de reincidencia recogida en el anteproyecto debería adaptarse en todos sus términos a la establecida con carácter básico.

-**Artículo 68. Decomiso.-** Este precepto contempla la posibilidad de acordar el decomiso de bienes, instrumentos y medios utilizados para celebrar espectáculos públicos y actividades recreativas prohibidas por la ley, que podrá ser declarado por *“el órgano competente para resolver el correspondiente procedimiento sancionador, antes o después de acordar el inicio del mismo”*. La previsión así planteada no supone sino la adopción de una medida provisional de las previstas en el artículo 58 del anteproyecto -contempladas en el artículo 56 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre-, necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que llegara a dictarse.

Según se ha indicado en comentarios anteriores, el citado artículo 56.2 dispone que una medida de este tipo adoptada antes del inicio del procedimiento corresponde acordarla al órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, debiendo distinguirse así en el precepto.

-**Artículo 70. Procedimiento sancionador.-** Tras remitir en cuanto a la tramitación del citado procedimiento a la legislación sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas vigente, concluye el **apartado 1** afirmando: *“no siendo de aplicación el procedimiento simplificado”*.

El artículo 96.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2”.

La posibilidad de acudir a dicho procedimiento simplificado que prevé la norma básica, residenciada en el órgano competente para iniciar el procedimiento a la vista de las circunstancias concretas concurrentes en cada caso, no puede quedar cercenada por la ley autonómica, máxime cuando se elimina toda posibilidad de tramitación simplificada de modo categórico y sin más fundamentación. Se hace preciso, por tanto, la supresión del inciso señalado.

4. Exceso competencial.- Se hace alusión en el presente bloque a varios supuestos en que se aprecia una regulación que excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

En primer término, el **artículo 30** relaciona los derechos que corresponden a las personas organizadoras y prestadoras de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

En el **epígrafe d)** contempla el derecho “*A recibir apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para garantizar el orden en el exterior del establecimiento público o espacio abierto en caso de que se produjesen incidentes que puedan poner en peligro la seguridad de las personas y, también, en el interior del mismo*”. En el subsiguiente **epígrafe e)** recoge el derecho a adoptar sus propias medidas preventivas para asegurar el correcto desarrollo del espectáculo o actividad, añadiendo en un **segundo inciso** que “*Cuando se observe el incumplimiento de las obligaciones exigidas al público, podrá solicitarse el auxilio de los agentes de la autoridad, quienes dispondrán, en su caso, el desalojo, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan*”.

Asimismo, se hace preciso mencionar el **artículo 55**, regulador de las medidas de adopción directa, cuyo texto se ha consignado en el bloque anterior. Este artículo, según ha quedado expuesto, encomienda en el





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

apartado 1 a “*Los agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*” la posibilidad de adoptar de forma directa determinadas medidas provisionales en relación a espectáculos públicos o actividades recreativas.

Ambos preceptos se refieren genéricamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, regulados por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. El artículo segundo de esta norma legal determina que dentro de dicho concepto se integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales. No existiendo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cuerpo de Policía propio, las referencias que se recogen en el anteproyecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad solo podrían entenderse efectuadas a las que dependen del Estado -Cuerpo Nacional de Policía o Guardia Civil- o a la Policía Local correspondiente.

En relación a la primera posibilidad, resulta evidente que la norma autonómica no puede disponer el modo de actuar de unos agentes que resultan dependientes del Estado, conforme a la competencia exclusiva que a este corresponde de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.29ª de la Constitución y sobre los que no tiene capacidad de disposición de ningún tipo la Comunidad Autónoma.

Si la alusión se quisiera vincular a la Policía Local, tampoco podría llegarse a conclusión distinta, pues tales cuerpos dependen del municipio correspondiente, contando la Administración Autonómica únicamente con competencia exclusiva en materia de “*coordinación de las policías locales, sin perjuicio de la dependencia jerárquica de la autoridad municipal*” -artículo 31.1.32ª del Estatuto de Autonomía-.

La citada Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, integra en el artículo treinta y nueve, dentro del concepto de coordinación, las siguientes funciones: “a) *Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.* [] b) *Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.* [] c) *Fijar los criterios*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar. [] d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

De acuerdo a dicho marco, la propia Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, define en su artículo 3 el concepto de “coordinación”, como *“la determinación de los criterios necesarios para la mejor adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de las Policías Locales al sistema y fines generales de la seguridad pública, dentro de los cometidos que tienen legalmente asignados, así como la fijación de los medios para homogeneizar las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a fin de lograr una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, tanto en sus acciones individuales como en las conjuntas, sin perjuicio de la autonomía municipal”.*

No alcanza, por tanto, la coordinación que compete a la Comunidad Autónoma, a la determinación de funciones a desempeñar por dichos cuerpos de Policía Local, las cuales vienen fijadas en el artículo cincuenta y tres de la citada Ley Orgánica. Si bien, algunas de las previsiones recogidas en el anteproyecto podrían llegar a vincularse de algún modo a la función recogida en el apartado 1.h) de este último artículo, relativa a *“Vigilar espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas cuando sean requeridos para ello”*, es lo cierto que una previsión de este tipo no debe insertarse en la norma autonómica, cuya regulación no podrá exceder del ámbito de la coordinación que conforma la competencia que tiene atribuida por el Estatuto de Autonomía.

A los anteriores razonamientos ha de añadirse que tampoco considera posible este Consejo la determinación de eventuales actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la norma autonómica al amparo del artículo 27 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, el cual expresa en el apartado 2: *“Las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para preservar la*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

pacífica celebración de espectáculos públicos. En particular, podrán prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana”.

Conforme a lo establecido en la disposición final segunda de esta última ley orgánica, dicho precepto ha sido dictado conforme a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública recogida en el artículo 149.1.29ª de la Constitución. Además, tales actuaciones las refiere, como se ha visto, a las “*autoridades*”, las cuales vienen definidas en el artículo 5 de la misma, sin que en ellas puedan entenderse incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con el alcance antes señalado, cuya regulación excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

En suma, a juicio de este Consejo deben eliminarse del texto del anteproyecto dichas referencias a la actuación que habrán de desempeñar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por falta de competencia de la Comunidad Autónoma para regular las mismas.

V

Otras consideraciones sobre el texto del anteproyecto.-

Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Parte expositiva.- El apartado 12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, las cuales vienen siendo aplicadas ordinariamente por la Administración de esta Comunidad Autónoma, con pleno respaldo de este órgano consultivo, dispone que “*La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto articulado”.

Desde esta perspectiva se considera que el órgano impulsor de la iniciativa debería proceder a la revisión de la redacción de la Exposición de Motivos incluida en el anteproyecto, incidiendo en las razones que aconsejan la instauración de un nuevo instrumento jurídico en la materia y cómo contribuyen a la consecución de las mismas las principales novedades que introduce en relación al actualmente vigente.

Asimismo, debe destacarse que resulta repetitivo y carente de justificación el hecho de que en el apartado I se describa a lo largo de sus diferentes párrafos el contenido de los diferentes títulos de la norma, aspecto que se recoge con posterioridad, de forma separada y abreviada, en los siguientes apartados.

