
Actividades comerciales y recreativas en el Ayuntamiento de Madrid. Régimen jurídico y propuestas de mejora

*Ayuntamiento de Madrid*¹

I. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El régimen jurídico de las actividades comerciales, recreativas y de los espectáculos y establecimientos públicos plantea una serie de cuestiones que afectan de manera directa a las relaciones de convivencia ciudadana cuya adecuada protección corresponde al Ayuntamiento de Madrid. En relación con el desarrollo de esta competencia, cuestiones como el cumplimiento de las limitaciones horarias a fin de garantizar que el ejercicio de actividades económicas y de ocio sea conciliable con el descanso y seguridad de los vecinos, el adecuado cumplimiento de las prohibiciones a la venta de alcohol y el mantenimiento de la limpieza de los espacios públicos, plantean la necesidad de adoptar medidas normativas que permitan una mejor protección de todos los intereses implicados.

Este estudio tiene por objeto analizar determinados aspectos del régimen jurídico de las actividades comerciales, recreativas y de ocio, en particular en relación con la distribución competencial y al ejercicio de la potestad sancionadora, con la finalidad de realizar una serie de propuestas que permitan mejorar el control administrativo de las actividades y la eficacia de las medidas correctoras que, en su caso, se adopten.

El estudio describe, en primer lugar, la organización de las competencias en materia de disciplina y régimen sancionador de actividades en la Ciudad de Madrid, ya que en razón de los intereses públicos afectados en cada caso en estas materias se produce una concurrencia de competencias autonómicas y municipales.

Por lo que se refiere a los aspectos competenciales, deben destacarse dos cuestiones:

— Por un lado, y desde una perspectiva material, junto con la regulación específica relativa a espectáculos públicos y actividades recreativas, confluyen en este ámbito otras

¹ Este informe ha sido elaborado por: Cayetano Prieto Romero, director general de Organización y Régimen Jurídico; Ignacio Molina Florido, subdirector general de Organización y Régimen Jurídico; Armando Teixeira Feijoo, subdirector general de Estudios; Marta Gómez Alonso, jefa del Servicio de Estudios; Joaquín Mesguer Yebra, jefe del Servicio de Informes; Rosa Isabel Bendeck Olivella, adjunta a Departamento.

normas sectoriales, en materia medioambiental, de salud, prevención de incendios, consumo o drogodependencias.

— Por otro lado, y desde una perspectiva subjetiva, se proyectan sobre dicho ámbito material las competencias concurrentes de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, lo cual aconseja, en aras a conseguir una mayor efectividad de la actividad de control, reubicar algunas de las potestades correspondientes en el Ayuntamiento de Madrid, dada su naturaleza predominantemente local o urbana.

Una vez realizado este análisis competencial, el informe se centra, en segundo término, en el estudio de determinados aspectos complejos derivados de la aplicación del régimen sancionador en materia de actividades:

— La incidencia de la transmisión de la titularidad de actividades o negocios con objeto de diluir la responsabilidad administrativa en aquellos supuestos en que se haya iniciado un procedimiento sancionador.

— La posibilidad de publicar las sanciones firmes impuestas en materia de actividades recreativas y espectáculos públicos, y el procedimiento y requisitos exigibles para que dicha publicación sea conforme a derecho y en particular a la normativa sobre protección de datos personales.

— La posibilidad de acceso por parte de la policía municipal o de los órganos municipales con competencias en materia sancionadora a los datos padronales de los padres o tutores de menores de edad sancionados por la práctica del «botellón», en los supuestos en que resulte necesario para hacer efectiva la responsabilidad solidaria de aquéllos.

Finalmente, el informe propone una serie de actuaciones tendentes a mejorar el control sobre las citadas actividades en lo relativo a la distribución de competencias y al ejercicio de la potestad sancionadora, junto con otras actuaciones ejecutivas, que permitan dotar de mayor eficacia y coherencia a todo el sistema.

Mención especial merece dentro de las propuestas el nuevo procedimiento abreviado en materia sancionadora. A través de esta propuesta se persigue garantizar un adecuado equilibrio entre el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el ocio y el descanso de los vecinos que pudieran verse afectados por un deficiente cumplimiento de la normativa reguladora de estas actividades. En su diseño, se busca conciliar el respeto a los principios para el ejercicio de la potestad sancionadora, recogidos en la normativa básica, con la necesidad de configurar un procedimiento ágil que actúe como elemento disuasorio en la comisión de infracciones. Dicho procedimiento, cuya aplicación se propone en el ámbito de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR) y en relación con la infracción de consumir bebidas alcohólicas en la vía pública recogida en la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (LDTA), incorpora las siguientes novedades:

— El procedimiento abreviado únicamente es aplicable en caso de infracciones flagrantes o manifiestas que no tengan la calificación de muy grave, y la sanción a imponer tenga carácter pecuniario.

— Una vez notificada la iniciación del procedimiento sancionador, se abren distintas posibilidades para el presunto responsable: tiene la opción de formular alegaciones y proponer pruebas, si bien el plazo se reduce a diez días, o puede proceder al pago de la multa, en cuyo caso la misma se reduce en un 40 por 100 de su importe, finalizando en este supuesto el procedimiento sancionador.

— Si no se efectúa el pago voluntario, una vez formuladas las alegaciones o transcurrido el plazo para realizarlas, se elevará la propuesta de resolución al órgano competente para resolver, sin ningún otro trámite.

De esta forma, se pretenden atajar de manera efectiva conductas antisociales que dificultan la convivencia ciudadana y que, en ocasiones, perjudican también a la mayoría de las empresas y autónomos que desarrollan su actividad de conformidad con la legalidad establecida.

II. ORGANIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE DISCIPLINA Y RÉGIMEN SANCIONADOR DE ACTIVIDADES EN LA CIUDAD DE MADRID

Las competencias municipales respecto de las actividades sujetas a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR), se encuentran distribuidas en el Ayuntamiento de Madrid entre distintos órganos en función de sus respectivos ámbitos materiales de competencia. Así, como se verá más adelante, sobre las actividades recreativas y de espectáculos públicos ejercen competencias para la protección de intereses públicos diferentes la Agencia de Gestión de Licencias de Actividades, el Área de Gobierno de Medio Ambiente, el Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad, el Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana, los Distritos y el Organismo Autónomo Madrid Salud.

Estas competencias se refieren fundamentalmente al otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la inspección, la disciplina y el régimen sancionador.

Por otra parte, debe tenerse presente que sobre este tipo de actividades concurre otra legislación sectorial, distinta de la específica sobre espectáculos públicos, por ejemplo, en materia de medio ambiente, prevención de incendios, consumo o salud pública, cuya regulación también permite realizar funciones de inspección, disciplina y sanción.

En particular, una de estas normas sectoriales es la Ley 5/2002, de 27 de junio, de Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (LDTA), que regula las competencias municipales respecto de la venta de bebidas alcohólicas y las posibles sanciones a adoptar por su venta sin autorización o fuera del horario permitido.

Se analizará a continuación cuáles son los órganos competentes en el Ayuntamiento de Madrid para el ejercicio de las distintas competencias previstas en la LEPAR y en la restante legislación sectorial respecto de la inspección, disciplina y sanción de las actividades recreativas y de espectáculos públicos. En particular, se analizará también la

distribución de competencias existente respecto de la inspección y sanción de la venta de bebidas alcohólicas.

1. Agencia de Gestión de Licencias de Actividades

Tras su creación a principios de 2010, la Agencia centraliza la mayoría de las actuaciones municipales respecto de la clausura y sanciones de las actividades sujetas a la LEPAR, actuaciones que antes se encontraban atribuidas a los Distritos y las Áreas de Gobierno de Urbanismo y de Seguridad. En particular desde el 1 de octubre de 2010² le corresponden las siguientes competencias:

— Clausura y precinto de actividades sujetas a la LEPAR³, bien porque se trate de actividades que carecen de la preceptiva licencia urbanística, bien porque, aun disponiendo de licencia, no se ajustan a sus condiciones o funcionan con deficiencias respecto de la misma⁴.

— Sanción de infracciones por incumplimiento de horario de las actividades sujetas a la LEPAR⁵. La Agencia sanciona las infracciones leves y graves, las muy graves son competencia de la Comunidad de Madrid⁶.

— Clausura y precinto de actividades que venden bebidas alcohólicas sin licencia urbanística o sin ajustarse a las condiciones de la licencia concedida⁷.

La inspección en estos casos corresponde a la policía municipal y a los servicios técnicos de la Agencia.

² Los procedimientos iniciados con anterioridad a esta fecha deberán terminarse por los órganos que los iniciaron.

³ Este tipo de clausura y precinto se regula en los arts. 193 y ss. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, 55 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y 27 LEPAR.

⁴ Art. 3.1 *i)* y *k)* de los Estatutos de la AGLA. La clausura y el precinto se adoptan por el Gerente de la AGLA, según el art. 15.2 *j)* de los Estatutos.

⁵ Art. 3.1 *i)* y *k)* de los Estatutos de la AGLA. La sanción se impone por el Gerente de la AGLA, según el art. 15.2 *h)* de los Estatutos.

⁶ Debe tenerse en cuenta que también existe otra legislación sectorial aplicable a las actividades de la LEPAR que prevé infracciones administrativas cuya sanción también consiste (como en el caso de infracciones de horarios) en multas pecuniarias o en cierre de la actividad por un periodo determinado de tiempo. Por ejemplo, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (la sanción de las infracciones de competencia municipal, en el caso de establecimientos sujetos a la LEPAR, corresponde al Coordinador General de Seguridad y Emergencias) o la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (la sanción de las infracciones de competencia municipal, en el caso de establecimientos sujetos a la LEPAR, se encuentra distribuida entre el titular del Área de Gobierno de Medio Ambiente y los titulares de los órganos directivos del Área en función de su importe y gravedad).

⁷ Art. 3.1 *i)* y *k)* de los Estatutos de la AGLA. La clausura y el precinto se adoptan por el Gerente de la AGLA, según el art. 15.2 *j)* de los Estatutos. Este tipo de clausura y precinto se regula en los arts. 193 y ss. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid y 55 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Sin perjuicio de las anteriores competencias de la Agencia, corresponde al Delegado del Área de Seguridad y Movilidad⁸ el cese y clausura de las actividades sujetas a la LEPAR:

— Cuando como consecuencia de una inspección de la policía municipal, se detecte una situación de grave riesgo para la seguridad de las personas⁹.

— Cuando como consecuencia de una inspección de bomberos se detecte una situación de grave riesgo en materia de prevención de incendios¹⁰.

2. Área de Gobierno de Medio Ambiente

— Inspección en materia medioambiental e imposición de medidas correctoras a las actividades que disponen de licencia urbanística¹¹.

— Sanción de infracciones en materia medioambiental (ruido, contaminación, agua, residuos)¹².

La inspección corresponde en estos casos a la policía municipal y a los inspectores medioambientales adscritos al Área.

3. Área de Gobierno de Economía y Empleo y Participación Ciudadana

— Sanción de infracciones graves y muy graves en materia de consumo (por ejemplo, el incumplimiento de las normas sobre etiquetado de productos, sobre exhibición de precios o la no emisión de factura)¹³.

⁸ Art. 15.2.j) *in fine*, de los Estatutos de la AGLA y art. 3.2 c) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad.

⁹ Estas circunstancias serán apreciadas personalmente por el Delegado del Área de Seguridad, quien a la vista de la información que le proporcione la Policía Municipal podrá acordar la clausura y precinto de la actividad. No obstante, la posible intervención del Delegado no excluye, impide o suspende la actuación que deba desarrollarse por la AGLA. De esta forma, será la AGLA la que inicialmente deba tramitar las denuncias e iniciar los procedimientos correspondientes, sin perjuicio de la posible intervención posterior del Delegado.

¹⁰ Art. 41 del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.

¹¹ Esta competencia corresponde a la Dirección General de Calidad, Control y Evaluación Ambiental (art. 10.12 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 30 de octubre de 2008, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Medio Ambiente).

¹² La competencia se distribuye entre el Delegado del Área de Gobierno (sanciones de cuantía superior a 60.000 euros o que impliquen el cierre, clausura, precintado o cese de actividades por un período superior a 2 años) y los Directores Generales competentes por razón de la materia en los demás casos [arts. 3.2 b) y 6.2 c)] del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 30 de octubre de 2008, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Medio Ambiente). Las Ordenanzas a las que se refieren estas infracciones son las tipificadas en la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente Urbano, Ordenanza de Limpieza de Espacios Públicos y Gestión de Residuos, Ordenanza de Gestión y Uso Eficiente del Agua, Ordenanza sobre Evaluación Ambiental de Actividades y Ordenanza de Protección de la Atmósfera frente a la Contaminación por formas de la Energía.

¹³ La competencia corresponde al Delegado del Área de Gobierno [art. 3.2 c)] del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Economía y Empleo.

- Resolver reclamaciones en materia de consumo a través de la OMIC Central ¹⁴.
- Sanción de infracciones por venta ambulante ilegal de bebidas alcohólicas ¹⁵.

La inspección corresponde a la policía municipal y a los inspectores de consumo adscritos al Área.

4. Distritos

— Sanción de infracciones por venta de bebidas alcohólicas sin autorización específica de venta.

Este supuesto constituye una infracción administrativa grave, tipificada en el art. 56.1 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, de Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (LDTA).

En caso de reincidencia, según el art. 57.9 LDTA ¹⁶ la infracción se convierte en muy grave ¹⁷. En ambos casos, la competencia para sancionar este tipo de infracciones corresponde a los Gerentes de Distrito (la competencia para conceder la autorización específica para la venta de bebidas alcohólicas al Concejal presidente del Distrito) ¹⁸.

La venta de bebidas alcohólicas con autorización específica pero fuera del horario autorizado (8 a 22 horas), constituye una infracción administrativa grave, tipificada en el art. 56.1 LDTA. En caso de reincidencia, según el art. 57.9 LDTA ¹⁹ la infracción se convierte en muy grave. En ambos casos, la competencia para sancionar este tipo de infracciones corresponde a la Comunidad de Madrid.

La inspección corresponde a la policía municipal y a los servicios técnicos del Distrito.

¹⁴ La competencia corresponde al Instituto Municipal de Consumo [art. 10.1 e)] del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Economía y Empleo.

¹⁵ La venta ambulante de bebidas alcohólicas no está permitida por la Ordenanza Reguladora de la Venta Ambulante de 30 de abril de 1988. La sanción de la venta ambulante ilegal (incluida la de bebidas alcohólicas) es competencia del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Empleo [art. 3.2 e)] del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Economía y Empleo. Los Gerentes de los Distritos son competentes para la sanción del resto de infracciones previstas en la citada Ordenanza [art. 6.2 3 a)] del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 18 de junio de 2007, por el que se establece la organización y estructura de los Distritos).

¹⁶ Se considera reincidencia cuando se ha impuesto mediante resolución firme una sanción por infracción grave en el año anterior a la fecha de la denuncia.

¹⁷ Las infracciones graves se sancionan con multa de 30.051 a 60.101 €. Las infracciones muy graves se sancionan con multa de 60.102 a 601.012 euros, pudiendo acumularse a la multa el cierre por un periodo máximo de 1 año o el cierre definitivo del establecimiento.

¹⁸ Arts. 6.2 III e) y 4.2 VI b), respectivamente, del Acuerdo de 18 de junio de 2007 de la Junta de Gobierno por el que se establece la organización y estructura de los Distritos.

