

GRANDES EVENTOS EN EL ESPACIO PÚBLICO

Iñigo Urrutia Libarona. UPV/EHU

V.1. Introducción

V.2. Concepto de Gran Evento

V.2.1. Características

V.3. Régimen de autorización

V.3.1. ¿Todo gran evento desarrollado en el espacio público exige un título habilitante municipal?

V.3.2. ¿La autorización (o no) de un gran evento se enmarca, en todo caso, en una capacidad puramente discrecional municipal?

V.4. Ámbitos

V.4.1. Grandes eventos en tanto espectáculos públicos o actividades recreativas

a) Títulos: la doble autorización

b) Régimen de intervención en el caso de utilizarse instalaciones o estructuras eventuales

c) Pruebas deportivas en vías interurbanas: autorización

d) Régimen de inspección

e) Régimen sancionador

V.4.2. Grandes eventos y normativa de autoprotección

V.4.3. Grandes eventos y seguridad ciudadana

V.4.4. Grandes eventos en el ámbito deportivo

V.5. Régimen económico

V.6. Análisis particular: recintos festivos con ocasión de fiestas patronales

Conclusiones y propuestas

Bibliografía

1. Introducción

Uno de los ámbitos más clásicos de intervención municipal ha venido siendo el relativo al control de las actividades sociales desarrolladas en la vía pública, constituyendo uno de los fundamentos de la llamada policía administrativa¹. Así, el artículo 1 del aún vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 faculta a los Ayuntamientos a intervenir la actividad de sus administrados en el ejercicio de la función de policía, “cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas”².

¹ Sobre la policía administrativa y su relación con el concepto de “orden público” entendido en su sentido tradicional expansivo, continua siendo de referencia el trabajo de Fernando GARRIDO FALLA “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa” RAP nº 11, 1953, especialmente pp. 14 y ss..

² Artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (Decreto de 17 de junio de 1955). También la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 facultaba a los Alcaldes, como autoridad

Las potestades de policía, históricamente configuradas como un verdadero poder propio³, que facultarían la actuación administrativa frente a las perturbaciones del orden público (o su amenaza) han de interpretarse, en la actualidad, de forma acorde con las exigencias de principios básicos del estado de derecho, como el principio de legalidad (art. 9.1 CE que exige el sometimiento de los poderes públicos a la Ley y al derecho)⁴, el reconocimiento de derechos y libertades ciudadanas, las garantías de los derechos fundamentales, o el principio de reserva de Ley, tal y como el TC ha destacado⁵. El municipio ha de garantizar que la libertad individual de cada uno se ejerza en el espacio urbano de manera respetuosa con los derechos de los demás y con las cosas que son de todos, si bien su capacidad de intervención, en el caso de actividades sociales desarrolladas en la vía pública, habrá de actuarse dentro de los márgenes legales, garantizando libertades básicas como la de expresión y de creación artística, el derecho de asociación, el derecho a la cultura así como los derechos de reunión y manifestación.

La intervención municipal ha encontrado nuevos fundamentos a través de la normativa municipal sobre espacio público que, sobre la base de la regulación de los títulos de intervención vinculados al uso del dominio público, ha ensanchado notablemente las normas de policía administrativa vinculadas a tal utilización. Se trata de una normativa cuyo objetivo fundamental es “preservar los espacios públicos como un exponente de convivencia y civismo”⁶. La base competencial se encuentra, como es sabido, en la reforma de la LBRL operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de para la modernización del gobierno local, que incluyó la posibilidad de que los

gubernativa, a sancionar, con ciertos límites cuantitativos en función de la población que tuviese el municipio, los actos que “alterasen la paz pública o la convivencia social” (art. 2).

³ Con el Estado intervencionista el concepto de orden público iría ampliando sus contornos. Así, a comienzos del siglo XX, HAURIUO formuló un concepto amplio de orden público, identificándose con el orden material y exterior, esto es, con un estado de hecho opuesto al desorden, enumerando como elementos integrantes del mismo la tranquilidad, la seguridad y la salubridad (HAURIUO, *Precís de Droit Administratif et Droit Public*, 11 edic., 1927, p. 445). Durante la dictadura franquista el concepto de orden público sufrió una ampliación desorbitada, posibilitando reprimir multitud de derechos fundamentales y libertades públicas. La Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, sancionó en su artículo 2 multitud de conductas contrarias al orden público, como “los que atenten a la unidad espiritual, nacional, política o social de España (art 2.a), “los paros colectivos” (2.c) o “las manifestaciones y las reuniones públicas ilegales” (2.e) o los que de cualquier otro modo “faltaren a lo dispuesto en la presente Ley o alterasen la paz pública o la convivencia social” (2.i).