Incidiendo en el citado apartado I ha de reseñarse, igualmente, que los títulos competenciales recogidos en su párrafo primero deberían completarse con los referidos en la consideración III.

A su vez, en el párrafo undécimo, se hace mención a la intervención administrativa, debiendo citarse en primer término la presentación de declaración responsable -que es la que constituirá la generalidad-, y con posterioridad la autorización -que constituye la excepción-.

En los últimos párrafos de este apartado se alude a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debiendo quedar justificada la adecuación a los mismos teniendo en cuenta la definición de cada uno de ellos recogida en dicho precepto de la ley básica procedimental.

Artículo 2. Definiciones.- En el **apartado 1, epígrafe m)**, se introduce la definición de “*público*”, indicando que se refiere a todas las personas que acudan a presenciar, tomar parte o que “*tengan un fin semejante*” en un espectáculo público o actividad recreativa, términos estos últimos cuyo significado no se alcanza a entender, proponiéndose su revisión y, en su caso, matización.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el **epígrafe n)** se recoge la definición de “*Terceras personas interesadas*”, aludiendo explícitamente a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses vecinales, económicos y sociales, con algún derecho o interés legítimo que pudiera resultar afectado por la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas, con independencia de que se celebre en establecimientos públicos o espacios abiertos. Tal definición se efectúa, “*sin perjuicio de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre*”, si bien, pese al modo en que se ha redactado, esta norma en su artículo 4 es la que fija el concepto de interesado con carácter básico. Conviene, de este modo, remitir la definición de tercero interesado a lo que se determine en dicho precepto básico, aun cuando se afirme que podrán incluirse entre los mismos, si cumplen las exigencias contenidas en tal regulación, dichas asociaciones y organizaciones representativas de intereses vecinales, económicos y sociales.

En el **epígrafe o)** comprensivo de la definición de “*Título habilitante*”, debería incluirse primeramente el recibo acreditativo de la presentación de declaración responsable y con posterioridad la resolución de autorización pues, conforme a lo previsto en el Título II -artículo 18 y siguientes-, la primera será la regla general y la segunda la excepción.

En el **apartado 2** se alude al anexo I, señalando que en el mismo aparece “*regulado*” el catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas -denominación que no resulta exacta a la plasmada posteriormente en tal anexo y que debería consignarse con precisión-. Teniendo en cuenta que dicho anexo no viene a regular propiamente el catálogo, sino que se limita a recogerlo, se sugiere que se modifique dicho verbo de modo que resulte más ajustado a la realidad de su contenido.

Artículo 4. Prohibiciones y suspensiones de espectáculos públicos y actividades recreativas.- La redacción empleada en el **epígrafe i)** sobre equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisual y actuaciones en directo en establecimientos públicos o espacios abiertos habilitados como empresas de restauración, resulta muy confusa, sin que sea posible llegar a entender el supuesto que contempla, por lo que se considera necesario que se mejore la misma.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 5. Competencias autonómicas.- Relaciona este precepto las competencias que se encomiendan a la Comunidad Autónoma en el ámbito de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

El **epígrafe i)** recoge la de *“Emitir informes preceptivos y vinculantes, cuando la celebración del espectáculo público y actividad recreativa se desarrolle en establecimientos, instalaciones o espacios abiertos integrados dentro del patrimonio cultural y medioambiental, catalogados de especial protección, conforme a la normativa sectorial vigente, cuando la competencia para recepcionar y comprobar las declaraciones responsables, o en su caso la autorización la ostente el municipio”*.

Una primera observación debe efectuarse en el sentido de que tal catalogación *“de especial protección”* no se recoge de modo específico ni en la Ley 4/2013, de 16 de mayo, del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, ni en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, por lo que debería precisarse tal cita.

Por otro lado, no es posible dejar de significar que de la letra del epígrafe parece inferirse que la emisión de informe preceptivo y vinculante se prevé no solo en el supuesto en que sea preciso el otorgamiento de autorización, sino también en el caso de presentación de declaración responsable. No obstante, en este último supuesto no parece tener adecuada cabida la realización de dicho trámite, dado que conforme al régimen general previsto en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la presentación de declaración responsable implica la manifestación por el interesado de que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, permitiendo tal reconocimiento o ejercicio o inicio de actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tenga atribuidas la Administración y que se ejercerán con posterioridad -actuación esta que se limitará a requerir al interesado la acreditación documental de lo declarado-. La emisión del citado informe -máxime cuando se califica como vinculante- debería ser previa a cualquier tipo de reconocimiento, lo que no se cohonestaría con la presentación de una declaración responsable. A esta interpretación parece apoyar el subsiguiente **artículo 6.i)** que encomienda a los municipios, en tales supuestos, la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

competencia de *“Recibir y comprobar las declaraciones responsables, o en su caso, autorizar, previo informe preceptivo del órgano autonómico competente [...]”*, limitando, de este modo, la emisión de informe al procedimiento autorizatorio.

Se sugiere, por tanto, la revisión de la redacción del epígrafe mencionado.

Artículo 6. Competencias municipales.- Entre las competencias que se encomiendan a los Ayuntamientos, se incluye en el **epígrafe c)** la de *“Autorizar aquellos espectáculos públicos y actividades recreativas en los que se utilicen fuego o sustancias susceptibles de provocarlo, celebrados en cualquier época del año, que se celebren en establecimientos públicos o espacios abiertos, teniendo en cuenta, en todo caso, el cumplimiento de los requisitos que exija la normativa sectorial vigente en la materia”*. Tal supuesto autorizatorio no es posible integrarlo en ninguno de los que se enumeran en el artículo 19 como excepción a la norma general de presentación de declaración responsable, debiendo coordinarse ambos preceptos -máxime cuando este último no integra un epígrafe final en el que se incluyeran los supuestos en que así fuera exigido por la propia ley-.

En el **epígrafe i)** se atiende a recibir y comprobar las declaraciones responsables, o en su caso, autorizar la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en establecimientos públicos o espacios abiertos integrados dentro del patrimonio cultural y medioambiental *“catalogados de especial protección”* conforme a la normativa sectorial vigente. Procede en este punto reiterar la observación efectuada con anterioridad al artículo 5.i) en referencia a la inexistencia de dicha categoría en las normativas concernientes a la protección del patrimonio cultural y de la naturaleza y del medio ambiente, y la conveniencia de revisar la dicción de la competencia prevista.

Artículo 8. Objeto, naturaleza y adscripción.- En el **apartado 1** se define la Comisión regional de espectáculos públicos y actividades recreativas de Castilla-La Mancha, expresando que *“tiene entre sus fines”* fomentar y articular la participación de la ciudadanía y de los sectores directamente implicados en la materia. La dicción empleada lleva a suponer





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que existirán otros fines adicionales al expresado, si bien tal aspecto debería ser recogido y acotado ya en la ley, sin figurar entre los que se remiten al desarrollo reglamentario en el apartado 2.