¹⁹ Se considera reincidencia cuando se ha impuesto mediante resolución firme una sanción por infracción grave en el año anterior a la fecha de la denuncia.

Sanción de infracciones en materia de terrazas de veladores. La inspección corresponde a la policía municipal, y a los servicios técnicos y sanitarios del Distrito²⁰.

Sanción de infracciones leves en materia de salud y consumo²¹. La inspección corresponde a los servicios sanitarios del Distrito.

Resolver reclamaciones en materia de consumo a través de la OMIC del Distrito, siempre que el número de afectados, la naturaleza de la reclamación y las circunstancias de peligrosidad o seguridad no aconsejen su remisión al Área de Gobierno de Economía y Empleo²².

5. Madrid Salud

— Sanción de las infracciones graves y muy graves en materia de salud pública²³ (por ejemplo, no disponer de carné de manipulador, almacenar productos de limpieza o no alimenticios junto con productos alimenticios y, en general, el incumplimiento de las condiciones técnico-sanitarias establecidas por las distintas Ordenanzas municipales).

III. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA COMUNIDAD DE MADRID Y EL AYUNTAMIENTO DE MADRID EN MATERIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE HORARIOS COMERCIALES Y DE ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1. Introducción

Se trata de recoger aquí de una forma sistemática la normativa existente sobre horarios de las diferentes actividades. Son múltiples los criterios que pueden ser tomados en cuenta como base para efectuar una clasificación, circunstancia ésta que añade complejidad a este análisis.

²⁰ Art. 6.2 III *c*) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007 por el que se establece la organización y estructura de los Distritos. En esta competencia del Gerente confluye un control urbanístico (respecto del cumplimiento de las condiciones de instalación de las terrazas que se definen en la Ordenanza de Terrazas de Veladores de 21 de diciembre de 2006), un control del cumplimiento de la normativa sobre espectáculos públicos (las terrazas de veladores se encuentran incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LEPAR) y un control de tipo sanitario (respecto de las comidas y bebidas servidas en la terraza). De esta forma, por ejemplo, aunque la disciplina urbanística y las sanciones por incumplimiento de la LEPAR respecto de una actividad de bar corresponden a la Agencia, la disciplina y sanciones relativas a la terraza de ese mismo bar corresponden al Distrito.

²¹ Art. 6.2 III *e*) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007 por el que se establece la organización y estructura de los Distritos.

²² Art. 6.2 V *f*) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de junio de 2007 por el que se establece la organización y estructura de los Distritos.

²³ Art. 3 de los Estatutos de Madrid Salud.

El informe parte de una primera diferenciación de actividades: comerciales, por un lado, y por otro, recreativas y de espectáculos públicos. En ambos tipos de actividades, concurren, además, otros factores que pueden afectar a la reducción de horarios, ya sea por razones de salud pública o de impacto acústico, entre otros.

También se hará alguna referencia concreta a determinadas actividades que, comprendidas dentro de alguna de las dos categorías ya mencionadas, presentan alguna especialidad por razón de factores dignos de protección o especial atención.

2. Actividades comerciales

La legislación estatal (Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales)²⁴ establece que cada comerciante podrá determinar con plena libertad, en el marco definido por dicha ley y por el que, en su caso, desarrollen las Comunidades Autónomas²⁵, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos de apertura y el número de horas diarias o semanales en los que ejercerá su actividad.

En la Comunidad de Madrid, con la aprobación de la Ley 1/2008, de 26 de junio, de Modernización del Comercio de la Comunidad de Madrid (modifica la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid), los establecimientos tienen libertad para determinar su horario de apertura y cierre, tanto en días laborables como en los festivos permitidos²⁶. Se aplica esta norma a las actividades comerciales minoristas realizadas por los propios comerciantes o por quienes actúen por cuenta de ellos, quedando excluidas del ámbito de la ley aquellas actividades que, en razón de su objeto o naturaleza, se encuentren reguladas por una legislación específica (por ejemplo, las actividades recreativas y espectáculos públicos).

Esta libertad general para el establecimiento de horarios que parece desprenderse inicialmente de la legislación, tanto estatal como autonómica, no es, sin embargo, absoluta y presenta importantes limitaciones como veremos a continuación.

El *horario global* en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el *conjunto de días laborables de la semana* no podrá restringirse por las Comunidades Autóno-

²⁴ Se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en el art. 149.1.13 de la Constitución, y con el respeto a las competencias en materia de comercio interior de las Comunidades Autónomas.

²⁵ Les corresponde la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en la Ley estatal.

²⁶ No se deduce de la normativa autonómica de protección de los consumidores, regulación alguna sobre horarios de establecimientos comerciales (Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y el Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid). En ese ámbito sectorial, los ayuntamientos sí tienen competencia sancionadora.

mas a *menos de 72 horas*. El horario de apertura y cierre dentro de los días laborables de la semana será libremente decidido por cada comerciante, respetando siempre el límite máximo del horario global que, en su caso, se establezca por la Comunidad Autónoma. Para el caso de la *Comunidad de Madrid será un máximo de 90 horas durante el conjunto de los días laborables de la semana* (art. 29 del Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid).

2.1. Domingos y festivos

En cuanto a la apertura en domingos y días festivos de los comercios el *mínimo fijado por la normativa estatal es de 12* (art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre). *Las Comunidades Autónomas podrán modificar* dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que *en ningún caso* se pueda limitar *por debajo de 8* el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.

Cada comerciante determinará libremente el *horario correspondiente a cada domingo o día festivo* de cada actividad autorizada, *sin que pueda ser limitado por las Comunidades Autónomas a menos de 12 horas*. La Comunidad de Madrid ha determinado por Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la *Comunidad de Madrid*, que el *horario máximo será de 12 horas* (art. 31.2).

La determinación de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con el mínimo anual antes señalado, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial²⁷.

Cada año se fijan, antes del 31 de diciembre y mediante decreto del Consejo de Gobierno²⁸, los domingos y festivos en los que es posible la apertura de los comercios. Y mediante orden de la Consejería de Economía y Hacienda se da autorización a los municipios para la apertura de los establecimientos comerciales durante los días de sus fiestas locales.

Durante el año 2010, los establecimientos comerciales radicados en la Comunidad de Madrid podrán abrir al público un total de 22 domingos y festivos que se señalan a continuación, sin perjuicio de las excepciones previstas para cada caso en la legislación

²⁷ En el caso en que las Comunidades Autónomas decidan no ejercitar esta opción, se entenderá que los comerciantes disponen de plena libertad para determinar los doce domingos y festivos de apertura de sus establecimientos.

²⁸ Previamente será sometido a audiencia de las asociaciones u organizaciones empresariales del sector comercial, de consumidores y usuarios y sindicatos más representativos en la región de Madrid, así como a la Cámara Oficial de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid, que podrán presentar las alegaciones que estimen pertinentes disponiendo para ello de un plazo de quince días (art. 31.3 del Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid).

vigente en la materia (Decreto 102/2009, de 17 de diciembre, por el que establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2010 —BOCM núm. 303, de 22 de diciembre de 2009—)²⁹.

A solicitud de las Entidades locales, se podrán declarar hábiles, a efectos de la actividad comercial, las fiestas locales de cada municipio (art. 31.4 del Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid). Para 2010 figuran en la Orden del Consejero de Economía y Hacienda, los municipios a los que se les autoriza la apertura de los establecimientos comerciales durante sus fiestas locales (Orden de 29 de diciembre de 2009, por la que se autoriza a determinados municipios la apertura de los establecimientos comerciales durante sus fiestas locales de 2010 —BOCM núm. 15, de 19 de enero de 2010—)³⁰.

²⁹ Esta norma debe ser completada con lo que dispone *el art. 29 de la Ley 1/2008, de 26 de junio, de Modernización del Comercio de la Comunidad de Madrid* (matizada a su vez por el art. 32 del Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid):

Tendrán plena libertad para abrir los domingos y festivos:

a) Los establecimientos comerciales cuya oferta habitual esté predominantemente formada por pan y bollería industrial, *panaderías*, pastelerías y reposterías, platos preparados, elaboración y venta de churros, patatas fritas, frutos secos y dulces, prensa, combustibles y carburantes, floristería y plantas, así como los instalados en estaciones, aeropuertos y medios de transporte terrestre y aéreo y los situados dentro de establecimientos hoteleros.

Se entenderá que existe oferta habitual predominante, a efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el número de las referencias autorizadas supere en más de un 50 por 100, a las no autorizadas.

No se podrán vender en domingos o festivos otros artículos que aquellos que hayan justificado, en su caso, la consideración de establecimiento con libertad de apertura en festivos.

b) Los establecimientos comerciales dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza.

Son productos culturales aquellos cuya finalidad sea cultivar, desarrollar y formar los conocimientos humanos y el ejercicio de sus facultades intelectuales. Tendrán dicha consideración los siguientes: libros en soporte escrito o informático, la música en cualquier formato, periódicos, revistas, instrumentos musicales, cintas de vídeo, sellos, monedas, medallas conmemorativas, billetes para coleccionistas, artículos de dibujo y bellas artes, obras de arte, antigüedades, recuerdos y de artesanía popular.

c) Los establecimientos sitos en municipios declarados zona de gran afluencia turística, así como los homologados con horario especial de apertura en domingos y festivos (el procedimiento se regula en el Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid; por Orden 49/2008, de 8 de enero, del Consejero de Economía y Consumo, se declara Zona de Gran Afluencia Turística al Barrio de Sol y aceras limítrofes de los barrios colindantes al mismo, del Distrito Centro de la Ciudad de Madrid).

d) Los pequeños y medianos establecimientos situados en el entorno inmediato de los mercados y mercadillos de venta ambulante autorizados que tradicionalmente se celebren en domingos y festivos, que podrán permanecer abiertos el mismo horario que éstos.

e) Los locales comerciales para la celebración en los mismos de exposiciones, certámenes comerciales para la actividad de lanzamiento de un nuevo producto, siempre que no se venda y que se comunique como mínimo con un mes de antelación a la fecha prevista de su realización a la Consejería competente en materia de certámenes comerciales.

f) Otros establecimientos que puedan ser excepcionados por la normativa vigente en la materia.

³⁰ Para el Ayuntamiento de Madrid no hay ninguna previsión.

2.2. Establecimientos con régimen especial de horarios

Tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional:

- Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas.
- Las denominadas tiendas de conveniencia.
- Las tiendas instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística.

Se entenderá por *tiendas de conveniencia* aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios³¹. Deberá estarse a la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma para concretar qué se entiende por este tipo de negocio (véase nota 32 de este informe).

También tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional los establecimientos de venta de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente o que operen bajo el mismo nombre comercial de dichos grupos o empresas. Deberá estarse a la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma para concretar qué se entiende por este tipo de negocio (véase nota 32).

Las Comunidades Autónomas podrán modificar lo dispuesto en el párrafo anterior en función de sus necesidades comerciales, incrementando o reduciendo la superficie de venta de los establecimientos y limitándolos cuando así lo estimasen, a un determinado tipo de producto o productos, sin que en ningún caso esta limitación pueda establecerse por debajo de los 150 metros cuadrados.

La determinación de zonas turísticas, así como los períodos a que se circunscribe la aplicación de la libertad de apertura en las mismas, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.

Las oficinas de farmacia³², así como los estancos, se regirán por su normativa específica, aplicándose en su defecto las disposiciones de esta ley.

³¹ Véase el informe «El comercio de bazar y tiendas de conveniencia no integradas», elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en diciembre de 2005. Parecen integrarse en esta categoría los ya tradicionales negocios regentados por población asiática.

³² Los horarios de atención al público de las oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid vienen regulados por los arts. 3 y ss. del Decreto 259/2001, de 15 de noviembre, por el que se aprueban los horarios de atención al público, servicios de guardia y vacaciones.

Dentro de los límites marcados por la ley estatal, las Comunidades Autónomas podrán regular específicamente los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza.

La Comunidad de Madrid, a través de su Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid, ha establecido algunas precisiones³³.

³³ Tendrán plena libertad horaria:

a) Los establecimientos comerciales cuya oferta habitual esté predominantemente formada por pan y bollería industrial, pastelerías y reposterías, platos preparados, elaboración y venta de churros, patatas fritas, frutos secos y dulces, prensa, combustibles y carburantes, floristería y plantas, así como los instalados en aeropuertos y estaciones de transporte y los situados dentro de establecimientos hoteleros.

Se entenderá que existe oferta habitual predominante, a efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el número de las referencias autorizadas supere en más de un 50 por 100 a las no autorizadas.

b) Los establecimientos situados en zonas declaradas de Gran Afluencia Turística, así como los homologados con horario especial de apertura en domingos y festivos (el procedimiento se regula en el Decreto 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid; por Orden 49/2008, de 8 de enero, del Consejero de Economía y Consumo, se declara Zona de Gran Afluencia Turística al Barrio de Sol y aceras limítrofes de los barrios colindantes al mismo, del Distrito Centro de la Ciudad de Madrid).

c) Establecimientos de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los que pertenecen a grupos de distribución u operen bajo el mismo nombre comercial que aquéllos.

A estos efectos, se considerará «grupo de distribución» el conjunto de establecimientos pertenecientes a empresas que dispongan de:

1) Un volumen de negocio anual que exceda de 40 millones de euros o cuyo balance anual exceda de 27 millones de euros.

2) Que ocupe a más de 250 trabajadores.

3) Que pertenezca a un grupo de empresas vinculadas, que incurran en cualquiera de los apartados anteriores.

2. Asimismo, tendrán plena libertad horaria las denominadas tiendas de conveniencia. Se entenderá como tales aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios.

A estos efectos, se entenderá que la oferta se distribuye en forma similar, cuando la misma se ajuste a las siguientes condiciones:

a) Libros, periódicos, revistas, discos y vídeos, entre el 15 y el 35 por 100 de los metros cuadrados de la superficie útil de exposición y venta.

b) Artículos de alimentación: entre el 30 y el 50 por 100 de los metros cuadrados de la superficie útil de exposición y venta.

c) Juguetes, regalos y artículos varios: entre el 15 y el 35 por 100 de los metros cuadrados de la superficie útil de exposición y venta.

2.3. Régimen sancionador en esta materia

Las Comunidades Autónomas podrán establecer el sistema sancionador aplicable a las infracciones de la normativa que dicten en desarrollo de la presente ley en relación con calendarios y horarios comerciales (art. 6 Ley 1/2004).

El art. 46.6 de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid considera infracción grave la apertura del establecimiento comercial en domingo o día festivo no autorizado para la realización de actividades comerciales, de aquellos no excepcionados en el art. 29 de la ley. Es infracción muy grave la reincidencia en la comisión de infracciones graves y también es infracción grave, la reincidencia en la comisión de infracciones leves.

Será falta leve el incumplimiento de los horarios comerciales cuando no constituya falta grave o muy grave (art. 47.3).

Conforme al tenor literal de su art. 48, las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas con multa, cuya cuantía se establecerá de acuerdo con la siguiente graduación:

— Las infracciones leves se sancionarán con apercibimiento, o multa de hasta 500.000 pesetas (\approx hasta 3.005 euros).

— Las infracciones graves, con multa desde 500.001 hasta 2.500.000 pesetas (\approx desde 3.006 hasta 15.025 euros).

— Las infracciones muy graves, con multa desde 2.500.001 hasta 100.000.000 de pesetas (\approx desde 15.026 hasta 601.012 euros).

Los órganos competentes para sancionar en esta materia, al amparo de lo dispuesto en el art. 54 de la misma ley, son todos de la Administración autonómica.