⁴ Sobre esta cuestión *vid* Manuel REBOLLO PUIG “La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad” RVAP nº 54, 1999, pp. 247 ss.

⁵ Precisamente, el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo que, con relación a la “policía de espectáculos” la potestad sancionadora municipal no encuentra suficiente cobertura legal en un concepto amplio de “seguridad pública” que pudiera tener anclaje en la legislación estatal sobre seguridad ciudadana. El TC exige una expresa y específica habilitación legal para poder sancionar conductas contrarias a las normas dirigidas a ordenar un desarrollo adecuado de los espectáculos y actividades recreativas (STC 25/2004, de 26 de febrero de 2004, FJ 7; véase también STC 184/1995, de 12 de diciembre de 1995, FJ 3).

⁶ *Vid.* Exposición de Motivos de la Ordenanza Tipo de Seguridad y convivencia ciudadana aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias; también Exposición de Motivos de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, entre otras.

Ayuntamientos, para la adecuada ordenación de las relaciones sociales de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, pudieran establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones⁷.

El nuevo enfoque introducido por las ordenanzas sobre civismo parte de nuevos paradigmas, que han sido calificados por algún autor como un “espacio urbano desconflictivizado”⁸, configurándose la norma como instrumento para hacer frente a las situaciones y circunstancias que pudieran afectar a la convivencia o alterarla, actuando la potestad sancionadora.

Uno de los ámbitos en el que han incidido las ordenanzas sobre civismo es la relativa a las condiciones en que pueden desarrollarse *eventos en el espacio público*. Se trataría de acontecimientos de tipo cultural, deportivo, de ocio, espectáculos y similares desarrollados en el espacio público, y que pueden tener distinta dimensión y alcance. La capacidad de intervención municipal respecto de este tipo de acontecimientos encontrará varios fundamentos, de entre los que caben destacar los siguientes: la intensidad del uso del dominio público; la ordenación del ámbito conocido como la policía de espectáculos (que incluye aspectos tales como la seguridad de las instalaciones, las medidas de prevención de riesgos, horarios, títulos habilitantes, inspecciones y sanciones); o la preservación del orden público y la seguridad de las personas y los bienes.

En este capítulo se analizará el régimen al que han de someterse los denominados “grandes eventos” que han sido singularizados en algunas ordenanzas sobre civismo. Teniendo en cuenta que los grandes eventos que pueden tener lugar o desarrollarse en el espacio público resultan heterogéneos, sometiéndose, en muchos casos, a normas de carácter sectorial, nos proponemos deslindar los regímenes de aplicación y analizar el alcance del régimen aplicable a los “grandes eventos en el espacio público”, preguntándonos en qué medida éste puede suponer alguna novedad respecto del régimen de intervención, control y supervisión prevista en la normativa sectorial, principalmente de espectáculos públicos, y cómo cabría resolver las eventuales colisiones de este régimen de intervención con los derechos fundamentales. Nos

⁷ Al respecto, Juan M^a PEMÁN GAVÍN, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona” *REALA* nº 305, 2007, sobre esta cuestión pp. 24 ss..

⁸ Tomo el término de Manuel DELGADO, *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del modelo Barcelona*. Catarata, Barcelona, 2007, p. 226 donde dice que “el espacio público pasa a concebirse como la realización de un valor ideológico, lugar en que se materializan diversas categorías abstractas como democracia, ciudadanía, convivencia, civismo, consenso y otras supersticiones políticas... Por descontado que en ese territorio cualquier presencia indeseable es rápidamente exorcizada y corresponde expulsar o castigar a cualquier ser humano que no sea capaz de mostrar modales de clase media. Barcelona es un ejemplo de cómo, a la que te descuidas, ese sueño de un espacio público desconflictivizado, por el que pulula un ejército de voluntarios ávidos de colaborar, se derrumba en cuanto aparecen los signos de una sociedad cuya materia prima es la desigualdad y el fracaso”.

proponemos, en definitiva, reflexionar sobre la eventual regulación de este tipo de actividades en las Ordenanzas sobre espacio público, proponiendo modelos y líneas de avance.