Artículo 11. Registro de datos.- Se dedica este precepto a regular el modo en que han de registrarse los datos en el Registro autonómico de espectáculos públicos y actividades recreativas. El **apartado 3** debería mejorar su redacción que resulta equívoca, al establecer que *“Los infractores que hayan extinguido su responsabilidad tendrán derecho a la cancelación automática de sus antecedentes y a ser dados de baja de oficio en el Registro, siempre que haya transcurrido el plazo de prescripción de la sanción establecido en esta ley”*. No se alcanza a comprender cómo si el infractor ha extinguido su responsabilidad -se supone que ha satisfecho la sanción pecuniaria- debe entrar en juego el plazo de prescripción de dicha sanción ya cumplida.

Artículo 12. Régimen jurídico de la intervención administrativa.- El **apartado 1** debe ser objeto de precisión, pues afirma que solo podrán celebrarse los espectáculos públicos y actividades recreativas *“en los establecimientos públicos y espacios abiertos que hayan obtenido el correspondiente título habilitante”*. En preceptos posteriores la necesidad de contar con los diferentes títulos habilitantes se vincula a la celebración de dichos eventos, no al establecimiento en sí, debiendo matizarse en tal sentido la redacción del presente apartado.

En cuanto al **apartado 2** -y sin perjuicio de lo objetado en la consideración precedente sobre su concordancia con la supletoriedad de la norma que se ha declarado- debe significarse que el último inciso establece que *“Para que la administración competente pueda establecer por vía reglamentaria algún requisito adicional a los contemplados en esta ley y para el desarrollo de una actividad comprendida en su ámbito de aplicación, se precisará, en todo caso, informe previo favorable de la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas”*. La alusión a la *“administración competente”* parece que solamente podrá quedar centrada en la local, por lo que se sugiere que para mayor claridad del texto así se exprese en el inciso; sustituyendo a la vez la *“vía reglamentaria”* por la aprobación de la correspondiente ordenanza.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Asimismo, no puede dejar de destacarse que el inciso “y para el desarrollo de una actividad comprendida en su ámbito de aplicación” resulta impreciso, pues no parece tener ningún sentido que sea exigible informe favorable previo de la consejería competente en el supuesto de que se desarrolle cualquier actividad incluida en el ámbito de aplicación de la norma. Se sugiere, por ello, su revisión.

Artículo 14. Clasificación.- Refleja el precepto, como marco en el que se centrará la intervención administrativa en este ámbito, los dos regímenes existentes, aludiendo en el **epígrafe a)** a la autorización de espectáculos públicos y actividades recreativas, y en el **epígrafe b)** a la declaración responsable.

Dado que de acuerdo con lo dispuesto con carácter básico en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio -y en consonancia con ella, la Ley 4/2025, de 11 de julio, de simplificación, agilización y digitalización administrativa-, los artículos subsiguientes precisan que el régimen autorizatorio será excepcional, siendo el común la presentación de declaración responsable, se considera que debería citarse primeramente este último, pasando la autorización al epígrafe b).

Artículo 15. Exenciones.- Dispone el **apartado 1** que, salvo que por normativa sectorial se establezca lo contrario, quedan exentos de obtener el título habilitante, “sin perjuicio del cumplimiento de los restantes requisitos exigibles por la normativa sectorial aplicable”, los espectáculos públicos y actividades recreativas organizados por las Administraciones con motivo de fiestas patronales u otras fiestas declaradas oficiales de ámbito local. El inciso señalado complica la apreciación del significado de la disposición, considerándose que se encontraría mejor ubicado en oración aparte al final del apartado.

Artículo 16. Condiciones técnicas generales.- El **apartado 1** determina una serie de condiciones técnicas que deberán reunir “Los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se celebren en los establecimientos públicos o espacios abiertos”. Dichas condiciones se fijan en el apartado 2 y resultan afectantes a prevención y seguridad en materia de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

incendios y seguridad de edificaciones, equipos de protección contra incendios, seguridad en materia de tráfico, protección de medio ambiente urbano y natural y patrimonio histórico. Afectarán, por tanto, a los establecimientos o espacios en que se desarrollen y no a los espectáculos o actividades en sí, debiendo matizarse de este modo en el párrafo inicial del precepto.

Artículo 17. Accesibilidad universal.- En el **apartado 1** debería ser retocada la dicción del primer punto, que comienza afirmando en términos extensos e imprecisos que “*Se garantiza la participación de la totalidad de la ciudadanía*” durante la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas. Asimismo, en el párrafo segundo se ha omitido parte de la redacción que impide llegar a comprender su significado, debiendo ser objeto de revisión y modificación.

El **Capítulo II del Título II** se denomina “*Espectáculos públicos y actividades recreativas*”, si bien no se ajusta a la regulación que contiene relativa a los diversos regímenes de intervención. Se sugiere, por tanto, la revisión y modificación de la denominación de este capítulo, de modo que se corresponda con más precisión a los preceptos que integra.

Artículo 18. Régimen de los espectáculos públicos y actividades recreativas.- En el **apartado 1** la remisión a la autorización exigida “*en los casos establecidos en esta ley*”, resultaría mejor acotada si se hiciera a “*los casos establecidos en el artículo siguiente*”.

De igual modo, en el **apartado 2** resulta imprecisa la referencia al “*procedimiento de obtención de título habilitante*”, la cual parece querer aludir a la obtención de la autorización, si bien debe dejarse claro que ha de incluirse también la declaración responsable que constituye el régimen general de habilitación.

Artículo 20. Declaración responsable de espectáculos públicos y actividades recreativas.- Prevé el **apartado 1** que la declaración responsable habrá de ser presentada por las personas organizadoras “y” prestadoras de la actividad o espectáculo. Debería clarificarse si ha de ser presentada por ambas





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de modo conjunto, o cada una de ellas -cuando sean distintas- ha de presentar su propia declaración.

El segundo inciso del **apartado 2** expresa que *“La presentación de la declaración responsable será, en todo caso, previa al inicio de la actividad”*. Tal afirmación viene a reiterar lo expuesto en el apartado 1 al afirmar que la declaración habrá de presentarse *“Con carácter previo a la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas”*. Se hace conveniente, de este modo, que se elimine tal repetición, ajustando la redacción de ambos apartados.

El **apartado 3** dispone que por razón del tipo de espectáculo público y actividad recreativa *“la presente ley”* o las disposiciones normativas de desarrollo, *“podrá establecer”* un plazo previo para la presentación de la declaración responsable. Sin perjuicio de lo señalado en la consideración anterior en relación a la supletoriedad de la norma y aun valorando la conveniencia de introducir un plazo de antelación a la celebración del evento correspondiente para la presentación de la declaración responsable, que permitiría la efectividad de las funciones de control e inspección posteriores que corresponden a la Administración, es lo cierto que no resulta fundado que la propia ley prevea la posibilidad genérica de que ella misma pueda regular tal aspecto en determinados casos, debiendo determinarlo de modo preciso si es que así lo pretende. Debe, por tanto, omitirse tal referencia.

El inciso inicial del **apartado 4** resulta confuso, pues viene a salvaguardar los casos de prohibición y suspensión de espectáculos y actividades recreativas, aun cuando regula el supuesto de no presentación de la declaración responsable. Se sugiere, por ello, su eliminación.