3. Actividades sujetas a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR)

De acuerdo con lo dispuesto en la LEPAR, la ley se aplica a los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad de Madrid, tengan o no finalidad lucrativa, se realicen de forma habitual o esporádica y con independencia de que sus titulares u organizadores sean entidades públicas o personas físicas o jurídicas privadas. Se entiende a estos efectos por espectáculos públicos aquellos organizados con el fin de congregar al público en general para presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o deportiva, y actividades recreativas, las dirigidas al público en general cuyo fin sea el esparcimiento, ocio, recreo y diversión del mismo.

Mediante Decreto 184/1998, de 22 de octubre, de la Consejería de Presidencia, se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimien-

tos, Locales e Instalaciones. Dicho decreto desarrolla las previsiones del art. 4 LEPAR, que prevé la aprobación de un catálogo con la finalidad de enumerar y agrupar, clasificándolos por afinidades y características comunes, los distintos tipos de espectáculos públicos y actividades recreativas.

La clasificación que se establece en dicho catálogo se utiliza para establecer el horario de apertura y cierre de este tipo de actividades. Para ello, mediante la Orden 1562/1998, de 23 de octubre, de la Consejería de Presidencia, se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público. Asimismo, se prevén una serie de supuestos horarios especiales y se regulan los casos en los que los horarios pueden ser objeto de ampliación o reducción, cuestiones todas ellas que se detallan a continuación:

*3.1. Locales de espectáculos públicos (tipología; epígrafe del Catálogo de locales del Decreto 184/1998; apertura/cierre)*³⁴

- Café-espectáculo (1.1): 17.00 h/5.30 h.
- Salas de fiesta con espectáculo y restaurantes-espectáculo (1.4 y 1.5): 17 h/5.30 h.
- Circos permanentes, portátiles o desmontables y asimilables (1.2): 10.00 h/24.00 h.
- Locales donde se exhiben películas en vídeo o se realizan actuaciones en directo en las que el espectador se ubica en cabinas individuales o sistema similar (1.3): 10.00 h/3.00 h.
- Auditorios, salas de conciertos y teatros permanentes, eventuales, portátiles o desmontables (2.1, 2.5 y 2.9): 10.00 h/1.00 h.
- Cines permanentes (2.2.3): 10.00 h/2.00 h. Autocines y cines de verano (2.2.1 y 2.2.2): 20.00 h/0.30 h.
- Salas de conferencias, exposiciones y multiuso (2.6, 2.7 y 2.8): 9.00 h/24.00 h.

3.2. Locales de actividades recreativas (tipología, epígrafe del Catálogo de locales del Decreto 184/1998; apertura/cierre)

- Discotecas, salas de baile y asimilables (4.1): 17.00 h/5.30 h.
- Salas de juventud (4.2.): 17.00 h/22.00 h.
- Establecimientos de juegos, colectivos de dinero y de azar (6.2): 15.00 h/3.00 h.
- Salones de juego y recreativos (6.3): 10.00 h/ 0.30 h.
- Salones de recreo y diversión (6.4): 10.00 h/ 0.30 h.

³⁴ En todos los casos los horarios tienen el carácter de máximos y entre la apertura y cierre debe discurrir un mínimo de seis horas.

— Verbenas, desfiles, bailes, fiestas populares y manifestaciones folclóricas (8.1): 6.00 h/2.30 h.

3.3. *Otros establecimientos abiertos al público (tipología, epígrafe del Catálogo de locales del Decreto 184/1998; apertura/cierre)*

— Bares especiales: Bares de copas con o sin actuaciones musicales en directo (9.1.1 y 9.1.2): 13.00 h/3.00 h.

— Tabernas, bodegas y otras asimilables (10.1): 10.00 h/2.00 h. Cafeterías, bares, café-bares y asimilables (10.2): 6.00 h/2.00 h.

— Heladerías, chocolaterías, croissanterías, salones de té y asimilables (10.3): 8.00 h/ 1.00 h.

— Restaurantes, salones de banquetes y otros asimilables (10.4 y 10.7): 10.00 h/2.00 h.

3.4. *Supuestos especiales*

a) Fines de semana y verano. El horario se incrementará media hora los viernes, sábados y víspera de festivos, con carácter general³⁵. Los establecimientos de juegos colectivos de dinero y de azar podrán ampliar su horario de cierre en treinta minutos, del 1 de julio al 30 de septiembre.

b) Con ocasión de las fiestas patronales de cada municipio, y previa comunicación del ayuntamiento a la Dirección General de Seguridad e Interior con una antelación mínima de quince días, los locales y establecimientos podrán ampliar su horario de cierre en una hora.

c) Bares y restaurantes de hoteles. Podrán retrasar el horario de cierre una hora para atender exclusivamente a los clientes hospedados.

d) Terrazas. Al considerarse como anexas o accesorias de bares, cafeterías o restaurantes, se regirán por el mismo horario de cierre que estos últimos, siendo el de su apertura el de las diez horas³⁶. Sin embargo, en atención a las posibles características

³⁵ Los locales, recintos y establecimientos a los que se les haya aplicado tanto el régimen de autorización de ampliación del horario de cierre, como el de reducción del horario general, no podrán acogerse a la prolongación del horario de cierre establecido para los viernes, sábados y vísperas de festivos.

³⁶ El art. 6 de la Ordenanza Reguladora de las Terrazas de Veladores y Quioscos de Hostelería dispone que el horario de funcionamiento de las terrazas (situadas en suelo de titularidad y uso público, de las instaladas en suelo privado, de veladores con cerramientos estables, y de quioscos de temporada o permanentes), será en periodo estacional (del 15 de marzo al 31 de octubre) hasta la una de la madrugada los lunes, martes, miércoles, jueves y domingos y, hasta las dos horas y treinta minutos, los viernes, sábados y vísperas de festivo (se exceptúan las terrazas instaladas en edificios o en zonas de carácter residencial, cuyo horario será de diez horas a una hora de la madrugada). El resto del año, para aquellas que tengan autorización para un periodo de funcionamiento anual, será hasta las veinticuatro horas. El montaje y funcionamiento de la terraza no podrá iniciarse antes de las diez horas.

sociológicas, medioambientales y urbanísticas concurrentes, dichos horarios podrán ser ampliados por la Comunidad de Madrid, o simplemente reducidos por los ayuntamientos respectivos con ocasión de la concesión de las licencias de funcionamiento de las mismas, o bien posteriormente.

3.5. *Modificaciones de horario*

3.5.1. Ampliaciones

Corresponde a la Dirección General de Seguridad e Interior de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior la ampliación de los horarios en los supuestos tasados en la Orden 1562/1998, de 23 de octubre. En tales casos es preceptivo el informe del ayuntamiento correspondiente³⁷.

Las autorizaciones de ampliación de horario deberán ser motivadas y no podrán concederse por periodos superiores a un año. Podrán ser renovadas por un periodo de tiempo igual, previa solicitud del interesado.

3.5.2. Reducciones

Los ayuntamientos podrán reducir el horario en los supuestos tasados establecidos en la orden³⁸ y sólo para determinadas actividades³⁹.

3.6. *Régimen sancionador en materia de horarios de las actividades sujetas a la LEPAR*

El art. 39.1 LEPAR tipifica como infracción leve «El incumplimiento de los horarios de inicio o final de un espectáculo y de apertura y cierre de los establecimientos públi-

³⁷ Los horarios se podrán ampliar exclusivamente en los siguientes supuestos: 1) Locales, recintos y establecimientos situados en carreteras y fuera del casco urbano de las poblaciones. 2) Los situados en aeropuertos, estaciones de tren, de autobuses, mercados de mayoristas o lugares asimilables, y aquellos que estén destinados preferentemente al servicio de viajeros o de trabajadores con horarios nocturnos o de madrugada. 3) En la celebración de espectáculos y actividades recreativas que por sus características específicas o excepcionales justificaran la implantación de un horario diferenciado. 4) Cuando concurren otras circunstancias de interés público o social distintas a las anteriores que así lo aconsejen.

³⁸ Serán causas de reducción de horario la ubicación de locales recintos, instalaciones y establecimientos en áreas o zonas de alta concentración de los mismos y/o que se encuentren calificadas y delimitadas como residenciales, medioambientales protegidas o simplemente saturadas cuando la actividad que en ellos se desarrolla impida el derecho al descanso de los vecinos.

³⁹ La reducción del horario general del cierre sólo es posible en los supuestos de café-espectáculo, salas de fiesta con espectáculo y restaurantes-espectáculo, locales donde se exhiben películas en vídeo o se realizan actuaciones en directo en las que el espectador se ubica en cabinas individuales o sistema similar, discotecas, salas de baile y asimilables, bares especiales, bares de copas con o sin actuaciones musicales en directo. La reducción máxima equipara el horario de estas actividades al de bares cafeterías y café-bares (6.00 h/2.00 h.).

cos». Por su parte, el art. 38.15 LEPAR tipifica como infracción grave «La comisión de más de dos faltas leves en un año», mientras que el art. 37.13 LEPAR tipifica como infracción muy grave «La comisión de más de dos faltas graves en un año».

En consecuencia sancionadas dos infracciones leves en materia de horarios en un año, la tercera denuncia a tramitar deberá hacerse como infracción grave. Asimismo, sancionadas dos infracciones graves en materia de horarios en un año, la tercera denuncia a tramitar deberá hacerse como infracción muy grave. De esta forma, para poder llegar a imponer la sanción correspondiente a la infracción muy grave, deberán haberse impuesto antes dos sanciones por infracciones leves y dos sanciones por infracciones graves, todo ello dentro del mismo año.

En cuanto a las sanciones, el art. 41 LEPAR establece las siguientes: Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 3.005 euros. 2. Las infracciones graves⁴⁰ serán sancionadas con alguna de las siguientes sanciones: Multa comprendida entre 3.006 y 30.050 euros; clausura del local por un periodo máximo de seis meses; suspensión o prohibición de la actividad o espectáculo por un periodo máximo de seis meses; inhabilitación para la organización o promoción de los espectáculos y actividades recreativas por un periodo máximo de seis meses. 3. Las infracciones muy graves⁴¹ serán sancionadas con alguna de las siguientes sanciones: Multa comprendida entre 30.051 y 300.506 euros; clausura del local desde seis meses y un día hasta dos años; suspensión o prohibición de la actividad o espectáculo desde seis meses y un día hasta dos años; inhabilitación para la organización o promoción de los espectáculos y actividades recreativas reguladas en la presente ley desde seis meses y un día hasta dos años.

Para evitar que una infracción pueda resultar beneficiosa para el infractor, la cuantía de las sanciones pecuniarias indicadas podrá ser incrementada hasta alcanzar el doble del valor del beneficio derivado de la comisión de la infracción.

Finalmente, en cuanto a la competencia para sancionar del Ayuntamiento de Madrid, según el art. 43 LEPAR, corresponde al ayuntamiento la sanción de las infracciones leves y graves y a la Comunidad de Madrid las infracciones muy graves.

4. Limitaciones por razón de la venta y consumo de bebidas alcohólicas

La disposición adicional tercera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, habilita a las Comunidades Autónomas para el dictado de las normas necesarias para que los ayuntamientos puedan acordar, por razones de orden público, el cierre, de manera singularizada, de establecimientos que vendan bebidas alcohólicas.

⁴⁰ Las sanciones por infracciones graves y muy graves se impondrán de manera alternativa salvo en aquellas infracciones que impliquen grave alteración de la seguridad y salud pública, y las que contravengan las disposiciones en materia de protección de la infancia y juventud, en cuyo caso podrán imponerse conjuntamente.

⁴¹ Podrá acordarse el cierre definitivo de un local cuando se incurra de forma reiterada en infracciones muy graves. Las sanciones de clausura de locales y suspensión o prohibición de actividades o espectáculos, cuando sean superiores a seis meses, conllevarán la suspensión de las licencias reguladas en la LEPAR.

De acuerdo con el art. 30.4 de la Ley autonómica 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (LDTA), no se permitirá la venta, suministro o distribución minorista de bebidas alcohólicas realizada a través de establecimientos de cualquier clase en los que no esté autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia, cuando tengan lugar durante el horario nocturno que se determine por cada Entidad local. *En defecto de normativa local, se entenderá por horario nocturno el comprendido entre las veintidós y las ocho horas del día siguiente.*

En los criterios para la aplicación de esta ley aprobados el 15 de octubre de 2002, se hace referencia a este mismo horario⁴². En esta instrucción se dice que «cuando en alguno de los establecimientos enumerados en los tres puntos anteriores coincidan la actividad de venta de alcohol para su consumo inmediato en el interior del establecimiento y la venta de alcohol para su consumo en el exterior (por ejemplo, bodegas, establecimientos de venta a distancia de comida preparada o tiendas de conveniencia en las que existe una zona de venta y separada de la misma una zona dedicada a la restauración), la venta de alcohol para su consumo fuera del establecimiento queda limitada al horario de 8 a 22 horas, con independencia de que el establecimiento tenga autorizado un horario superior durante el que se pueda vender alcohol para su consumo dentro del mismo (por ejemplo, en las bodegas la venta de alcohol para su consumo en el exterior ha de cesar a las 22 horas, pero la venta para su consumo en el interior de las mismas se puede prolongar hasta las 2, mientras que en las tiendas de conveniencia o de venta a distancia de comida preparada, la venta para consumo en el exterior cesará a las 22 horas, con independencia de que, si tuvieran autorizada alguna actividad de restauración, la venta para su consumo en el interior pueda realizarse hasta el horario máximo autorizado para la actividad de restauración).

La LDTA, en su art. 45.1.d) atribuye a las Entidades locales la competencia para el otorgamiento de la licencia de apertura y, en su caso, de funcionamiento, a los establecimientos donde se suministre, venda, dispense o consuman bebidas alcohólicas y tabaco, así como la vigilancia y control de los mismos.

La LDTA no concede a los ayuntamientos la potestad sancionadora para tramitar las infracciones que se tipifican en su título VI —en concreto, la infracción de horarios está tipificada como infracción grave en el art. 56.1, sino tan sólo funciones inspectoras de las mismas, correspondiendo la potestad sancionadora a la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, la instrucción antes citada establece que de las denuncias que se formulen por la policía municipal por infracción de la LDTA, una copia deberá ser remitida al Distrito (para su constancia a efectos de conceder o no las autorizaciones específicas), y otra se remitirá directamente a los órganos competentes de la Comunidad

⁴² Instrucción de 15 de octubre de 2002, de la primera teniente de alcalde, por la que se establecen criterios para la aplicación de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid, por los Servicios Municipales implicados.

de Madrid (según el art. 61 LDTA) para la iniciación, instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador.

Por tanto, los establecimientos que dispongan de autorización específica tan sólo podrán realizar la venta, a distancia o no, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en el horario comprendido entre 8 y 22 horas. Los establecimientos que además de la venta hacia el exterior tuviesen autorizado el consumo en su interior, deberán cesar en la venta hacia el exterior entre las 22 y las 8 horas, con independencia de que se pueda producir el consumo de bebidas alcohólicas en su interior hasta la hora de cierre que tuvieren autorizada.

5. Limitaciones por razón de contaminación acústica o por saturación de los niveles de inmisión

5.1. Zonas de Protección Acústica Especial (ZPAE)

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, establece en su art. 25 entre los instrumentos de corrección de la contaminación acústica la declaración de *Zonas de Protección Acústica Especial* de aquellas áreas acústicas en las que se incumplan los objetivos de calidad acústica. En las mismas se deben elaborar *planes zonales específicos* para la mejora acústica progresiva del medio ambiente, hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica.