2. Concepto de gran evento

Bajo el epígrafe “Grandes Eventos en el Espacio Público” algunas ordenanzas reguladoras del espacio público han dedicado atención a este tipo de actividades, singularizándolas respecto del resto de actividades cívicas, culturales, lúdicas y deportivas, dentro de las que se integrarían⁹. Ese es el caso de la Ordenanza sobre Espacio Público del Ayuntamiento de Bilbao¹⁰, cuyo artículo 25 se refiere específicamente a la organización y régimen de autorización de los grandes eventos, que la norma describe de la siguiente forma:

“Se consideran grandes eventos aquellos espectáculos públicos, actividades recreativas y pruebas deportivas de todo tipo que, siendo “singulares” por extraordinarios, trascienden de la zona de influencia de Bilbao, alcanzando incluso una repercusión estatal e internacional. Tales espectáculos y actividades recreativas de toda índole implican una ocupación privativa del espacio público de Bilbao por un periodo de tiempo determinado, nunca superior al año, y en los que la asistencia del público o de la ciudadanía a los mismos, exige como norma general el pago de previa entrada”.

La idea básica que se desprende de la definición reglamentaria es la de un tipo de actividad que supone un uso especialmente intenso del espacio público. Cabría pensar en acontecimientos musicales de relevancia que pueden durar uno o varios días, pruebas deportivas multitudinarias u otro tipo de acontecimientos lúdicos, festivos o incluso reivindicativos de carácter masivo, que pudieran limitar o entorpecer el uso común general del dominio público municipal. Se trataría, en líneas generales, de un conjunto de actividades que englobarían el clásico ámbito conocido como “policía de espectáculos”¹¹, pero enfocando el sistema de intervención desde una perspectiva diferente, la relativa al uso del espacio público, y su ordenación por parte del municipio.

En todo caso, la definición precisa de lo que se entienda por “gran evento” resultará esencial a los efectos de determinar el régimen jurídico que le sea de aplicación. Y es

⁹ Véase el trabajo del profesor Unai ABERASTURI en esta obra.

¹⁰ Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de fecha 23-9-2010; Publicada en BOB nº 186 de 27-9-2010.

¹¹ La llamada “policía de espectáculos” ha velado históricamente por el desarrollo pacífico de los espectáculos, es decir, por el buen orden de los mismos, como lo atestiguan el viejo Reglamento de Policía de Espectáculos, aprobado por Orden de 3 de mayo de 1935. *Vid.* GARRIDO FALLA, Fernando, “Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos” REDA, nº 76, 1992, pp. 501-510; CÁMARA DEL PORTILLO, Diego, “La intervención de la administración en la seguridad ciudadana y espectáculos públicos”, en Enrique Linde Paniagua (*coord.*), *Parte especial del derecho administrativo: la intervención de la administración en la sociedad*. Colex, Madrid, 2012, p. 292 ss.; CASTILLO BLANCO, Federico A. y ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, Pilar, *Espectáculos públicos y actividades recreativas: régimen jurídico y problemática actual*. Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 56 ss.

que, no todo gran evento que se produzca en el espacio público, por el hecho de afectar el dominio público, ni por multitudinario que éste sea, implicará por sí mismo una capacidad de actuación discrecional por parte del municipio, exigiéndose un análisis de la concreta actividad de que se trate, de su relación con el ejercicio de los derechos fundamentales implicados y de su concreta regulación por parte del legislador. Expresado en otros términos, la competencia municipal para gestionar el espacio público podrá actuarse no sobre la base exclusiva de tratarse de un “gran evento” sino, más bien, sobre la base del análisis de la concreta actividad de que se trate y de la exigida compatibilidad de la intervención municipal con los derechos y libertades, en especial, los derechos de reunión y manifestación. El concepto “gran evento” no ensancha las competencias municipales, ni hace surgir un nuevo fundamento de intervención administrativa, si bien su dimensión y la intensidad de la afección sobre el uso general del dominio público que pueda representar constituirán aspectos esenciales a la hora de determinar el régimen jurídico de su realización y supervisión. Seguidamente trataremos de extraer los caracteres de los “grandes eventos” a partir de la definición normativa arriba transcrita.