Tanto dicho **apartado 4** como el posterior **5**, alusivos respectivamente al supuesto de no presentación de la declaración responsable o a la omisión en la misma de datos de carácter esencial, podrían refundirse en uno solo en el que se remitieran ambos supuestos a lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de simplificación, agilización y digitalización administrativa, del que son reproducción casi exacta -incluyendo como novedad únicamente el plazo de diez días en el trámite de audiencia, aspecto que, por otra parte, aparece fijado con carácter básico en el





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, resultando prescindible señalarlo en el texto-.

Artículo 21. Procedimiento de autorización de espectáculos públicos y actividades recreativas.- En el **apartado 2.b)** se refiere que la solicitud ha de contener *“El espectáculo público y actividad recreativa que se pretende celebrar”*. Una mejor dicción requeriría atender a la *“descripción”* de dicho espectáculo o actividad.

En el **apartado 3** se recoge la documentación esencial que ha de presentar el solicitante en el procedimiento de obtención de autorización, aludiendo el **epígrafe b)** al *“documento acreditativo de la autorización o de la disponibilidad del establecimiento público o del espacio abierto donde se fuera a celebrar”*. Resulta equívoca la alusión en este punto a la autorización pues se confunde con la que resultará del propio procedimiento, por lo que si lo que se pretende es acreditar la disponibilidad del establecimiento o espacio así debería reflejarse sin más, eliminando tal referencia a la autorización.

El **apartado 5** contempla en términos genéricos una posible excepción al plazo de notificación de la resolución según *“lo establecido en esta ley”*. Tan vaga previsión convendría que fuera objeto de especificación, remitiendo a los eventuales preceptos que así lo contemplaran.

Artículo 22. Contenido y eficacia de la autorización.- El **apartado 1** determina los aspectos que la autorización deberá contener *“al menos”*. Tal inciso adolece de gran incertidumbre, ya que parece suponer que podrán ser exigibles contenidos adicionales a los previstos en la norma legal, pero sin determinar donde se fijarán los mismos. Se sugiere, por ello, que se elimine del texto, máxime cuando se recoge un último epígrafe de contenido general en el que cabrían otros datos a incluir en la autorización.

En el **epígrafe a)** se recoge que en la autorización habrá de incluirse el nombre y apellidos o razón social de la persona organizadora o prestadora del espectáculo o actividad, mas este dato no tiene que aparecer necesariamente en la solicitud, ya que el artículo 21.2 dispone que podrá presentarse por el titular del establecimiento, el organizador o el prestador.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Para evitar disfunciones en la aplicación de la norma, convendría coordinar tales aspectos.

Concluye el apartado con el **epígrafe e)** que, en términos genéricos, se refiere a *“Cualquier otro dato que se estime oportuno en función de la normativa sectorial aplicable o de las singularidades de la tipología de los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se fueran a desarrollar”*. Resulta indeterminado a quién corresponde estimar la introducción de tales datos y en base a qué criterios podría realizarlo. La generalidad con que está redactado el epígrafe no se compadece con el concepto de requisito mínimo que se refleja en el apartado 1, por lo que se plantea su revisión.

El **apartado 2** parte de la afirmación de que *“Las autorizaciones se concederán por tiempo indefinido”*; para añadir a continuación *“salvo que se disponga lo contrario por la normativa específica aplicable o la resolución de autorización establezca el plazo de vigencia”*. Este último inciso relativiza totalmente la afirmación inicial de que la autorización será indefinida -la cual, por otra parte, no tiene demasiado sentido, dada la variedad de actuaciones integradas en el ámbito de la ley-, por lo que se sugiere el replanteamiento de dicha previsión, incluyendo que la resolución establecerá el plazo de vigencia de la autorización en cada caso o bien el otorgamiento de la misma por tiempo indefinido.

Artículo 23. Cambio del titular.- El **título** del precepto no se corresponde de modo preciso con su contenido, pues este contempla no solo el cambio del titular del establecimiento público, sino también el supuesto de que cambie la persona organizadora o la prestadora del espectáculo público o la actividad recreativa. Debería, por ende, revisarse la denominación del artículo y determinar una nueva que resultara más adaptada a la regulación que comprende.

Asimismo, debe destacarse que por el modo en que está redactado el precepto parece referirse a los supuestos en que se solicita autorización, sin integrar en su regulación a los que lleven consigo una mera presentación de declaración responsable; mas esta cuestión debe quedar clara en el mismo, evitando cualquier duda sobre su alcance y favoreciendo, en definitiva, la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

seguridad jurídica. A esto último contribuirá también la eliminación de las referencias a la “*comunicación*”, que podría llegar a confundirse con el instrumento previsto en la ley básica procedimental como modo de documentar el inicio de actividades.

Resta señalar, asimismo, que en el **apartado 1** habría de determinarse a quién correspondería la presentación de la declaración responsable que se prevé, si a quien ostentaba la condición de titular, organizador o prestador, o a quien se subroga en alguna de tales situaciones -del texto parece que podría inferirse que es a este último, dado que ha de manifestar que se siguen cumpliendo los requisitos exigibles para la concesión, mas esta circunstancia no debe quedar a la interpretación del destinatario de la norma-.

En el **apartado 2** se alude para la asunción de responsabilidades por los nuevos titulares al momento en que se “*comunica al órgano competente la transmisión*”, si bien resultaría más preciso atender a la presentación de la correspondiente declaración responsable mediante la que se efectuó dicha comunicación. Asimismo, la referencia a los “*anteriores titulares*” resulta demasiado genérica, sin integrar la posibilidad antes citada de que la persona sustituida no sea la titular del establecimiento, sino la organizadora o prestadora del espectáculo o actividad. Debería, por ello, revisarse la dicción empleada.

Artículo 24. Modificación y ampliaciones de las autorizaciones.-

Pese a lo dispuesto en el título del artículo, el contenido del mismo solo se refiere a las modificaciones de las autorizaciones otorgadas, por lo que será necesaria la revisión de aquel.

Distingue en sus dos apartados las modificaciones sustanciales de las que no lo son, determinando algunos de los supuestos integrados en cada categoría, pero sin llegar a citarlos de modo taxativo. Debería determinarse ya en la ley si la norma reglamentaria podrá introducir más supuestos en cada caso.

Artículo 25. Extinción de la autorización.-

El **apartado 1** contempla como causa de extinción de la autorización en el **epígrafe a)** la renuncia de su “*titular*”. Dado que a lo largo del texto se viene aludiendo al titular del





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

establecimiento, se consideraría más favorecedor del entendimiento de la norma atender al “*beneficiario*” de dicha autorización.

Esta sugerencia se hace extensiva al **apartado 2**, en el que deberá además sustituirse “*la emitió*” por “*emitió la autorización*”, lo que permitirá captar plenamente el sentido de la disposición.

En el **apartado 3** se recogen los casos en que podrá declararse la revocación de la autorización, incluyendo el **epígrafe d)** el “*incumplimiento grave de la normativa en materia de protección del medio ambiente y, especialmente, por incumplimiento de la normativa de prevención de incendios forestales*”. No se alcanza a entender la razón por la que el redactor de la norma se ha ceñido únicamente a tales ámbitos, considerando que podría resultar más coherente introducir de modo genérico una remisión a otras normativas que resultaran aplicables en función del espectáculo o actividad y el ámbito y modo en que se desarrolle.