Uno de los focos necesarios de ser tratado por el nivel de molestia que produce es el que generan las actividades de ocio nocturno.

La Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación por Formas de Energía aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo de 2004, regula en sus arts. 17 y 18 la declaración de las Zonas de Protección Acústica Especial y los planes zonales específicos de las mismas.

En virtud de Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de septiembre de 2010, se aprueba el Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial del «Centro Argüelles», Aurrerá. Distrito de Chamberí, que establece que:

a) Las actividades a que se refiere la presente normativa son las establecidas en el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones de la Comunidad de Madrid (art. 3). Por tanto, no afecta a los comercios.

b) Se reduce en una hora el horario de cierre de las actividades de la clase III, espectáculos públicos, categoría 1, esparcimiento y diversión; clase IV, actividades recreativas, categoría 4, de baile, y clase V, otros establecimientos abiertos al público, categoría 9, ocio y diversión, establecidos mediante Orden 1562/1998, de 23 de octubre, ya mencionada.

Esta posibilidad está amparada por la ley y la ordenanza citadas anteriormente.

No obstante, quizás podría entenderse que existe *alguna irregularidad* en esa reducción horaria, si entendemos que las limitaciones derivan de la normativa de espectáculos públicos y no directamente de la medioambiental:

— La Orden 1562/1998, de 23 de octubre, establece el régimen relativo a los horarios de espectáculos públicos y actividades recreativas, que ya han quedado expuestos.

— El art. 6 de la orden citada permite que los ayuntamientos reduzcan los horarios de los locales y establecimientos en zonas medioambientalmente protegidas hasta equiparlos a los de los bares cafeterías y café-bares (6:00 h/2:00 h) en los supuestos 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 4.1, 9.1.1 y 9.1.2.

— Pues bien, el tenor literal del Acuerdo de declaración de ZPAE, reduce los horarios también de los supuestos 1.2 (circos) y 4.2. (salas de juventud). Si bien no son supuestos frecuentes, no parece correcta la redacción, máxime cuando en la memoria justificativa de la creación de la ZPAE, sí se recogía correctamente la reducción (e incluso se dejaba fuera el supuesto 1.3).

c) El Acuerdo está en vigor desde el 19 de octubre de 2010.

d) El régimen sancionador será, según el caso, el establecido en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; LEPAR; LDTA; Ordenanza de protección de la atmósfera contra la contaminación por formas de energía y demás normativa de aplicación.

Actualmente se dispone ya de la cartografía de ocio nocturno de las zonas de Aurrera y Chueca. Se han estudiado Almagro y AZCA y están en proyecto de estudio las zonas de Cava Baja, Malasaña, Huertas, Bravo Murillo, Arena/Vista Alegre e Illescas/Yébenes.

5.2. Zonas Ambientalmente Protegidas (ZAP)

El art. 4 de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano de 24 de julio de 1985 establece:

«1. Cuando en una determinada zona se presenten solicitudes para el funcionamiento de actividades que originen una concentración excesiva, o en su caso, cuando las características propias de las ya existentes, den lugar a una saturación de los niveles de inmisión, establecidos en el Libro I de esta Ordenanza, el ayuntamiento Pleno podrá declarar la zona como Zona Ambientalmente Protegida.

2. En estas zonas, el ayuntamiento podrá establecer, para nuevas actividades o ampliación de las existentes, unas condiciones más restrictivas para la concesión de las licencias, o incluso denegarlas cuando el deterioro previsible del medio exterior, motivado por el funcionamiento de la actividad propuesta, no sea susceptible de eliminación por la adopción de todo tipo de medidas correctoras en la misma. Las actividades existentes deberán adaptar sus instalaciones a las nuevas condiciones establecidas por la presente Ordenanza

3. Cuando en una zona determinada se superen los objetivos de calidad acústica establecidos por esta Ordenanza para el uso característico de ella, en cumplimiento del art. 5.3.7 del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, o el art. 34 del Decreto

78/1999 de la Comunidad de Madrid, serán declaradas Zonas de Actuación Acústica o Zona de Situación Acústica Especial. En ellas será de aplicación lo establecido en las citadas Normas.

4. En las zonas anteriormente definidas, toda solicitud de licencia de implantación de nuevas actividades calificadas o ampliación de las existentes, deberá ir acompañada del correspondiente Estudio de Repercusiones Ambientales o Estudio de Calificación Ambiental Especial, en los casos en que éste sea el procedimiento de aplicación».

En virtud de esta previsión se han declarado Zonas Ambientalmente Protegidas en los distritos de Chamberí, Chamartín, Salamanca y Vicalvaro».

— Chamberí.

Se trata de Acuerdos del Pleno de fechas 27 de septiembre de 1990 y de 26 de abril de 1996. No establece restricciones específicas en materia de horarios, sólo prevén la clausura automática de aquellas actividades que incumplan cualquiera de las prescripciones establecidas para su instalación, o que incorporen elementos industriales nuevos, sin la correspondiente autorización municipal.

La ZPAE de Aurrerá se incluye en el ámbito del Acuerdo de 27 de septiembre de 1990.

— Salamanca.

Acuerdo del Pleno de 29 de julio de 1997. En su punto tercero, establece que los aprovechamientos regulados en la Ordenanza de Quioscos y Terrazas de Veladores podrán quedar limitados en su horario de cierre a las 24:00 horas cuando existan determinadas actividades a menos de 200 metros, centros sanitarios a menos de 300 o vecinos afectados a menos de 50.

En cualquier caso, esta posible limitación coincide con lo previsto en el art. 2.C.3 de la Orden 1562/1998, de 23 de octubre.

— Chamartín.

Acuerdo de 25 de abril de 1997. No establece restricciones específicas en materia de horarios.

— Vicalvaro.

Acuerdo de 25 de junio de 1997. No establece restricciones específicas en materia de horarios.

5.3. Zona de Actuación Acústica (ZAA)

El art. 5.3.7 de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid prevé:

«1. Todos aquellos ámbitos de suelo urbano cuyos niveles sonoros ambientales sean superiores a los establecidos en la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente

Urbano (en la actualidad, la Ordenanza de Protección de la atmósfera contra la contaminación por formas de Energía), serán declarados *Zonas de Actuación Acústica*. 2. El ayuntamiento establecerá para estas zonas medidas correctoras encaminadas a garantizar el cumplimiento de los niveles sonoros ambientales regulados en el presente Capítulo. De no ser estas técnicamente viables, se desarrollarán programas especiales para lograr que en el interior de los locales no se superen los límites marcados por la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano (cabe efectuar la misma matización que en el párrafo anterior.). 3. Los Planes Especiales de Adaptación de la Vía Pública, deberán incorporar entre sus objetivos el cumplimiento de los límites máximos de los niveles sonoros ambientales establecidos en la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, y con carácter transitorio en el Anexo correspondiente de las presentes Normas».

Por otro lado, el Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid, prevé la posible delimitación de áreas de sensibilidad acústica por parte de los ayuntamientos.

Así, en virtud de Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2002 se declara como Zona de Actuación Acústica y Zonas de Sensibilidad II y III todo el Distrito Centro. No obstante, entre las diversas previsiones que se incluyen, no se contemplan reducciones horarias específicas. En todo caso, el régimen disciplinario por incumplimiento de lo dispuesto en este régimen será, según el caso, el establecido en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, y en la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

6. Conclusiones

Tras la exposición de la normativa reguladora del régimen de horarios por razón del tipo de actividad que se presta en cada establecimiento (comercial, espectáculos públicos y actividades recreativas), podemos concluir que existe un régimen de libertad horaria para los establecimientos comerciales en cuanto a la fijación de horarios de apertura y cierre, y siempre respetando el límite de 90 horas durante el conjunto de los días laborables de la semana (los horarios de determinados establecimientos, por razón de su actividad, se regirán por su normativa específica; por ejemplo, las farmacias). Tanto la legislación estatal básica como la autonómica de desarrollo establecen, no obstante, determinados establecimientos que tendrán plena libertad horaria.

Asimismo, la Comunidad de Madrid fija en 22 los domingos y festivos que podrán abrir como máximo los establecimientos comerciales. Como ocurre en el caso anterior, existe una relación de negocios de este tipo que tendrán plena libertad para la apertura en este tipo de días.

Excepcionalmente, además, la Comunidad puede declarar hábiles a efectos de actividad comercial, y siempre a solicitud de las Entidades locales que estén interesadas, las fiestas locales de cada municipio.

La competencia sancionadora en cuanto al cumplimiento de horarios reside en órganos de la Administración autonómica. También reside en esta Administración la competencia sancionadora en materia de infracción de horarios de venta de alcohol, prohibida de 22:00 a 8:00 horas, si bien las Entidades locales tienen la competencia para la apertura de estos establecimientos donde se suministra, vende, dispensa o consumen bebidas alcohólicas y tabaco, así como la vigilancia y control (inspección y denuncia).

Por su parte, la LEPAR, el Decreto 184/1998, de 22 de octubre y la Orden 1562/1998, de 23 de octubre, de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, fijan unos estrictos horarios aplicables a los espectáculos públicos y actividades recreativas, cuya infracción será sancionada por la Administración autonómica cuando la infracción sea muy grave, y por las Entidades locales, en el caso de las graves y leves. Habrá de tenerse en cuenta, finalmente, otras limitaciones de horarios por razón de contaminación acústica o por saturación de los niveles de inmisión.

IV. LÍMITES A LA TRANSMISIÓN DE LA TITULARIDAD DE ACTIVIDADES O NEGOCIOS RESPECTO DE LOS QUE SE HAYA INICIADO UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Uno de los problemas que se pueden producir en la aplicación del régimen sancionador de actividades comerciales y actividades recreativas viene dado por el intento de diluir la responsabilidad administrativa de los presuntos infractores a través de la estrategia de cambiar la titularidad de la actividad. De esta forma, se intenta impedir la tramitación del expediente alegando la vulneración del principio de responsabilidad recogido en el art. 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

Se trata, por tanto, de dilucidar el mantenimiento de la responsabilidad administrativa aun cuando se produzcan alteraciones en la titularidad de la actividad en cuyo ejercicio se ha cometido una infracción. No se trata de un problema reciente, y por ello ha sido objeto de tratamiento jurisprudencial y, además, de regulación normativa específica en algunos supuestos.

1. Jurisprudencia

1.1. STS de 18 de abril de 1994

En este supuesto, la empresa sancionada (una mutua de accidentes de trabajo que había absorbido a otra) sostenía que era procedente haberse subrogado en los derechos y obligaciones de la empresa absorbida pero que no parecía procedente también subrogarse en las consecuencias de los incumplimientos legales cometidos por la misma.

No obstante, el Tribunal entiende que es de aplicación el principio del derecho, inherente en el orden punitivo, de que *el infractor de una norma no puede por su voluntad eludir que se haga efectiva la responsabilidad*; como sucedería si a las personas jurídicas en el ámbito del ejercicio de sus facultades pudiera a través de un proceso de fusión (y en concreto de absorción) voluntario dejar sin efecto unas sanciones frente a las cuales pudo la absorbente formular el pertinente recurso administrativo, y el jurisdiccional que entró a conocer del fondo de la cuestión. *No cabe equiparar el hecho extintivo de las personas físicas* que conlleva la de la responsabilidad derivada de las infracciones penales y administrativas que no puede afectar al sucesor sin perjuicio de la responsabilidad indemnizatoria civil que sí es trasladable al heredero, toda vez que la extinción de una persona jurídica da lugar a un proceso de liquidación de todas sus obligaciones o la sucesión de aquella que se subroga en los mismos.

1.2. STS de 20 de septiembre de 1996

En este supuesto el Tribunal hace referencia a *la doctrina jurisprudencial denominada «levantamiento del velo» de la persona jurídica*. El TS ha elaborado una doctrina propicia a la «ruptura del hermetismo de la persona jurídica», con finalidades similares a la de la corriente realista de la práctica judicial anglosajona caracterizada con la frase de «desentenderse de la entidad legal, o con la metáfora de “levantar el velo” (“to lift the veil”), encaminada a evitar que la utilización de la figura de la persona jurídica proporcione ventajas injustificadas a costa ajenas, bien de intereses públicos o privados».

En estos casos ha de atenderse a la realidad de las relaciones jurídicas y a la finalidad de las disposiciones legales, evitando, mediante la práctica de la penetración judicial en el «*substratum*» personal de la entidad o sociedad a la que la ley confiere personalidad jurídica, una instrumentación inadecuada de esta la figura, y ha de valorarse la auténtica causa de la constitución de dicha personalidad para impedir que a través de un abuso de derecho (art. 7.2 CC) o de fraude de Ley (art. 6.4 CC) se produzcan resultados contrarios al ordenamiento jurídico

Ahora bien, en cualquier caso, *para utilizar la referida doctrina* de la ruptura del hermetismo de la persona jurídica o del «levantamiento del velo» con el resultado que refleja la sentencia impugnada *es imprescindible constatar previamente la existencia o pervivencia de las sanciones o de las responsabilidades administrativas*.

En el Derecho administrativo sancionador las personas jurídicas pueden ser responsables de los ilícitos administrativos —en la actualidad, tal posibilidad tiene el reconocimiento general que otorga el art. 130 LRJPAC—, y ello es una singularidad en el Derecho administrativo sancionador del requisito «*nulla poena sine culpa*», en cuanto supone un reconocimiento modulado de la «capacidad de culpabilidad» de las personas jurídicas.

Esto ha tenido una amplia y generalizada admisión normativa y jurisprudencial (SSTS de 13 de marzo de 1985, de 30 de junio de 1987, de 30 de noviembre de 1987

y de 4 de abril de 1988, entre otras muchas), sin perjuicio de que, al mismo tiempo, se establezcan, en determinados supuestos, responsabilidades solidarias o subsidiarias de personas físicas, como administradores o en cuanto adoptaron los acuerdos sociales que hicieron posibles las infracciones administrativas.

Ahora bien, en cualquier caso, es distinto el régimen de transmisibilidad de las sanciones administrativas en el supuesto de disolución de la persona jurídica sancionada que cuando se trata de la muerte o fallecimiento de la persona física sancionada. En el primer caso, *en el momento de la disolución el haber social responde de las sanciones* (arts. 235 CCom, 277 LSA y 120 LRL), *y éstas forman parte del pasivo transmitido a los socios, sin que ello pueda entenderse contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas*, ya que en éstas se produce una modulación del principio derivado de la *distinción conceptual entre autoría y responsabilidad*, obligadas por exigencias de su propia naturaleza a actuar por medio de personas físicas y en contemplación última de intereses de éstas.

Admitida, por tanto, la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito administrativo sancionador, en términos distintos de los que derivan de las exigencias de la culpabilidad penal según el principio de *«societas delinquere non potest»*, *nada impide la transmisión de dicha responsabilidad a quienes perciben su patrimonio en proporción al mismo y con independencia de su participación en el ilícito*.

Y también, como ha señalado esta Sala, es acorde con los principios del Derecho punitivo, el que el infractor de una norma no pueda por su sola voluntad eludir que se haga efectiva la responsabilidad, como sucedería, por ejemplo, si las personas jurídicas en el ámbito del ejercicio de sus facultades pudieran a través de un proceso de fusión, absorción, sustitución o sucesión voluntaria dejar sin efecto unas determinadas sanciones (STS de 18 de abril de 1994).

1.3. STSJ de Madrid núm. 251/2002, de 1 de febrero

En este supuesto se trata de una empresa que había infringido la normativa laboral por tener trabajando una trabajadora extranjera sin permiso de trabajo, y habían cambiado los socios.

A tal efecto, el Tribunal afirma que el principio de personalidad de las penas, aun en el ámbito de las personas jurídicas, sólo se aplica de este modo en el Derecho penal, que no admite que una entidad sin existencia real, como es una sociedad, pueda cometer un delito, para lo cual establece el expediente de atribuir el delito no a la persona jurídica, sino a sus directivos y representantes, pero esto no se puede trasladar sin más al ámbito del Derecho administrativo sancionador, en el que habitualmente las normas que tipifican infracciones lo hacen directamente a las personas jurídicas, al contrario de lo que ocurre en el Derecho penal, y ello porque *una cosa es la autoría y otra la responsabilidad*

por infracciones administrativas, por lo que no puede acogerse este razonamiento para eximir de responsabilidad a los actuales socios de la empresa respecto de una infracción de la que se declara responsable a tal empresa.

2. Normativas municipales

Al objeto de atajar el problema planteado, en algunos municipios, entre ellos Madrid, existe normativa que intenta aportar soluciones. Así, podemos señalar:

2.1. Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU), (Ayuntamiento de Madrid)

«Artículo 22.

[...]

6. En el caso de actividades de espectáculos públicos y recreativas, quedará suspendida la transmisión de las licencias municipales cuando exista expediente sancionador en curso que dé lugar al cese o clausura hasta que el mismo se resuelva. A tal efecto se realizarán las pertinentes comunicaciones entre los distintos servicios municipales que intervengan en la tramitación del expediente sancionador que dé lugar al cese o clausura y en el de la transmisión de la licencia».

2.2. Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación por Formas de Energía (Ayuntamiento de Madrid)

«Artículo 71.

1. El cambio de titularidad de una actividad así como de su objeto, no conllevará la suspensión del expediente sancionador».

2.3. Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones en la ciudad de Logroño

«Artículo 49.

1. El cambio de titularidad de una actividad así como de su objeto, no conllevará la suspensión del expediente sancionador.

2. La concesión de nueva licencia por cambio de objeto de una actividad en funcionamiento, con algún expediente abierto sobre la misma por incumplimiento de la presente Ordenanza, quedará condicionada a la resolución del expediente iniciado y al cumplimiento, en su caso, de las medidas definitivas impuestas al mismo».

2.4. *Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones (Ayuntamiento de Salamanca)*

«Artículo 15.

[...]

2. Mientras se encuentre pendiente el cumplimiento efectivo de la totalidad o parte de una sanción no económica impuesta de conformidad con esta Ordenanza y hasta que aquélla no se haya cumplido en su integridad, no se admitirán las solicitudes de cambio de titularidad de la licencia de dicho establecimiento».

3. Conclusiones

De la jurisprudencia reproducida, no muy numerosa en cualquier caso, se deduce un principio no personalista de la responsabilidad administrativa, aplicado a las personas jurídicas. Los pronunciamientos que se reproducen abogan por la transmisibilidad de las sanciones —al menos las pecuniarias— entre personas jurídicas, cuando una sucede a otra mediante distintos procesos (absorción, fusión, etc.), rechazando, en principio, la posibilidad que circunstancias de este tipo puedan llevar aparejada una extinción de la responsabilidad, resultado este que se produce cuando de personas físicas se trata.

No obstante, son fácilmente apreciables las dificultades que podemos encontrarnos en muchos casos para deducir con claridad suficiente el tracto de una persona jurídica a otra, que haga posible ejecutar las resoluciones sancionadoras con garantías plenas.

Esta dificultad se acrecienta cuando la sucesión se produce en el curso de la instrucción del expediente, ya que la sanción aún no existe (y puede llegar a no existir), lo que hace más complicado justificar que esa expectativa pueda integrar el «caudal» o patrimonio transmisible de una persona jurídica a otra.

Por estos motivos, y con el fin de anticiparnos a los riesgos que pueden generarse en el curso de la tramitación de un expediente sancionador o en la defensa que de la resolución ya dictada que deba hacerse en vía contencioso-administrativa, cuando se da alguno de estos casos, parece conveniente adoptar previsiones normativas del tipo de las expuestas en alguna ordenanza municipal. Impedir la transmisión de licencias o cambio de titularidad en las actividades sujetas a autorización/licencia mientras esté en curso la tramitación de un expediente sancionador (o el recurso contra la resolución en él dictada) o siempre que no se haya satisfecho la sanción firme impuesta, parecen soluciones prudentes y eficaces.

V. LEGALIDAD DE LA POSIBILIDAD DE PUBLICIDAD DE LAS SANCIONES FIRMES IMPUESTAS EN MATERIA DE ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1. La LEPAR es de aplicación a las actividades recreativas y espectáculos públicos, entre los que se encuentran los bares especiales, tabernas, bodegas, cafeterías, bares y café-bares, de conformidad con lo previsto en el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones.

El título IV de la LEPAR regula la inspección y el régimen sancionador en la materia. En su art. 44 establece:

«Artículo 44. Publicidad de las sanciones. La autoridad que resuelva el expediente podrá acordar, por razones de ejemplaridad, la publicación en los medios de comunicación social y en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de las sanciones firmes en vía administrativa que se impongan al amparo de esta Ley».

Es decir, con carácter discrecional, pero de forma motivada, el órgano que resuelva el expediente puede decidir la publicación.

Con carácter general, la competencia para resolver expedientes sancionadores por comisión de infracciones leves y graves corresponde a los ayuntamientos, por lo que en estos supuestos el Ayuntamiento de Madrid podrá optar por publicar las sanciones firmes en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid*, en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, en medios de comunicación social, o en todos ellos.

2. Por otro lado, ha de considerarse la previsión contenida en el art. 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en virtud de la cual, cuando concurren ciertas dificultades para notificar determinados actos administrativos, dicha notificación podrá realizarse a través de boletines y diarios oficiales.

3. Para analizar la forma correcta de llevar a la práctica ambas previsiones legales en relación con la publicación de sanciones y de trámites de procedimientos sancionadores, hay que referirse al capítulo V de la *Recomendación 2/2008, de 25 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios webs institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos* (BOCM de 8 de septiembre), referido a la publicación de notificaciones y resoluciones administrativas:

Así, su art. 31 se refiere a las *notificaciones a través de boletines y diarios oficiales en Internet de procedimientos sancionadores, procedimientos de responsabilidad patrimonial y otras materias administrativas*.

En todos estos supuestos la publicación tiene como única finalidad la notificación al interesado, por lo que se recomienda que se limite a los casos estrictamente necesarios.

La notificación mediante boletines y diarios oficiales a través de Internet se viene produciendo en relación con la notificación de las fases de procedimientos sancionadores y de procedimientos de responsabilidad patrimonial, así como respecto de la notificación de actos administrativos derivados del resto de materias a las que puede resultar de aplicación el art. 59.5.

No obstante lo anterior, el art. 37.3 LRJPAC establece que el acceso a los documentos de carácter sancionador o disciplinario se encuentra limitado a la persona del interesado, no pudiendo acceder a dichos datos terceras personas. A su vez, el art. 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), dispone que los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas solo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras.

Finalmente, el art. 61 LRJPAC prevé que si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto.

En consecuencia, se recomienda que cuando resulte necesaria la notificación de un acto administrativo derivado de un procedimiento sancionador, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, o de cualquier otro procedimiento administrativo que contenga datos de carácter personal, mediante su publicación en boletines y diarios oficiales a través de Internet, o a través de sitios web institucionales, dicha publicación se realice atendiendo a lo dispuesto en los arts. 37.3 y 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el art. 7.5 LOPD⁴³. A dichos efectos, *se recomienda que:*

a) Con carácter general, se evite la publicación del contenido íntegro del acto administrativo objeto de notificación.

b) Atendiendo al principio de calidad de los datos establecido por el art. 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, la publicación se limite a la indicación de su nombre, apellidos, número de documento nacional de identidad y número del expediente administrativo, no debiendo procederse a la publicación de otros datos personales.

Asimismo, se recomienda que el dato del domicilio del afectado solo se publique en los boletines o diarios oficiales a través de Internet o en sitios web institucionales, cuando guarde relación directa con la actividad administrativa a la que se refiere la notificación. En especial, entre otros supuestos, se entiende la concurrencia de dicho requisito en los

⁴³ El art. 7.5 establece que «los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras».

procedimientos de expropiación forzosa cuando resulte necesario publicar el domicilio del expropiado mediante su indicación en el boletín o diario oficial en Internet.

Por tanto, se recomienda que no se proceda a la publicación de datos personales derivados de procedimientos sancionadores o de procedimientos de responsabilidad patrimonial en boletines o diarios oficiales y en sitios web institucionales, salvo habilitación legal expresa, fundamentada en la existencia de una norma con rango de ley o en una norma comunitaria de aplicación directa que ofrezcan cobertura legal a dicha publicación, o cuando así lo consintiera expresamente el ciudadano afectado.

De conformidad con el principio de finalidad, una vez concluido el procedimiento administrativo que justificó su publicación y transcurrido el plazo previsto para la interposición, en su caso, de las correspondientes acciones y/o reclamaciones legales, se recomienda que la Administración pública u órgano administrativo competente proceda al bloqueo de los datos de carácter personal publicados en boletines o diarios oficiales en Internet.

La recomendación de bloqueo deberá aplicarse sin perjuicio de la garantía de la autenticidad e integridad de los contenidos de los boletines y diarios oficiales en Internet, respetándose, en todo caso, la autenticidad, integridad e inalterabilidad de los contenidos del diario oficial que se publique en sede electrónica.

A su vez, la publicación de los datos personales a los que se refiere este artículo en un sitio web institucional, en el canal electrónico o telemático abierto en Internet, o, en su caso, en tabloneros de anuncios electrónicos, deberá respetar lo dispuesto en el art. 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre⁴⁴. En consecuencia, se recomienda que, una vez transcurrido el plazo establecido para presentar posibles reclamaciones y/o alegaciones en relación con dichos actos, los datos de carácter personal sean objeto de cancelación, supresión o borrado del sitio web, del canal o del tablón de anuncios electrónico.

Por otro lado, el art. 32 se refiere a la publicación de datos de sancionados por cometer infracciones administrativas.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 37.3 de la LRLPAC, con carácter general, se recomienda que la publicación de las resoluciones administrativas sancionadoras por parte de la Administración pública u órgano administrativo competente se realice de forma disociada. Se entiende por dato disociado el que se le ha hecho anónimo, el que se ha sometido a un tratamiento de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable.

En consecuencia, se recomienda que el órgano competente impida el acceso no identificado de terceras personas a los datos de carácter personal de los sancionados, evi-

⁴⁴ El art. 4.5 establece que «los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados.

No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un periodo superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados.

Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el que, por excepción, atendidos los valores históricos, estadísticos o científicos de acuerdo con la legislación específica, se decida el mantenimiento íntegro de determinados datos».

tando la publicación de los mismos en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios web institucionales, o en cualquier otro canal electrónico o telemático administrativo.

Sin embargo, existen supuestos concretos, claramente delimitados, en los que algunas normas con rango de ley formal contemplan la publicación en boletines o diarios oficiales, en sitios web institucionales, o en cualquier otro canal electrónico o telemático administrativo, de determinados datos personales de los sancionados, tales como los relativos al nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad, infracción cometida y sanción impuesta.

La publicación no restringida de dichos datos y, en consecuencia, el acceso no identificado a los mismos mediante la consulta de boletines o diarios oficiales, sitios web institucionales o canales electrónicos o telemáticos, se encuentra habilitada, entre otros supuestos en:

— El art. 62 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencia y otros Trastornos Adictivos⁴⁵.

— El art. 78 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid⁴⁶.

— El art. 110 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid⁴⁷.

— El art. 64 de la Ley 1/1999, de 13 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid⁴⁸.

— El art. 62.7 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid⁴⁹.

⁴⁵ «Art. 62. *Publicidad de las sanciones*

Por razones de ejemplaridad, y siempre que concurra alguna circunstancia de riesgo para la salud o seguridad de los usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción, el órgano competente para la resolución del procedimiento sancionador podrá acordar la publicidad de las sanciones impuestas, una vez hayan adquirido firmeza en vía administrativa, en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, y a través de los medios de comunicación social que se consideren oportunos».

⁴⁶ «Art. 78. *Publicidad de las sanciones*

Por razones de ejemplaridad y siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo o daño efectivo para el medio ambiente, reincidencia o intencionalidad acreditada, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador podrá acordar que se dé publicidad a las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves o muy graves, una vez firmes en vía administrativa, mediante la publicación del nombre de las personas físicas o jurídicas responsables, con indicación expresa de las infracciones cometidas. La publicidad se efectuará en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y en los medios de comunicación social».

⁴⁷ «Art. 110. *Publicidad de las sanciones*.

Las resoluciones firmes de imposición de sanciones graves y muy graves serán publicadas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*».

⁴⁸ «Art. 64. *Publicidad de las sanciones administrativas*.

Por razones de seguridad en el tráfico mercantil y de protección de los derechos de los consumidores, la autoridad que resuelva el procedimiento podrá acordar la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones muy graves o que conlleven la suspensión de las actividades empresariales o profesionales, o el cierre del establecimiento, locales o instalaciones, cuando la resolución haya adquirido firmeza en vía administrativa».

⁴⁹ «Art. 62. *Sanciones*.

(...)

— El art. 40.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que establece la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales⁵⁰.

— El art. 11 de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad⁵¹.

Además de estos casos expresamente contemplados en la Recomendación de la Agencia, cabe señalar, a título de ejemplo, cómo en otras Comunidades autónomas se han establecido previsiones similares en el ámbito que nos ocupa. Así, se puede hacer referencia al art. 53 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña⁵².

En otro ámbito, también cabe recordar el contenido del art. 18 de la Ley 5/2006, de 10 abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado⁵³.

7. Por razones de ejemplaridad y siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo o daño efectivo para el medio ambiente, reincidencia o intencionalidad acreditada, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador dará publicidad a las sanciones impuestas, una vez firmes en vía administrativa, mediante la publicación del nombre de las personas físicas o jurídicas responsables, con indicación expresa de las infracciones cometidas. La publicidad se efectuará en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y en los medios de comunicación social que se consideren adecuados para la prevención de futuras conductas infractoras».

⁵⁰ «Art. 40. *Cuantía de las sanciones.*

[...]

2. Las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales se sancionarán:

[...]

Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente».

⁵¹ «Art. 11. *Publicidad de las resoluciones sancionadoras.*

La resolución firme en vía administrativa de los expedientes sancionadores por faltas graves y muy graves será hecha pública, cuando así lo acuerde la autoridad administrativa que la haya adoptado, para lo que se recabará con carácter previo el oportuno informe de la Agencia Española de Protección de Datos o la autoridad autonómica que corresponda».

⁵² «Art. 53. *Publicidad de la conducta infractora.*

1. El órgano sancionador puede acordar, por razones de ejemplaridad, publicitar la conducta infractora, especialmente en los casos de reincidencia en la comisión de faltas muy graves o graves, en el supuesto de resoluciones sancionadoras firmes o, si procede, cuando las sentencias sean firmes.

2. La publicidad de la conducta infractora debe efectuarse mediante la publicación, en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* o en el boletín oficial de la provincia correspondiente y en los medios de comunicación que se consideren apropiados, de un texto que debe indicar la clase de infracción cometida, la sanción acordada y el nombre de la persona o personas responsables.