Asimismo, ha de destacarse que prevé el apartado que el procedimiento de revocación se iniciará de oficio o “*a instancia de parte*”, opción esta última muy genérica que podría llegar a incluir al beneficiario de la autorización, si bien en tal caso carecería de sentido pues supondría en sí misma una renuncia. A fin de evitar distorsiones, se sugiere que se haga referencia a terceros interesados. Igualmente, en este apartado, la comunicación del acuerdo de iniciación y la posibilidad de alegaciones deberá dirigirse a “*cuantos resulten interesados*”.

En el **apartado 4**, el verbo “*podrá*” parece que pretende dejar a la voluntad de la autoridad competente la declaración de la caducidad de la autorización, por lo que se sugiere su eliminación, afirmando que la caducidad será declarada en los casos que describe. En el **epígrafe a)** de este apartado se sugiere -en similar sentido al manifestado en comentarios anteriores- que se sustituya “*titular*” por “*beneficiario*”, y en el último párrafo “*a instancia de parte*” por “*terceros interesados*”.

Artículo 26. Particularidades de las celebraciones en los espacios abiertos.- Prevé el **apartado 1** del artículo la exigencia de requisitos específicos dependiendo de las circunstancias en que haya de desenvolverse





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la celebración del espectáculo público o la actividad recreativa en el espacio abierto, determinando en cada caso la necesidad de incorporar al procedimiento diversos informes de las Administraciones cuyas competencias pudieran verse afectadas. En los epígrafes a) a d) se requiere la emisión de “*informe favorable*”, mientras que en el epígrafe e) se habla de “*preceptivo informe favorable*”. No se alcanza a entender el matiz que el redactor de la norma pretende incluir con tal diferenciación, por lo que se sugiere la uniformidad de los trámites aludidos.

En el **apartado 2** se fija un plazo de diez días para la emisión de los informes recogidos en los epígrafes a) y b) del anterior, sin llegar a comprenderse tampoco la razón por la que se han excluido de esta exigencia procedimental a los informes recogidos en los demás epígrafes, aspecto que debería ser replanteado.

Artículo 32. Obligaciones.- Se enumeran en este artículo las obligaciones que, con carácter general, corresponden tanto a las personas organizadoras como a las prestadoras de espectáculos públicos o actividades recreativas, indicando en el párrafo inicial del **apartado 1**, que tendrán tales obligaciones “*además de otras establecidas en esta ley y en la normativa sectorial aplicable*”. Tal inciso adolece de gran indeterminación, resultando en su caso más coherente incluirlo en un epígrafe final que tuviera carácter residual.

En el **apartado 1**, el **epígrafe c)** recoge la obligación de “*Adaptar el establecimiento público o espacio abierto donde se celebre el espectáculo público o la actividad recreativa*” a las exigencias de accesibilidad universal y diseño para todas las personas. Tal obligación, pese a encomendarse a las personas organizadoras y a las prestadoras, parece afectar directamente al titular del establecimiento o espacio, que puede ser o no coincidente con aquellas, caso este último en el que podría relativizarse la efectividad de su cumplimiento. Se sugiere, por ello, el replanteamiento y reordenación de dicha obligación.

En línea con lo anterior, debe destacarse que el **apartado 2** prevé la responsabilidad que habrá de asumir, ante eventuales incumplimientos, tanto la persona organizadora como la prestadora y la titular del establecimiento





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

público, si bien la cita de esta última resulta incongruente con el ámbito del artículo y capítulo en que se inserta, que afecta únicamente a personas organizadoras y prestadoras. Asimismo, la referencia a la “*resolución que se dicte al efecto*” deberá circunscribirse para su mejor entendimiento al procedimiento sancionador.

En el segundo párrafo de este último apartado resulta confusa la alusión a la situación alterada por “*el mismo*”, sugiriéndose la revisión y matización de tales términos.

Artículo 35. Derechos del público.- En el **epígrafe e)** se recoge el derecho a utilizar los “*servicios generales en la forma y con las limitaciones que reglamentariamente establezca o determine la empresa*”. Dos objeciones cabe hacer a este precepto. Por un lado, se sugiere clarificar el concepto de “*servicios generales*” que se cita, cuyo alcance no puede inferirse de la redacción empleada. Por otro, no resulta posible apreciar cómo una empresa privada podrá establecer limitaciones por vía reglamentaria, aspecto que resulta vinculado a la actuación de las administraciones.

Se estima necesario, por ello, la revisión y clarificación del epígrafe citado.

Artículo 37. Protección de las personas menores de edad.- En el **apartado 2** se regulan las restricciones que resultarán aplicables a las personas menores de edad en cuanto a acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas. En el **epígrafe b)** se relacionan excepciones, considerándose conveniente aludir en su párrafo primero a que concurra “*alguna*” de las circunstancias que se citan.

Se sugiere una nueva redacción al **apartado 4** en el que se prevé que las personas organizadoras y prestadoras deben indicar la calificación por edades de los distintos espectáculos, si bien parece vincular de modo confuso dicha obligación al hecho de que “*motiven que la entrada en los mismos pudiera entrañar algún riesgo para el adecuado desarrollo de la personalidad o formación*” de los menores. Tal vinculación no se compadece tampoco con la exigencia que se recoge en el posterior **artículo 39.2.f)** de que





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en toda publicidad de espectáculos y actividades recreativas figure la calificación por edades.

En el **apartado 8** se exige que el personal que preste servicios en cualquier espectáculo público o actividad recreativa que implique contacto habitual con menores, aporte certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y Trata de Seres Humanos. Debería especificarse a quién deben facilitarlo o quién ha de requerirlo.

Artículo 38. Terceras personas interesadas.- El **apartado 2** establece que en el caso de que se hayan presentado por terceros quejas y reclamaciones por las molestias derivadas del ruido en el interior de su domicilio, *“quienes las interpusieran deberán permitir que los inspectores y los técnicos de la Administración accedan al domicilio cuando fuera necesario para abrir el expediente. En el caso de que no se les permita el acceso deberán archivarse las actuaciones”*. Dado que, generalmente, la actuación citada se desenvolverá en el ámbito municipal, se consideraría más adecuado que la contundente afirmación recogida en el último punto fuera matizada expresando solamente la posibilidad de archivo, no el deber de proceder al mismo.

Artículo 40. Entradas.- Determina el precepto la información que han de contener las entradas que se expidan para acceder a espectáculos o actividades recreativas, sugiriéndose que se elimine la locución adverbial *“al menos”* que figura en el primer párrafo, la cual carece de sentido al contemplar el propio precepto la posibilidad de que puedan exigirse datos adicionales tanto por otras normas legales como reglamentarias.

Artículo 41. Venta de entradas.- Convendría clarificar el último inciso del primer párrafo del **apartado 1**, *“sin perjuicio del cobro de los correspondientes gastos de gestión, que en su caso procedan”*, del que no se alcanza a comprender su sentido cuando se ha afirmado la obligación de expender directamente al público al menos el 70% de cada clase de entrada que componga el aforo libre sin recargo o sobreprecio alguno.