3. Los gastos de la publicación corren a cargo de los autores de la correspondiente infracción».

⁵³ «Art. 18. *Sanciones.*

1. Las infracciones muy graves y graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

2. La sanción por infracción muy grave comprenderá, además:

a) La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.

Así pues, *en atención a la exigencia de habilitación legal específica, se recomienda que la publicación de datos personales relativos a una persona física que haya cometido una infracción administrativa y su correspondiente sanción en los boletines o diarios oficiales en Internet, en sitios web institucionales o en otros canales electrónicos o telemáticos, no se lleve a cabo a menos que una norma con rango de ley o norma comunitaria de aplicación directa contemple dicha publicación, o el sancionado manifieste con carácter previo su consentimiento a que la misma se realice.*

Cuando la norma con rango de ley formal que autorice la publicación de los datos del infractor sancionado así lo explicita, se recomienda que para proceder a dicha publicación la infracción y sanción correspondientes *hayan ganado firmeza en vía administrativa o jurisdiccional*, en los términos descritos por la propia norma legal habilitante.

Asimismo, se recomienda que, en atención al principio de calidad de datos, recogido en el art. 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, por parte del órgano competente se proceda únicamente a la publicación de los datos que resulten estrictamente adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad perseguida por la norma que habilite dicha publicación, procediéndose a la cancelación o bloqueo de dichos datos cuando su publicación deje de ser necesaria para la finalidad perseguida por la misma.

En todo caso, se recomienda que no se proceda a la publicación en boletines o diarios oficiales, en sitios web institucionales, o en otros canales electrónicos o telemáticos de este tipo de datos personales cuando la misma pretenda realizarse como consecuencia de:

- a) El mero dictado por parte de una Administración pública u órgano administrativo de una resolución administrativa que autorice dicha publicación y que no se fundamente en la existencia de una habilitación legal concreta.
- b) La mera remisión normativa de la ley a previsiones reglamentarias de inferior rango.

Por último, el art. 33 se refiere a la *publicación de resoluciones administrativas*.

De conformidad con el principio de publicidad y objetividad en su actuación, las Administraciones públicas pueden proceder a la publicación de resoluciones administrativas y otros actos administrativos que contienen datos de carácter personal, derivados de los procedimientos que tramitan en boletines y diarios oficiales a través de Internet, en sitios web institucionales o en otros canales electrónicos o telemáticos administrativos.

b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la pensión indemnizatoria creada por el art. 10 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre.

c) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente en la forma que se establezca reglamentariamente.

3. Lo dispuesto en este capítulo se entiende sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar. A estos efectos, cuando aparezcan indicios de otras responsabilidades, se ordenará a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado el ejercicio de las acciones que correspondan».

La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid recomienda que la *publicación de resoluciones administrativas no afectadas por alguna de las excepciones a las que se refiere la presente recomendación se realice de forma dissociada, de manera que no se publiquen para su acceso no identificado a través de Internet los datos de carácter personal de los ciudadanos.*

En todo caso, se recomienda que la publicación de resoluciones administrativas no contenga los datos referentes al domicilio de las personas físicas ni el domicilio de los profesionales afectados por las mismas.

Asimismo, salvo habilitación legal expresa que lo autorice, se recomienda que la publicación se realice una vez que haya transcurrido el plazo para interponer los correspondientes recursos administrativos, y, en caso de haberse interpuesto, se hayan resuelto los mismos, siendo la resolución dictada definitiva en vía administrativa. 33.5. En todo lo demás, se recomienda que la Administración pública u órgano administrativo competente ajuste su actuación a lo dispuesto en el art. 31 de esta recomendación.

4. Por otro lado, desde un punto de vista jurisprudencial, y en relación con la posible vulneración de derechos constitucionalmente protegidos, cabe recordar el contenido del Auto del Tribunal Constitucional 516/2004, de 20 de diciembre, cuyo fundamento jurídico 2 «in fine», señala que «por lo que respecta a los aducidos motivos de afectación al prestigio y dignidad personal y profesional del recurrente, derivado de que se conociera el hecho de haber sido objeto de procedimiento penal, basta recordar, para confirmar su rechazo, que este Tribunal ha reiterado que la imposición, como tal, de penas o sanciones disciplinarias no vulneren el derecho al honor [STC 227/1992, 14 de diciembre (RTC 1992, 227), F. 4] y que el honor no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud [STC 50/1983, de 14 de junio (RTC 1983, 50), F. 3]».

En el mismo sentido la citada STC 50/1983 (FJ 3) afirma:

«3. El recurso se fundamenta, por último, en la hipotética lesión del derecho al honor (art. 18.1 de la CE). Es obvio, sin embargo, que este derecho no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales seguidos con todas las garantías, se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud, pues el daño que el honor de quien sigue tal conducta pueda sufrir no se origina en esos procedimientos, sino en la propia conducta y ni la Constitución ni la Ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos».

Y en la misma línea de razonamiento nos referiremos también a la STS (3.ª) de 6 de junio de 1988, que, en relación con la impugnación de determinados preceptos del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, en su fundamento jurídico 12.º afirma que «se combate también la publicidad de las sanciones dispuesta en el art. 11 del Real Decreto, la cual viene, sin embargo, arropada, asimismo, en el art. 7.4 del propio Decreto-Ley de 30 de noviembre de 1973, por lo que su legalidad es igualmente indudable».

5. Conclusiones

De todo lo expuesto, en lo relativo a la publicidad de las sanciones en el ámbito de procedimientos sancionadores del Ayuntamiento de Madrid tramitados contra bares, se puede concluir que la LEPAR permite que se publiquen en Boletines Oficiales y medios de comunicación social las sanciones firmes en vía administrativa que se impongan a su amparo, por razones de ejemplaridad.

Esta publicación se contempla también en abundante normativa de otros sectores, y viene avalada por la jurisprudencia en la medida que tenga cobertura de norma con rango de ley o de una norma comunitaria de aplicación directa.

También es posible la publicación de trámites administrativos de procedimientos sancionadores, a efectos de notificación, de conformidad con lo previsto en la LR-JPAC.

En todos los supuestos contemplados, la publicación debería ceñirse a los siguientes condicionantes, de conformidad con las recomendaciones de la APDCAM:

- a) Con carácter general, se evitará la publicación del contenido íntegro del acto administrativo objeto de notificación.
- b) La publicación se limitará a la indicación de su nombre, apellidos, número de documento nacional de identidad y número del expediente administrativo, no debiendo procederse a la publicación de otros datos personales.
- c) El dato del domicilio del afectado solo se publicará en los boletines o diarios oficiales a través de Internet o en sitios web institucionales, cuando guarde relación directa con la actividad administrativa a la que se refiere la notificación.

VI. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE PADRES Y TUTORES RESPECTO DE LA PRÁCTICA DE «BOTELLÓN» POR PARTE DE MENORES DE EDAD DEPENDIENTES DE ELLOS. ACCESO A DATOS OBRANTES EN EL PADRÓN

El art. 53 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (LDTA) establece que serán responsables de la infracción como autores de la misma, las personas físicas o jurídicas, usuarios, titulares o gestores de entidades, centros o servicios, que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracción en esa ley.

En el caso de que se trate de menores de edad responderán solidariamente del pago de las sanciones cometidas por ellos los padres o tutores.

Con base en esta previsión, se plantea si existe la posibilidad de que la policía municipal o los propios órganos del Ayuntamiento de Madrid competentes para la incoación,

instrucción y resolución de expedientes sancionadores en esta materia puedan disponer de los datos del padrón correspondientes a los padres o tutores de los menores, como responsables solidarios de las infracciones cometidas por éstos.

En este punto resulta preciso acudir a los informes emitidos tanto por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) como por la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (APDCM) que en varios supuestos se han pronunciado sobre cuestiones similares.

1. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)

El *informe 122/2010 resuelve* una consulta sobre la conformidad del acceso a los datos del padrón municipal de habitantes por la policía local del ayuntamiento consultante con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD).

El informe comienza por considerar tal comunicación de datos como una *cesión de datos* de carácter personal, definida como «Toda revelación de datos efectuada a persona distinta del interesado». Tal y como determina el art. 11.1 LOPD, «los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».

Esta regla de consentimiento sólo se verá exceptuada en los supuestos contemplados en el art. 11.2, entre los que cabe destacar aquellos casos en que una norma con rango de ley dé cobertura a la cesión.

Por otro lado, siendo el padrón un fichero de titularidad pública, debe partirse, del *principio de delimitación de la finalidad en las cesiones entre Administraciones públicas* consagrado por el art. 21 LOPD, al exigir que si los datos son cedidos a otras Administraciones públicas sirvan sólo para el ejercicio de competencias iguales o que versen sobre materias semejantes, con la única excepción, tras la STC 292/2000, de 30 de noviembre, de que el cambio de finalidad, esté fundado en una de las causas contenidas en el art. 11 de la propia ley orgánica, pudiendo ser sustituida la necesidad del consentimiento para el cambio de finalidad por una previsión realizada en una disposición con rango de ley [art. 11.2 a)].

En cuanto al padrón municipal, el art. 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), redactado conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, dispone que «los datos del padrón municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública».

Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se rige por lo dispuesto en la LOPD y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por tanto, a la vista de lo establecido en los preceptos citados, cabe deducir que será admisible la cesión planteada, si bien quedando la misma limitada con carácter general a los datos referidos al nombre, apellidos y domicilio, al ser éstos los únicos que la LBRL autoriza a transmitir, y para el uso derivado de la función de mantenimiento de la seguridad pública.

De este modo, podrán cederse a la policía los datos contenidos en el padrón municipal, pero únicamente caso por caso y como consecuencia de la realización de una concreta actividad investigadora, dado que el art. 22 LOPD establece, en su apartado 2 que «la recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad».

Este criterio impediría la incorporación en bloque de la totalidad de los datos contenidos en los ficheros del padrón municipal a los ficheros policiales, siendo no obstante conforme a Derecho la cesión concreta de determinados datos, debidamente individualizados, cuando se solicite en el marco de las competencias que tenga atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986 y la cesión sea conforme a lo dispuesto en el art. 22 LOPD, así como en los supuestos en que la autoridad policial, en su condición de Administración Pública, precise conocer específicamente el domicilio de los afectados a los fines previstos en el art. 16.3 LBRL.

2. Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (APDCM)

Similar es el sentido de la resolución de 25 de septiembre de 2009, cuando manifiesta que «las finalidades del padrón municipal son determinar la población del municipio (art. 15 LBRL), constituir prueba de la residencia y el domicilio de cada vecino (art. 16.1 LBRL), servir para elaborar el censo electoral [art. 16.2 *b*) LBRL] y para realizar estadísticas oficiales por el Estado o por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (art. 16.3 LBRL). No obstante, y derivado de la tipología de datos que obligatoriamente se contienen en el padrón (...) se entiende que pueden existir otras finalidades municipales, que no siendo incompatibles con las principales, permitirán utilizar los datos padronales. Tal es el caso del ejercicio de las competencias legalmente reconocidas a los ayuntamientos en los arts. 25 y 26 LBRL. A estos efectos, se desprende que la utilización de aquellos datos del padrón municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal, es una finalidad compatible con el uso principal del padrón».

En el expediente que da lugar a la resolución citada, se utilizaron los datos de la denunciante correspondientes al piso y puerta obrantes en el fichero padrón municipal de habitantes para incorporarlos al fichero del Departamento de Instrucción de Multas de Circulación. Manifiesta la APDCM que «este uso de los datos del padrón es una finalidad compatible con el uso principal del padrón, puesto que se encuadra en el art. 25.2 b) LBRL, artículo en virtud del cual le corresponde a los municipios la ordenación del tráfico de vehículos».

Esta competencia está especificada en el Real Decreto 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación y Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuyo art. 7 atribuye a los municipios, entre otras competencias, las de ordenación y control del tráfico en las vías urbanas, así como la vigilancia, denuncia y sanción de infracciones en cuanto no estén expresamente atribuidas a otra Administración.

Ni qué decir tiene que *la competencia sancionadora que el Ayuntamiento de Madrid ejerce en el marco de la LDTA afecta a algunas de las materias de competencia municipal enunciadas en los arts. 25 y 26 LBRL. Pero no sólo eso, sino que su competencia se deriva de la atribución que expresamente efectúa la ley autonómica, siendo la cesión de datos, aun sin consentimiento del interesado, necesaria para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes, tal como establece el art. 16.3 LBRL.*

Aún más, la APDCM en otra resolución de la misma fecha relativa al Ayuntamiento de Madrid manifiesta que toda la comunicación de datos que no tenga como destinatario al propio interesado, podría considerarse una cesión. Sin embargo, el art. 11, bajo el título: «*Comunicación de datos*», establece como elementos necesarios para que se produzca la cesión, dos fundamentales: la existencia de un cedente y un cesionario, como entidades diferenciadas.

Así, en el informe remitido por el Oficial jefe de la UID de Chamberí se pone de manifiesto, en primer término, que el Mando de la UID de Chamberí fue requerido por la Sección de Gestión Disciplinaria para que confirmara en el padrón de habitantes el domicilio de D. XXX, pero que en este caso, la información facilitada por la Unidad Integral de Distrito a la Unidad de Gestión Disciplinaria no constituye en ningún modo una cesión de datos, ya que no se trata de identidades subjetivas diferenciadas. En este sentido es alegado por el propio responsable lo afirmado en la Recomendación 1/2004, de 14 de abril, por la propia APDCM, en cuanto a los accesos de la policía local al padrón de habitantes: «en el caso de que el acceso a los datos del padrón sea por parte de la Policía Local del propio ayuntamiento para el ejercicio de sus competencias (art. 53 LO 2/1986), no se trataría propiamente de cesión de datos, sino que dicho acceso será en las mismas condiciones que para el resto de los servicios municipales».

3. Conclusiones

Según la AEPD, en los casos en que sea preciso identificar el domicilio de los progenitores de presuntos infractores menores de edad a los preceptos de la LDTA será admisible la cesión de datos del padrón municipal a la policía municipal, si bien quedando la misma limitada con carácter general a los datos referidos al nombre, apellidos y domicilio, al ser éstos los únicos que la LBRL autoriza a transmitir, y para el uso derivado de la función de mantenimiento de la seguridad pública.

La utilización de datos del padrón municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal, es una finalidad compatible con el uso principal del padrón.

En cualquier caso, la APDCM entiende que facilitar esta información a la policía municipal no constituye en ningún modo una cesión de datos, ya que no existen identidades subjetivas diferenciadas.

VII. PROPUESTAS DE MEJORA

1. Modificaciones de la Ley autonómica 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR)

1.1. *Atribución al Ayuntamiento de Madrid de competencias autonómicas sobre actividades recreativas y espectáculos públicos*

Para mejorar la eficacia del control de la Administración pública de este tipo de establecimientos, se propone modificar la distribución de competencias de la LEPAR con el objeto de atribuir al Ayuntamiento de Madrid la competencia para sancionar todos los supuestos de infracciones que actualmente son competencia de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, lo que incluiría las muy graves.

El Ayuntamiento de Madrid tiene capacidad de gestión suficiente para asumir esta nueva competencia, sin que sea razonable que la inspección de las infracciones muy graves en esta materia se realice por el ayuntamiento, pero la sanción corresponda a la Comunidad de Madrid. Para la atribución de esta competencia podría modificarse la LEPAR o emplearse la fórmula de transferencia de competencias recogida en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el Desarrollo del Pacto Local.

De esta forma se avanzaría en la consecución del principio de eficacia, que aconseja que las funciones derivadas de una misma competencia sean ejercidas por una misma entidad.

En definitiva, se trata de que la inspección y el control de las actividades sea efectuado de forma completa por el ayuntamiento, abarcando todo lo referido a horario, afo-

ro, etc. Así se permitiría una mejor ordenación y control de las actividades, en particular en lo referente al ocio nocturno, que plantea numerosos problemas de convivencia en todas las ciudades.

1.2. *Modificación del régimen sancionador de las actividades recreativas y espectáculos públicos*

Cabe proponer diversas modificaciones en el régimen sancionador contemplado en la LEPAR.

1.2.1. Tipificación de las infracciones. Reincidencia

Con el objeto de evitar las dificultades que actualmente se producen para sancionar las infracciones de *horarios*⁵⁴, *se propone graduar la calificación de la infracción en función del incumplimiento*. Resulta evidente en este sentido que no es lo mismo incumplir el horario de cierre retrasándolo veinte minutos, que tener abierto el establecimiento una hora y media después del horario de cierre establecido.

Esta medida requeriría que por parte de la Asamblea de Madrid se modificase la tipificación de las infracciones que se realiza en la LEPAR.

En este sentido también sería aconsejable extender el período de tiempo que se tomara como base para entender producida la *reincidencia*, de forma que en lugar de un año fueran dos⁵⁵.

En cualquier caso no se estaría ante una medida completamente novedosa, pues esta clase de tipificación y sus correspondientes sanciones ya se contemplan en la Ley 11/2009, de 6 de julio, de Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas de Cataluña, que tipifica como falta grave el incumplimiento de los horarios de inicio o finalización de un espectáculo público o una actividad recreativa, o bien los horarios de apertura o cierre de los establecimientos abiertos al público [art. 48 j)].

El art. 51 de la ley indicada enumera las posibles sanciones por la comisión de faltas graves —que pueden ser aplicadas acumulativa o alternativamente— estableciendo un amplio elenco de sanciones, alguna de ellas novedosa respecto a la regulación contenida en la LEPAR, como la suspensión temporal de la licencia, el decomiso, la publicidad de la conducta constitutiva de infracción o el adelanto de la hora de cierre.

⁵⁴ Sancionadas dos infracciones leves en materia de horarios en un año, la tercera denuncia a tramitar deberá hacerse como infracción grave. Asimismo, sancionadas dos infracciones graves en materia de horarios en un año, la tercera denuncia a tramitar deberá hacerse como infracción muy grave. De esta forma, para poder llegar a imponer la sanción correspondiente a la infracción muy grave, deberán haberse impuesto antes dos sanciones por infracciones leves y dos sanciones por infracciones graves, todo ello dentro del mismo año.

⁵⁵ Actualmente, en el art. 37.13 LEPAR, la reincidencia provoca la conversión de una infracción grave en muy grave, cuando se han sancionado por resolución firme en vía administrativa dos faltas graves en un año.

Por otro lado, también sería aconsejable modificar la tipificación de la infracción derivada del incumplimiento de las condiciones de insonorización de los locales, de tal forma que pasara de ser grave a muy grave.

Finalmente, se propone añadir un elemento objetivo en relación con la calificación como grave o muy grave de la infracción de superación del aforo permitido, de manera que se considere en todo caso como muy grave cuando se supere el 40 por 100 del aforo permitido en la licencia o autorización.

1.2.2. Establecimiento de medidas provisionales previas

Se aconseja ampliar en la normativa autonómica la posibilidad de adoptar medidas provisionales previas, de conformidad con lo establecido en el art. 72 LRJPAC.

En este sentido, la LEPAR tan sólo habilita a los ayuntamientos a prohibir o, en el caso de haber comenzado, suspender, la celebración de espectáculos o actividades recreativas en determinados casos (por ejemplo, cuando exista riesgo grave para la seguridad de personas y bienes, cuando en el desarrollo de los mismos se produzca o se prevea que puedan producirse alteraciones del orden público o cuando se celebren en locales o establecimientos que carezcan de las licencias necesarias).

En relación con este punto, la ley catalana mencionada alude a la posibilidad de adoptar, por parte de los órganos competentes para sancionar, las medidas provisionales pertinentes para impedir o suspender espectáculos o actividades con carácter previo a la apertura de procedimiento sancionador (provisionalísimas) cuando se dé alguna de las circunstancias enumeradas en su art. 62, pero contempla además un abanico amplio de posibles medidas a adoptar en este momento más allá de la simple suspensión del espectáculo o actividad.

Así, como tipos de medidas provisionales que la ley catalana prevé se encuentran la suspensión de la correspondiente licencia o autorización, la suspensión o la prohibición de la actividad, el cierre provisional del establecimiento abierto al público mediante precinto, el decomiso o el precinto de los bienes utilizados para llevar a cabo el espectáculo público o la actividad recreativa, de las entradas y del dinero de la reventa o de la venta en la calle o en lugares no autorizados, la prestación de fianzas y cualquier otra medida que se considere necesaria, apropiada y proporcionada para cada situación para la seguridad de las personas y de los establecimientos o los espacios abiertos al público (art. 63).

Para la adopción de estas medidas, la ley citada habilita el desarrollo reglamentario de un procedimiento sumario de acuerdo con algunas prescripciones generales, como que las medidas deben ser congruentes, proporcionadas y motivadas, o que en la resolución ha de advertirse a los interesados que pueden consultar el expediente y formular las alegaciones y presentar los documentos que consideren pertinentes en el marco del correspondiente expediente sancionador, que debe abrirse antes de que transcurra el plazo de quince días (art. 64).

No obstante, el art. 65 de la ley catalana establece lo que denomina medidas provisionales inmediatas, en virtud de lo cual, los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad pueden adoptar las medidas provisionales inmediatas señaladas anteriormente, en casos de urgencia absoluta, ante espectáculos públicos y actividades recreativas que conlleven un riesgo inmediato de afectar gravemente a la seguridad de las personas y los bienes o la convivencia entre los ciudadanos.

Si adoptan medidas provisionales inmediatas, los agentes de policía deben comunicarlo, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, al órgano competente para adoptar las medidas provisionales previas pertinentes, el cual debe confirmarlas, modificarlas o revocarlas en el plazo de cinco días, a contar desde el primer día hábil siguiente al de la comunicación. El incumplimiento de dichos plazos conlleva automáticamente el levantamiento de las medidas provisionales inmediatas adoptadas.

De esta forma, en los supuestos descritos la policía municipal podría acordar el cierre de un establecimiento en el mismo acto de la inspección, sin necesidad de iniciar procedimiento sancionador alguno, que se sustanciaría con posterioridad.

Se comprueba, por tanto, que las previsiones de la LEPAR se encuentran a medio camino de las previsiones catalanas, pues no se determina con claridad meridiana que los cuerpos o fuerzas de seguridad puedan actuar de forma expeditiva en caso de necesidad, y el abanico de medidas provisionales previas a adoptar es más reducido.

El posible desarrollo amplio de medidas provisionales previas e inmediatas en el sentido indicado resultaría de gran utilidad para lograr una adecuada supervisión y control de actividades o espectáculos por parte del Ayuntamiento de Madrid. Este desarrollo requeriría de la correspondiente modificación de la LEPAR por la Comunidad de Madrid.

1.3. Posibilidad de establecer un procedimiento sancionador especialmente rápido («express»)

Se trataría de regular un procedimiento abreviado que se diseñase de forma similar a los conocidos en el ámbito penal como «juicios rápidos», ofreciendo al infractor la *posibilidad de suscribir un pacto con la Administración sancionadora que le permita cumplir rápidamente el castigo impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en éste, o al menos agilizar los trámites administrativos.*

1.3.1. Análisis de normas que prevén procedimientos sancionadores rápidos

El establecimiento de un procedimiento sancionador de este tipo no sería completamente novedoso en nuestro derecho, pues ya existe algún antecedente. Destaca especialmente, a título de ejemplo, la regulación recogida en la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.

La nueva regulación prevé que la denuncia formulada por los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos (art. 73.2). A partir de aquí cabe una doble alternativa.

Por un lado, si el denunciado procede al abono de la sanción en el acto deberá señalarse, además, la cantidad abonada y las consecuencias derivadas del pago de la sanción.

Por otro, en el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el art. 80, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes. Si en dicho plazo no se hubiesen formulado alegaciones o no se hubiese abonado la multa, el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo.

Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de quince días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias (art. 80):

- a) La reducción del 50 por 100 del importe de la sanción de multa.
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.
- d) El agotamiento de la vía administrativa siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquél en que tenga lugar el pago.
- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.
- g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.

Otro ámbito de actuación administrativa donde también existen previsiones similares es el de los transportes terrestres. Así, el art. 146.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece que en todos aquellos supuestos en que el interesado decida voluntariamente hacer efectiva la sanción antes de que transcurran los 15 días siguientes a la notificación del expediente sancionador, la cuantía pecuniaria de la sanción inicialmente propuesta se reducirá en un 25 por 100.

El pago de la sanción pecuniaria con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora equivaldrá a la terminación del procedimiento, salvo en aquellos supuestos en que lleve aparejada una sanción accesoria de las previstas en los arts. 143 o 144, en cuyo

caso deberá continuarse el procedimiento hasta su terminación ordinaria por cuanto se refiere a la referida sanción accesoria. Incluso en aquellos casos en que el procedimiento sancionador se dé por terminado de esta manera, el interesado podrá interponer idénticos recursos a los que le hubieran correspondido en el supuesto de que el procedimiento hubiese terminado de forma ordinaria mediante resolución expresa.

En cualquier caso, y también dentro del ámbito de los transportes terrestres, existe otro supuesto en que el presunto infractor ha de abonar una cantidad económica en el momento de la denuncia, aunque el supuesto de hecho no encaja exactamente en la problemática de las actividades económicas y recreativas. Esta previsión viene recogida en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en su art. 216, apartados *b)* y *c)*, y se refiere a la imposición y ejecución de sanciones por infracciones cometidas por personas que no tengan su residencia en territorio español. En estos casos el importe de la sanción deberá ser entregado en el momento de la denuncia, en concepto de depósito, sin que por ello deba efectuarse reducción alguna. Por su parte, la autoridad o el agente denunciante deberá entregar al denunciado el escrito de denuncia y el recibo de depósito de la cantidad correspondiente. La cantidad será entregada a resultas del acuerdo que en definitiva adopte la autoridad competente, a la que se remitirá aquélla en unión del escrito de denuncia.

Por último, cabría hacer referencia a las especialidades incorporadas en el ámbito tributario por el Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario.

En este caso, si el procedimiento sancionador se inicia como consecuencia de un procedimiento de inspección, será competente para acordar la iniciación el equipo o unidad que hubiera desarrollado la actuación de comprobación e investigación, salvo que el inspector jefe designe otro diferente. Cuando el inicio y la tramitación correspondan al mismo equipo o unidad que haya desarrollado o esté desarrollando las actuaciones de comprobación e investigación, el acuerdo de inicio podrá suscribirse por el jefe del equipo o unidad o por el funcionario que haya suscrito o vaya a suscribir las actas. En otro caso, la firma corresponderá al jefe de equipo o unidad o al funcionario que determine el inspector-jefe.

En todo caso, el inicio del procedimiento sancionador requerirá autorización previa del inspector-jefe.

Si se trata de actuaciones inspectoras distintas de las que integran el procedimiento de inspección, será competente para iniciar el procedimiento sancionador el equipo o unidad que haya desarrollado las actuaciones de las que trae su causa la infracción. Con ocasión del trámite de alegaciones, el interesado podrá manifestar de forma expresa su conformidad o disconformidad con la propuesta de resolución del procedimiento sancionador que se le formule, de forma que se presumirá su disconformidad si no se pronuncia expresamente al respecto. Si presta su conformidad a la propuesta de sanción, se entenderá dictada y notificada la resolución de acuerdo con dicha propuesta por el

transcurso del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la fecha en que prestó la conformidad, sin necesidad de nueva notificación expresa al efecto.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el art. 54 del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid, prevé un procedimiento sancionador simplificado para las infracciones leves. Asimismo se contempla la posible tramitación por este procedimiento de las infracciones leves tipificadas en la LEPAR.

A efectos ilustrativos se incluye un cuadro comparativo de procedimientos sancionadores en las cuatro materias señaladas:

	Sancionador en materia de tráfico	Sancionador en materia de transportes terrestres	Sancionador en materia de gestión tributaria.	Sancionador en materia de prevención e incendios
Inicio	La denuncia formulada por los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos	Necesita acuerdo de inicio.	<p>a) En los procedimientos sancionadores iniciados por órganos de inspección, será competente para acordar la iniciación del procedimiento sancionador el equipo o unidad que hubiera desarrollado la actuación de comprobación e investigación, salvo que el inspector jefe designe otro diferente.</p> <p>b) Si se trata de actuaciones inspectoras distintas de las que integran el procedimiento de inspección, será competente para iniciar el procedimiento sancionador el equipo o unidad que haya desarrollado las actuaciones de las que trae su causa la infracción.</p>	Mediante acuerdo del órgano competente, que se comunica al instructor y simultáneamente al interesado.

	Sancionador en materia de tráfico	Sancionador en materia de transportes terrestres	Sancionador en materia de gestión tributaria.	Sancionador en materia de prevención e incendios
<p>Abono de sanción</p> <p>Conse- cuencias</p>	<p>Algunas conse- cuencias (cuando se abona en el acto de denuncia o en el plazo para efectuarlo):</p> <p>— Reducción del 50 por 100 del importe de la multa.</p> <p>— Renuncia a formular alegaciones (si se formulan se tendrán por no presentadas).</p> <p>— Terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.</p> <p>— Agotamiento de la vía administrativa siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (el plazo para interponer el recurso se iniciará el día siguiente a aquél en que tenga lugar el pago).</p> <p>— Firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago.</p> <p>— La sanción no computará como antecedente, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.</p>	<p>Cuando el interesado decida voluntariamente hacer efectiva la sanción antes de que transcurran los quince días siguientes a la notificación del expediente sancionador, la cuantía pecuniaria de la sanción inicialmente propuesta se reducirá en un 25 por 100.</p> <p>El pago de la sanción pecuniaria con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora equivaldrá a la terminación del procedimiento. El interesado podrá interponer idénticos recursos a los que le hubieran correspondido en el supuesto de que el procedimiento hubiese terminado de forma ordinaria mediante resolución expresa.</p>		<p>No se prevé expresamente, si bien el art. 8.2 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración de Madrid, prevé que «Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, el pago voluntario por el imputado, en cualquier momento anterior a la resolución, podrá implicar igualmente la terminación del procedimiento sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos procedentes.</p> <p>En los términos o periodos expresamente establecidos por las correspondientes disposiciones legales, se podrán aplicar reducciones sobre el importe de la sanción propuesta, que deberán estar determinadas en la notificación de la iniciación del procedimiento».</p>

	Sancionador en materia de tráfico	Sancionador en materia de transportes terrestres	Sancionador en materia de gestión tributaria.	Sancionador en materia de prevención e incendios
No abono de sanción en el acto de denuncia	Debe indicarse que la denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias previstas, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes.			
No abono con reducción ni realización de alegación	Si en el plazo señalado no se hubiesen formulado alegaciones o no se hubiese abonado la multa, se indicará que el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo.			El órgano instructor formula propuesta de resolución, que se remite al órgano competente para resolver, que dispone de tres días para ello.
Especialidades		Cuando las infracciones sean cometidas por personas que no tengan su residencia en territorio español, el importe de la sanción deberá ser entregado en el momento de la denuncia, en concepto de depósito, sin que por ello deba efectuarse reducción alguna.	Con ocasión del trámite de alegaciones, el interesado puede manifestar expresamente su conformidad o disconformidad con la propuesta de resolución del procedimiento sancionador que se le formule, de forma que se presumirá su disconformidad si no se pronuncia expresamente al respecto.	