Artículo 42. Tipos de horario.- En el **apartado 4** se remite al anexo II el horario general en que se desarrollen espectáculos públicos y actividades





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

recreativas, significando que se lleva a cabo teniendo en cuenta la tipología, características, ubicación del establecimiento “y la edad de acceso”. Sin perjuicio de lo afirmado en el apartado, revisado el citado anexo II no se puede constatar que se haya tenido en cuenta ese último factor, sugiriéndose así la revisión del precepto.

Para favorecer la precisión de la norma se propone que en el **apartado 5** se sustituya la alusión a “*actuaciones recreativas*” por “*actividades recreativas*”, y el término “*municipios*” por “*ayuntamientos*”.

Artículo 45. Seguro de responsabilidad civil.- El **apartado 4** dispone que la acreditación de la suscripción y vigencia del contrato de seguro de responsabilidad civil “*se hará mediante presentación de la copia del contrato de seguro acompañado del recibo de pago de la prima vigente o mediante la presentación de un justificante expedido por la compañía de seguros correspondiente, en el que se hagan constar, expresamente, los riesgos cubiertos y las cuantías aseguradas por unidad de siniestro*”. Convendría clarificar sobre quién recae dicha obligación de presentación y dónde habrá de efectuarla.

En el **apartado 5** se alude a “*las pruebas deportivas*”, cuando resultaría más preciso mencionar las actividades recreativas en el ámbito deportivo.

Artículo 49. Facultades administrativas.- Enumera este precepto las facultades que corresponden a la Administración autonómica y local para velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas. En el **epígrafe c)** se reseña la facultad de declarar la prohibición, suspensión, clausura y “*adopción de las medidas provisionales previas a la incoación del expediente sancionador*”. De conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tales medidas pueden ser adoptadas antes de la incoación del procedimiento o una vez iniciado el mismo, por lo que se sugiere que se contemple también esta última posibilidad.

Artículo 50. Administraciones competentes para la inspección y control.- Prevé el **apartado 2** que el órgano competente “*para tramitar el*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

procedimiento de emisión del correspondiente título habilitante”, deberá contar con los servicios de inspección y control adecuados para ejercitar las funciones de comprobación, control e inspección en la materia. Los términos señalados parecen referirse al supuesto de que deba otorgarse la oportuna autorización, si bien la obligación que contiene el precepto debería hacerse extensible también a los casos en que el título habilitante venga constituido por una declaración responsable presentada previamente al inicio del espectáculo o actividad -supuesto este que constituye el régimen general-, tras de lo cual los servicios administrativos deberán realizar las funciones inspectoras oportunas. Se sugiere, por ello, que se modifique la redacción de modo que este último supuesto quede integrado en la misma.

Idéntica observación se hace extensiva al **artículo 52.1** en la que se alude igualmente al procedimiento de obtención del correspondiente título habilitante.

Artículo 53. Actas.- Exige el **apartado 1** que de cada actuación de inspección y control se levante acta, disponiendo que su primera copia deberá entregarse *“a la persona interesada ante quien se actúe”*. Tal alusión resulta del todo indeterminada, debiendo ser precisada.

Asimismo, el segundo punto de tal apartado prevé que *“otro ejemplar del acta deberá ser remitido al órgano competente para requerir, en su caso, la subsanación de las irregularidades referidas o iniciar, en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador”*. Tal previsión resultaría mejor redactada si se aludiera a que un segundo ejemplar del acta será remitido al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, quien podrá requerir, en su caso, la subsanación de irregularidades. Esta dicción se coherencia con lo establecido en el artículo 54.2.

Artículo 54. Subsanación de irregularidades.- Prevé el **apartado 1** la posibilidad de conceder a la persona interesada un plazo de subsanación de las irregularidades observadas en la actuación inspectora o de control correspondiente, si bien restringe tal eventualidad a los supuestos en que las mismas no afectasen a la seguridad de las personas o los bienes o a las condiciones de insonorización que garanticen el derecho al descanso de los vecinos. No se infieren del expediente las razones por las que se ha optado





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

por esta exención de la posibilidad de subsanación en tales supuestos, planteando al redactor de la norma la revisión de la misma y la viabilidad de mantener la eventual subsanación en los mismos.

Artículo 57. Sujetos responsables.- Dificulta el entendimiento del **apartado 2** los términos “*en los mismos*”, por lo que se sugiere su eliminación, aludiendo así a las infracciones que se cometan por quienes intervengan en el espectáculo o actividad y por quienes estén bajo su dependencia.

Artículo 59. Multas coercitivas y ejecución subsidiaria.- Pese a lo afirmado en el título del precepto, no contempla éste aspecto alguno sobre la ejecución subsidiaria, por lo que debería alterarse dicha denominación ajustándose a su contenido.

Artículo 61. Infracciones muy graves.- En el **epígrafe a)** debe eliminarse el último punto en el que se expresa “*Se entiende por permisibilidad lo señalado en la letra a)*”, al carecer de sentido pues se trata del mismo epígrafe.

Artículo 62. Infracciones graves.- La remisión que efectúa el **epígrafe d)** al artículo 47, parece que podría quedar referida al artículo 46, por lo que se sugiere su revisión.

Artículo 63. Infracciones leves.- Resulta imprecisa la alusión al “*mal estado*” que se recoge en la tipificación de la infracción recogida en el **epígrafe a)** pues no se determina si ha de valorarse tal circunstancia desde el punto de vista técnico, sanitario o el que fuere. Se recomienda, por ello, su revisión y matización.

Artículo 64. Sanciones.- El apartado 1 recoge la graduación de sanciones, expresando el **apartado 2** que “*Las disposiciones de desarrollo de esta ley, podrán introducir graduaciones al cuadro de las sanciones establecidas en el apartado anterior*”. Tal previsión resulta compatible con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, si bien debiera incluir los límites fijados en este último precepto con carácter básico, cuales son no constituir nuevas sanciones, no alterar los límites de las que





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

contempla la ley y contribuir a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Artículo 65. Proporcionalidad.- Comienza el precepto afirmando en el **apartado 1** que, para la determinación del importe de la sanción, “*se procederá*” mediante su división en grados. Esta obligación debería cohonestarse con el artículo anterior en el que se prevé la mera posibilidad de que la norma de desarrollo pueda introducir graduaciones en el cuadro de sanciones.

En el **apartado 2** se enumeran diversas circunstancias atenuantes o agravantes a tener en cuenta en la graduación de la sanción, resultando imprecisa la recogida en el **epígrafe f)** relativa a “*El periodo durante el cual se cometió la infracción*”, por lo que se sugiere la mejora de su redacción y aclaración de su sentido.

Artículo 66. Sanciones accesorias.- Se incluye entre ellas en el **epígrafe d)** el decomiso durante un periodo de seis a doce meses de los bienes relacionados con la actividad infractora, añadiendo un último punto en el sentido de que dicha medida “*puede tener carácter indefinido, especialmente si no se identifican los organizadores o prestadores del espectáculo público y de la actividad recreativa o si estos no se hacen cargo de la sanción pecuniaria establecida*”. Las circunstancias citadas suponen un impedimento material para la finalización del decomiso, debiendo contemplarse así en este epígrafe, evitando toda mención a su posible carácter indefinido.