	Sancionador en materia de tráfico	Sancionador en materia de transportes terrestres	Sancionador en materia de gestión tributaria.	Sancionador en materia de prevención e incendios
Especialidades <i>(cont.)</i>		La cantidad será entregada a resultados del acuerdo que en definitiva adopte la autoridad competente, a la que se remitirá aquélla en unión del escrito de denuncia.	Si el interesado presta su conformidad a la propuesta, se entenderá dictada y notificada la resolución de acuerdo con dicha propuesta por el transcurso del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la fecha en que prestó la conformidad, sin necesidad de nueva notificación expresa al efecto.	

1.3.2. Fundamentos y diseño del procedimiento abreviado

A) Competencia normativa para su regulación

A la vista de la normativa estatal expuesta, parece deducirse que, al menos, las líneas generales de este tipo de procedimientos (aquellas que introducen mayores especialidades con respecto al título IX LRJPAC o su reglamento de desarrollo) deberían venir establecidas en una norma de rango legal, sin perjuicio de que una vez establecidas éstas, pudiera existir una habilitación a las Entidades locales, en cuanto titulares y ejercientes de la potestad sancionadora, para la adopción de las disposiciones normativas que resulten precisas para la aplicación del procedimiento abreviado.

B) Normativa básica en materia de potestad sancionadora

El Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece las disposiciones básicas en materia de ejercicio de la potestad sancionadora, que deben ser respetadas por todas las Administraciones Públicas, tanto en la regulación que realicen del procedimiento sancionador, como en el propio ejercicio de dicha potestad.

En este sentido, la modificación que se proponga de la LEPAR deberá tener en cuenta el necesario respeto a estos principios, tanto los generales (tipicidad, proporcionalidad) como los procedimentales, que exigen la tramitación de un procedimiento

para el ejercicio de la potestad sancionadora que reúna las garantías a que se refiere la LRJPAC.

C) Esquema del procedimiento abreviado

Se considera que el procedimiento abreviado no debería aplicarse para tramitar cualquier expediente sancionador, sino sólo los que reunieran determinadas características:

- a) Que se trate de una infracción flagrante o manifiesta, de carácter leve o grave⁵⁶.
- a) Que la sanción a imponer consista en una multa⁵⁷.

Con objeto de agilizar el inicio del procedimiento, sería útil permitir que la iniciación del mismo pudiera realizarse a partir de un acta de inspección, notificada al titular o responsable, y que por tanto debería contener toda la información exigida a un acuerdo de iniciación.

Una vez notificado el inicio del procedimiento, se otorgaría un plazo breve al presunto infractor para efectuar alegaciones o proponer las pruebas que estime convenientes. No obstante, también se ofrecería la posibilidad de «pronto pago» de la multa, en cuyo caso se aplicarían una reducción en el importe de la misma, finalizando el procedimiento.

Transcurrido el plazo para efectuar alegaciones y realizada la prueba, en su caso, se elevaría el expediente al órgano competente para resolver.

1.4. Publicidad de sanciones

La LEPAR prevé que por razones de ejemplaridad pueda acordarse la publicación en la página web y en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de las *sanciones firmes* impuestas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Dada la nueva distribución de competencias en materia sancionadora que se propone en el apartado 1.1 de este epígrafe, se considera que debería ampliarse dicha posibilidad de publicación a todos los Boletines Oficiales, concretando la información que puede incluirse en dicha publicación, y previendo expresamente que los gastos de la misma correrán a cargo de los responsables de la correspondiente infracción

⁵⁶ En el caso de infracciones muy graves, dada la entidad de las posibles sanciones a imponer, se considera preferible la tramitación del procedimiento sancionador de acuerdo con los requisitos y plazos establecidos en la actualidad.

⁵⁷ En el caso de las infracciones graves, la LEPAR prevé la posibilidad de sancionarlas, bien con multa, bien con la clausura del local, la prohibición del espectáculo o la inhabilitación para la organización y promoción de espectáculos y actividades recreativas. Cuando la sanción no es de carácter pecuniario, puesto que la tramitación del procedimiento sancionador puede llevar aparejado el cese en el ejercicio de la actividad por un período de tiempo determinado, parece preferible mantener la tramitación del procedimiento sancionador en los términos previstos por la normativa de general aplicación.

1.5. Unificación de criterios respecto de la transmisibilidad de las licencias

Se ha expuesto cómo la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU) y la Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación por Formas de Energía contemplan de forma distinta la relación entre procedimiento sancionador y transmisibilidad de licencias. Por tanto, se propone que en estos supuestos la regulación se unifique, en la línea seguida por la OMTLU o por la Ley 11/2009, de 6 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cataluña, cuyo art. 36.2 establece:

«2. No pueden transmitirse las licencias ni las autorizaciones que son objeto de un procedimiento de inspección, de un expediente sancionador o de cualquier otro procedimiento de exigencia de responsabilidades administrativas en los términos establecidos por el art. 61.3, mientras no se haya cumplido la sanción impuesta o no se haya resuelto el archivo del expediente por falta de responsabilidades. Tampoco pueden transmitirse las licencias ni las autorizaciones sujetas a expediente de revocación o caducidad hasta que no exista una resolución firme que confirme la licencia».

De acuerdo con este planteamiento, se propone modificar la LEPAR en el sentido de impedir la transmisión de la licencia de funcionamiento de aquellos establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas que sean objeto de un procedimiento de inspección, de una medida provisional, expediente sancionador o de cualquier otro procedimiento de exigencia de responsabilidades administrativas, hasta que estos procedimientos hayan finalizado y se haya satisfecho la sanción o la medida impuesta.

2. Modificación de la Ley autonómica 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (LDTA)

2.1. Atribución al Ayuntamiento de Madrid de las competencias autonómicas sobre control de la venta de bebidas alcohólicas y su consumo en la vía pública

Actualmente el ayuntamiento es competente para otorgar la autorización específica para la venta de bebidas alcohólicas y para sancionar la venta de bebidas alcohólicas sin disponer de dicha autorización. No obstante, cuando el establecimiento dispone de autorización específica y la venta de bebidas alcohólicas se produce fuera del horario autorizado (entre las 8 y 22 horas), la sanción de esta infracción corresponde a la Comunidad de Madrid.

Dado que es el ayuntamiento el que a través de la policía municipal inspecciona estas actividades, otorga la autorización de venta y sanciona la venta sin autorización, resulta lógico que también pueda sancionar la venta con autorización pero fuera del horario permitido, así como la venta de bebidas alcohólicas, para su consumo fuera del local, por establecimientos autorizados.

Junto a ello, el fenómeno del «botellón» da lugar a graves problemas de convivencia ciudadana, especialmente en determinadas zonas de la Ciudad de Madrid, provocando molestias a los vecinos y ofreciendo una imagen «deteriorada» de la ciudad, como consecuencia de la acumulación de residuos que generan estas concentraciones humanas.

Se propone, por tanto, trasladar al Ayuntamiento de Madrid la competencia para la incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores por la comisión de las siguientes infracciones:

- a) El consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública (tipificada como infracción leve).
- b) La venta o suministro de bebidas alcohólicas en horario nocturno, a través de establecimientos en los que no esté autorizado su consumo (infracción grave).
- c) La venta de bebidas alcohólicas en establecimientos para los que sí esté autorizado su consumo, si dicha venta se efectúa para su consumo fuera de los mismos (infracción grave).

2.2. *Tipificación de las infracciones. Reincidencia*

Con el objeto de evitar las dificultades que actualmente se producen para sancionar las infracciones por venta de alcohol sin autorización o con autorización pero fuera del horario permitido, se propone modificar la tipificación de la reincidencia en este tipo de infracciones.

Actualmente, la venta de alcohol sin autorización, o con autorización pero fuera del horario autorizado, constituye una infracción administrativa grave, tipificada en el art. 56.1 LDTA. En caso de reincidencia, según el art. 57.9 LDTA, la infracción se convierte en muy grave. A estos efectos, se considera que existe reincidencia cuando se ha impuesto mediante resolución firme una sanción por infracción grave en el año anterior a la fecha de la denuncia.

Para permitir sancionar como infracciones muy graves conductas de reiterado incumplimiento, se propone que el plazo a tener en cuenta a efectos de valorar la reincidencia sea de dos años, en lugar del plazo de un año actualmente previsto en el art. 57.9 LDTA.

Esta medida requeriría que por parte de la Asamblea de Madrid se modificase la tipificación de las infracciones que se realiza en la LDTA.

Como medida adicional, se propone que se prevea la intransmisibilidad de la licencia específica para la venta de bebidas alcohólicas en los establecimientos en que no esté permitido su consumo inmediato. La razón de esta limitación está en la posibilidad de valorar las circunstancias concurrentes cuando se produzca la transmisión del negocio, que en algún supuesto podrían aconsejar el no otorgamiento de una nueva licencia para la venta de bebidas alcohólicas.

Vinculado con lo anterior, sería conveniente incluir en el cuadro de sanciones por infracciones muy graves la revocación de la licencia específica para la venta de bebidas alcohólicas.

2.3. *Posibilidad de establecer un procedimiento sancionador especialmente rápido («express»)*

La generalización del consumo de bebidas alcohólicas en los espacios públicos, fundamentalmente por parte de la población joven y adolescente, aconseja el establecimiento de algún tipo de especialidad procedimental que disuada a los ciudadanos de la realización de estos comportamientos. En este sentido, se propone diseñar un procedimiento abreviado para la tramitación de los expedientes sancionadores iniciados por el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, similar al descrito anteriormente en el ámbito de la LEPAR.

El procedimiento sancionador se iniciaría a través del acta, elaborada normalmente por funcionarios de la policía municipal, con un contenido prefijado y notificada en el acto al presunto infractor. Dada la naturaleza del comportamiento infractor, resulta relativamente fácil el inicio a través de esta vía, y también la notificación inmediata.

A partir de este momento, se otorgaría un plazo de diez días para efectuar alegaciones y proponer pruebas, o bien para proceder al pago de la multa impuesta, en cuyo caso el infractor se beneficia de una reducción de su importe, finalizando el procedimiento.

En caso de no efectuar el pronto pago, se elevará el expediente al órgano competente para resolver.

Se considera, finalmente, que sería aconsejable complementar esta regulación con alguna previsión orientada a conseguir la concienciación ciudadana, especialmente de la población joven, en relación con el consumo de bebidas alcohólicas y las consecuencias del «botellón».

2.4. *Publicidad de las sanciones*

La redacción actual del art. 62 LDTA prevé la posibilidad de que el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador acuerde la publicidad de las sanciones impuestas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y en los medios de comunicación social. Dicha publicación se justifica por razones de ejemplaridad, y siempre que concurra alguna circunstancia de riesgo para la salud o seguridad de los usuarios, reincidencia o acreditada intencionalidad en la infracción.

Por razones de coherencia con la propuesta realizada en el ámbito de la LEPAR, se propone la modificación de este precepto, ampliando la referencia a la publicación en los «*Boletines Oficiales de las Administraciones Públicas*», concretando los datos que serán

objeto de publicación, así como con la previsión de que los gastos de la misma correrán a cargo de los responsables de la infracción.

3. Otras medidas

3.1. *Aplicación del procedimiento abreviado en otros ámbitos sectoriales vinculados con los anteriores*

Tal y como se señala al inicio de este estudio, uno de sus objetivos consiste en mejorar la convivencia ciudadana en la Ciudad de Madrid, conciliando el disfrute del ocio nocturno con el descanso y bienestar de los vecinos.

En este sentido, existen problemas conexos íntimamente relacionados con dicho ocio nocturno y, en particular, con el fenómeno del botellón, básicamente en materia de ruido y de residuos.

Por ello, se propone la extensión de alguna de las medidas expuestas anteriormente a estos ámbitos sectoriales, básicamente la posibilidad de tramitar un procedimiento sancionador abreviado en relación con las molestias ocasionadas por el ruido que suele acompañar el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, así como por los residuos que dichas actividades generan.

3.2. *Publicidad de horario y aforo*

La LEPAR, en su art. 13 establece que en el exterior de los locales y establecimientos regulados en dicha ley, y en lugar visible deberá exhibirse un documento expedido por los respectivos ayuntamientos con arreglo al modelo que se aprobará reglamentariamente, donde constarán los datos esenciales de la licencia.

Asimismo, el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, reitera en su art. 7 la obligación, por parte de sus titulares, de exhibir en lugar visible un «cartel» expedido por los respectivos ayuntamientos con arreglo a las características, medidas y contenido que figuran en el anexo IV del mismo. En dicho contenido, entre otros, se encuentra el aforo total y los horarios de apertura, funcionamiento y cierre del local.

La disposición final primera del citado decreto faculta, por otro lado, al Consejero de Presidencia para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo del mismo; así como para proceder a la aprobación del modelo de cartel identificativo.

En definitiva, lo que se pretende con dicha medida es evitar una posible diversidad de modelos de carteles identificativos, lo que produciría, en los usuarios y consumidores de los mismos, confusiones y equívocos que pueden y deben evitarse.

Mediante la Orden 434/1999, de 12 de marzo, de la Consejería de Presidencia, se aprueba en detalle el modelo de cartel identificativo; contiene las dimensiones, color y demás características técnicas a las que habrá de ceñirse la confección de estos «carteles» que facilitarán los ayuntamientos respectivos. Por otro lado, se regulan los aspectos procedimentales relativos a la expedición del citado documento, coordinando, en esta materia, las actuaciones de esta Consejería de Presidencia, a través de la Dirección General de Protección Ciudadana, con la de los ayuntamientos, con el fin de facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones.

En el momento actual, la confección y entrega del cartel al establecimiento está condicionada por la adjudicación de un número identificativo por parte de la Comunidad de Madrid, actuación que a veces se retrasa en demasía, dando lugar a problemas en el adecuado control administrativo por el Ayuntamiento de Madrid. En el procedimiento de asignación del número identificativo no se manejan otros datos que los contenidos en las licencias otorgadas, datos todos ellos que figuran en poder del ayuntamiento.

Por ello, se propone que sea el ayuntamiento quien asigne el número identificativo, con objeto de agilizar este procedimiento. Para ello, podrían utilizarse dos sistemas:

— Que la Comunidad de Madrid realizara una encomienda de gestión al ayuntamiento para la asignación del número identificativo. Dicha encomienda se formalizaría en un convenio.

Que se modificase el Decreto 184/1998, así como la Orden 434/1999, de forma que se habilite al Ayuntamiento de Madrid a incorporar el número identificativo en el cartel.

3.3. Ampliación del número de zonas de protección acústica especial (ZPAE)

Al objeto de ampliar los ámbitos geográficos dotados de mayores niveles de protección para lograr un mayor bienestar de los ciudadanos, se propone proseguir el análisis y cartografiado acústico de las distintas zonas de Madrid sometidas a elevados índices de inmisiones sonoras que puedan justificar su declaración como ZPAE.