Artículo 68. Decomiso.- Debería plantearse la necesidad de este artículo cuando el anterior artículo 58.4 contempla ya la medida provisional consistente en el depósito, retención o inmovilización de cosa mueble que incluye específicamente los productos o medios empleados en la ejecución del hecho constitutivo de infracción o en la producción del daño, lo que en definitiva constituye el decomiso de tales elementos.

Prevé el **apartado 2** que el depósito de los efectos decomisados se realizará, mediante acta que incluirá la descripción y estado del bien decomisado, “*en los lugares que disponga la autoridad local del lugar donde se haya cometido la infracción o en locales de la propia Administración*”





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

regional”. La imprecisión que deriva de tal determinación resultaría evitada si se derivara tal lugar al que decidiera el órgano que resultara competente para la adopción de la medida.

Convendría que fuera mejorada la dicción del **apartado 3**, clarificando la expresión de que los instrumentos decomisados *“no resulten necesarios para el procedimiento sancionador”*. Asimismo, la devolución de aquellos debería consignarse como obligatoria y no como mera posibilidad -así se desprende de los términos *“podrán ser devueltos”*-. Por otro lado, la alusión a los *“dueños”* de los bienes que se incluye en el apartado puede resultar restrictiva cuando los mismos se ostenten en otro concepto, por lo que se propone que se hable de *“poseedores”*. Finalmente, las exigencia de *“aval”* implica la formalización de este tipo de garantía, sugiriéndose que, de modo más amplio, se hable de depósito de garantía que englobaría también la posibilidad de efectuar depósitos en metálico.

Artículo 71. Caducidad del procedimiento.- Tras atender en el apartado 1 a la producción de la caducidad del procedimiento por el transcurso del plazo fijado sin que hubiera recaído resolución -teniendo en cuenta las posibles interrupciones en el cómputo por causa imputable al interesado o los periodos de suspensión-, expresa el **apartado 2** que *“La práctica de pruebas, la solicitud de informes o la realización de análisis deben adecuarse a los requisitos establecidos con carácter básico por el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”*. La redacción empleada debería ser precisada, indicando que el procedimiento podrá suspenderse en los supuestos fijados en el artículo 22 de la Ley básica y con cumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo.

Disposición adicional única. Espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollaban con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.- La alusión a las *“modificaciones sustanciales”* que se contempla en la disposición debería ser acotada, remitiéndola a lo previsto en el artículo 24 de la ley.

Disposición transitoria tercera. Autorizaciones y declaraciones responsables en trámite.- Prevé esta disposición que las solicitudes de autorizaciones y la presentación de declaraciones responsables sujetas al





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

ámbito de aplicación de la ley, presentadas antes de su entrada en vigor, se registrarán por la normativa anterior, *“sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones técnicas que puedan afectar a la seguridad de las personas y de los bienes o a la convivencia entre la ciudadanía”*. Para favorecer la seguridad jurídica y, en definitiva, la aplicación del citado régimen transitorio, se sugiere la clarificación de dicho inciso, cuyo sentido y trascendencia no se alcanza a apreciar.

Anexo I. Catálogo de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.- La denominación del catálogo prevista en el artículo 2.2 del anteproyecto no alude a la Comunidad Autónoma, debiendo precisarse y coordinarse la denominación en ambas citas.

Asimismo, no se mencionan en el título del anexo los establecimientos públicos, y ello pese a que han sido definidos en el artículo 2.1.h) del anteproyecto y el apartado III del catálogo contempla los mismos. Debería reflexionarse sobre su inclusión en el título.

Anexo II. Horario general.- Se plantea la revisión y, en su caso, alteración de la previsión recogida en el cuadro que se adjunta al anexo II relativa al horario de apertura de establecimientos públicos tales como restaurantes, cafés, bares y cafeterías, a fin de cotejarla con el contenido del artículo 43.1 del anteproyecto y evitar contradicciones entre ambos.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede atender a los extremos que a continuación se detallan:

1. Extensión de artículos.- El apartado I.f).30 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa expresa que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro*





apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

Tales previsiones no se respetan en varios preceptos del anteproyecto, siendo destacables por su extensión el **artículo 2** que, aun presentando solo dos apartados, integra en el primero dieciséis epígrafes de diferente extensión y estructura; el **artículo 32**, que aunque cuenta solo con dos apartados, uno de ellos presenta veinte epígrafes; el **artículo 37** que presenta ocho apartados, dos de ellos divididos en varios epígrafes -y uno, a su vez, en subepígrafes-; el **artículo 45** con ocho apartados; o el **artículo 69** con seis apartados.

2. Cita de disposiciones.- Aun valorando positivamente la técnica seguida por el redactor del anteproyecto en relación a la cita de normas, es preciso destacar que conforme a lo previsto en el apartado I.k).80 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”.*

A esta prescripción deberían adaptarse las citas recogidas en el **artículo 2.1.n) y o)** del anteproyecto, relativas a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues la completa aparece en el segundo.

3. Conceptos jurídicos indeterminados.- En la medida de lo posible deben evitarse los conceptos jurídicos indeterminados diseminados a lo largo del texto, los cuales no contribuyen a la seguridad jurídica. Entre ellos es necesario destacar:

- En el **artículo 4.j)**, se alude a que se deteriore *“gravemente”* tranquilidad del entorno.

- El **artículo 6.b)** se refiere a posible alteración *“grave”* de la seguridad jurídica.

- En el **artículo 9.b)** se menciona la coordinación *“eficiente”*.

- En el **artículo 15.2** se alude a *“escasa entidad o incidencia”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- En el **artículo 16.2.c)** se atiende al “grave riesgo” y “grave molestia”.

- En el **artículo 25.3.a) y d)** en los que, respectivamente, se menciona que “afecten gravemente” a condiciones de seguridad y a “incumplimiento grave”.

En el **artículo 35.d)** se alude a la “modificación esencial” del espectáculo o actividad.

En el **artículo 37.2.a)** se habla de violencia “grave” y “especialmente degradante”.

En el **artículo 58.5** se cita en el **epígrafe b)** el “riesgo grave” y el “peligro inminente”; y en el **epígrafe c)** el “peligro grave”.

4. Permanencia de la norma.- Para favorecer la permanencia de la regulación recogida en la norma legal que se plantea, se considera más oportuno evitar las citas concretas de disposiciones, supliéndolas por la alusión a la “norma que resulte de aplicación en materia de...”.

Tal es el caso del **artículo 7.3** que cita el reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos); y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de derechos digitales. La referencia a esta normativa aparece también -aunque abreviada- en el **artículo 10.3**.

Asimismo, en el **artículo 16.2.a)** se menciona el Código Técnico de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

5. Economía de cita.- El apartado 69 de las tantas veces mencionadas Directrices dispone que “Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como <<de la presente ley>>, <<de este Real Decreto>>, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Este último supuesto concurre en el **artículo 50.1**, en el **artículo 62.d)** o en el **anexo I**, primer párrafo del apartado II.

6. Repeticiones terminológicas.- Para favorecer el sentido y calidad técnica de la norma, deben evitarse en la medida de lo posible las repeticiones terminológicas dentro del mismo párrafo o apartado, tal como sucede en las partes y preceptos del texto que a continuación de relacionan:

En la **Exposición de Motivos**, apartado I, cuarto párrafo, se repite en varias ocasiones el término “*derecho*”; en el párrafo noveno se repite “*de otra*”, y en el decimocuarto “*regula*”.

En el **artículo 6.c)** se menciona “*celebrados*” y “*celebren*”.

En el **artículo 16.2.d)** se recoge el infinitivo “*establecer*” y la forma verbal “*establezcan*”.

En el **artículo 35.d)** se repite “*en su caso*”.

En el **artículo 37.2.b)**, en el subepígrafe 1º, se repite “*personas menores de edad*”, resultando aconsejable para favorecer el entendimiento del párrafo eliminar la que aparece finalmente.

En el **artículo 53.1**, igualmente, se repite “*en su caso*”.

En la **disposición final primera** se repite “*esta ley*”.

7. Numeración de apartados y epígrafes.- En el **artículo 32.1** deben numerarse correctamente los diferentes epígrafes que lo conforman, al haberse omitido el n).

Erratas y correcciones gramaticales.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto legal proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

En el índice deben consignarse con precisión los títulos de los artículos 23 y 52, del Capítulo I del Título II, y de los anexos I y II. Asimismo,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

deberán figurar en negrita la disposición adicional única y la disposición derogatoria única.

En la Exposición de Motivos, apartado I, segundo párrafo, el pronombre “*aquellas*” que figura en la última línea debe consignarse en masculino, al vincularse a espectáculos y actividades. En el párrafo noveno debería incluirse un punto y coma en la sexta línea, entre “*efectivo*” y “*de otra*”. Esta última recomendación se sugiere también en el párrafo undécimo, línea décima, entre “*libertades*” y “*de otra*”.

En el artículo 2.1.a) el término “*implicarlas*” que figura en la línea segunda, debe sustituirse por “*implicarlo*”, al referirse al público.

En el título del artículo 4 los sustantivos “*prohibiciones*” y “*suspensiones*” deben figurar en singular.

En el artículo 6.i), debe introducirse una coma entre “*competente*” y “*la celebración*”.

En el artículo 10.1, la coma que aparece en la cuarta línea entre “*administrativa*” e “*y la sección segunda*”, deberá sustituirse por punto y coma.

Igual observación se realiza en relación al artículo 11.1, tercera línea, entre “*esta ley*” e “*y por otro*”.

En el artículo 13.2 la forma verbal “*tramitarlas*” deberá figurar como “*tramitarlos*”, al vincularse a modelos de solicitud.

En el artículo 16.2.b) el término “*aplicables*” que figura en la segunda línea debe consignarse en singular, al asociarse a “*normativa sectorial*”.

En el artículo 20.4 faltan comas en la mención a la Ley 4/2025, de 11 de julio, que aparece en la penúltima línea. En el apartado 5 el verbo “*determinarán*” que aparece en la cuarta línea debe sustituirse por “*se determinará*”.

En el artículo 21.3 debe introducirse el determinante “*su*” previamente al sustantivo “*poder*” que figura en la segunda línea.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el último párrafo del artículo 25.3 debe sustituirse la referencia al “*apartado 3.a)*” por el “*epígrafe a)*”.

En el artículo 32.1.j) el término “*público*” que aparece detrás de “*establecimientos*” debe figurar en plural.

En el artículo 35.a) sobran las preposiciones “*por*” incluidas en la segunda línea.

En el artículo 42.3 ha de incluirse un punto y coma en la segunda línea entre los términos “*inclusive*” e “*y el horario*”.

En la penúltima línea del artículo 44 deben sustituirse los términos “*sean necesarias*”, por “*sea necesario*”.

En el artículo 45.2, en la tercera línea debe sustituirse la preposición “*de*” por “*a*” antes de “*las personas*”; y el pronombre “*estos*” situado al final del apartado por “*aquellos*”.

En el artículo 46.1 debe introducirse una coma en la tercera línea entre los términos “*personas*” e “*y aquellos*”. En el apartado 2 los términos *control de acceso* deben figurar entre comillas.

En el título del artículo 51 el sustantivo “*inspecciones*” debe consignarse en singular.

En el artículo 55.1 falta una coma en la segunda línea después de “*intereses implicados*”; en el segundo párrafo del apartado 2 debería integrarse también una coma en la segunda línea tras “*plazos indicados*”.

En el artículo 56 la preposición “*por*” que aparece en la segunda línea debe sustituirse por “*a*”.

En el artículo 58.3 falta una coma en la primera línea entre “*sancionador*” y “*el órgano*”.

En el artículo 59.1, segunda línea, debe incluirse “*previstos*” después de “*términos*”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el artículo 61.a) el término “Se” que figura en la tercera línea después de “A este respecto” debe iniciarse con minúscula. En el epígrafe f) convendría sustituir la conjunción “y” que figura en la segunda línea por “cuando”.

En el artículo 69, apartado 4, en la cuarta línea, debe consignarse correctamente el sustantivo “actuación”. En el apartado 6, quinta línea, debe incluirse “que impongan” antes de “las sanciones”.

En el artículo 74.2 en la penúltima línea, el verbo “finalizará” debe sustituirse por “finalice”.

En la disposición transitoria tercera, apartado 1, segunda línea, el artículo “la” que figura previamente a “entrada en vigor” debería sustituirse por el determinante “su”.

En la disposición transitoria cuarta, apartado 1, segunda línea, la preposición “de” que aparece antes de “esta ley”, debe ser sustituida por “prevista en”.

En la disposición final segunda, la contracción “del” que aparece en la segunda línea, debería ser sustituida por “que figura en el”.

En el anexo I, apartado I, primer párrafo deberá citarse el artículo 2.1.a) omitiendo la referencia a la “letra”. En el epígrafe I.3, segundo párrafo, debe eliminarse la preposición “de” que aparece por error en la línea segunda entre “abiertos” y “la utilización”. En el epígrafe I.6 la referencia al “artículo 2.1.f.2º” que aparece en la primera línea resulta errónea, debiendo remitirse al “artículo 2.1.g).2º”. En el apartado II, el precepto que se cita en el primer párrafo habrá de ser el “artículo 2.1.f”. En el apartado II.5 debería atenderse en la primera línea al “artículo 2.1.g).1º”. En el apartado III.1 deberían insertarse dos puntos antes de los ejemplos que se mencionan, los cuales deben ir separados por puntos y comas.

En el anexo II, primer párrafo, segunda línea, debe incluirse la preposición “de” previamente a “la de verano”.





**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las plasmadas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Firmado digitalmente el 04/05/2026 09:50
JUAN LUIS RAMOS MENDOZA
Secretario/a General Consejo Consultivo
Conforme

Firmado digitalmente el 04/05/2026 10:16
FRANCISCO JAVIER DE IRIZAR ORTEGA
Presidente/a Consejo Consultivo

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA, ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL**