2.1. Características

Partiendo de la definición arriba transcrita, cabría extraer una serie de características que singularizarían los grandes eventos, y que serían las siguientes:

- 1) Tipo de actividad: de acuerdo con la definición, las actividades que englobaría el concepto de “gran evento” vendrán conformadas por los *espectáculos públicos*, *actividades recreativas* y pruebas deportivas. Como posteriormente se observará, los espectáculos públicos, las actividades recreativas y también las pruebas deportivas realizadas en el espacio público han sido objeto de una específica regulación, que establece su concreto régimen jurídico de autorización. No obstante, al margen de las actividades citadas cabría pensar otro tipo de eventos también multitudinarios que suponen un uso intensivo del espacio público, como las organizadas en los recintos festivos con ocasión de las fiestas patronales de las capitales, o en actos reivindicativos como grandes manifestaciones, que se someten a su régimen específico.
- 2) Singularidad: el segundo aspecto configurador de un “gran evento” es el de su singularidad, o el carácter extraordinario del mismo. La definición normativa hace pensar en actividades cuyo impacto superaría el ámbito municipal debido a la afluencia de personas procedentes de otros lugares. En particular, se hace referencia a su repercusión estatal o internacional para ser considerado como gran evento. Podría pensarse en grandes festivales, acontecimientos deportivos de gran magnitud, etc.
- 3) Intensidad del uso del espacio público: el factor fundamental que caracteriza un “gran evento” es el de la intensidad del uso del espacio público, que la norma configura como “ocupación privativa”. Al respecto conviene advertir, en primer lugar, que la legislación sobre patrimonio de las Administraciones Públicas refiere los tipos de uso, entre los que

se encuentra el uso privativo del “*dominio público*”¹², y no del “espacio público” en general, que trascendería a aquel. En segundo lugar, tratándose de un derecho de uso privativo del dominio público, se requerirá un título habilitante. En la medida que la duración del gran evento se prevé con una duración menor de un año, como el propio precepto expresa, el título que “en principio”¹³ cabrá exigir es la *autorización* demanial, a no ser que se pretendiera realizar obras o instalaciones fijas sobre el dominio público, caso en el que se exigiría una concesión¹⁴, lo que no parece ser el caso de los “grandes eventos”. Y en tercer lugar, la obtención del título habilitante para la ocupación del dominio público no exime al titular del derecho reconocido de la obtención de los restantes permisos necesarios para el desarrollo de las actividades pretendidas¹⁵.

4) **Carácter oneroso:** la definición de “gran evento” se asocia, como regla general, con el pago de previa entrada, si bien ello no se configura con carácter de requisito necesario. Es decir, ni todo evento en el que se cobre entrada se convierte, por tal motivo, en gran evento, ni todo gran evento exige necesariamente que los asistentes paguen entrada. En todo caso, que el evento prevea el pago de previa entrada será un factor esencial a la hora de establecer su régimen económico¹⁶.

5) **Organización:** la definición normativa de “gran evento” induce a pensar que se trata de actividades organizadas por sujetos privados. La cuestión que cabe plantear es si el régimen resultaría aplicable en el caso de que los organizadores sean administraciones públicas o entidades de composición mixta (público-privadas), como podría ser una comisión de fiestas, cuya naturaleza jurídica, resultará de gran trascendencia¹⁷. Ello

¹² Vid. artículo 85.3 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que define el uso privativo como “el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados”; más en particular el art. 68.b del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi se refiere en concreto al uso privativo de los bienes “de uso público” dejando al margen a los bienes demaniales de servicio público. Véase también el art 75.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).

¹³ Decimos “en principio” ya que las diferencias entre la autorización y la concesión son hoy meramente convencionales. El legislador sectorial utiliza una u otra técnica según pretenda un nivel de intervención mayor o menor en la actividad; pero la preexistencia o no de un derecho en el patrimonio del particular (propio del sistema autorizatorio y no de la concesión), el carácter declarativo o constitutivo de una y otro, y el carácter más o menos enérgico de las potestades de intervención son extremos que el legislador diseña (vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de derecho administrativo general*. Tomo II, Iustel, Madrid, 2016, p. 267).

¹⁴ Artículo 69.3 del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi.

¹⁵ Esta cuestión resulta pacífica en la jurisprudencia a partir de la STS de 20 de diciembre de 1987 (FJ 4).

¹⁶ El uso del dominio público por los particulares ha constituido tradicionalmente el presupuesto habilitante para la exigencia de una tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público. Vid Artículo 20.3.l) y n) de la Ley de Haciendas Locales. Al respecto Rosa M. GALÁN SÁNCHEZ “Los bienes públicos y su régimen tributario” en Julio V. González García (dir) *Derecho de los bienes públicos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005 pp. 1376-1380.

¹⁷ La Ordenanza de Espacio Público del Ayuntamiento de Bilbao excluye de su ámbito de aplicación la organización de las fiestas, manteniendo en vigor la Ordenanza de Fiestas del Ayuntamiento de Bilbao, por razón, dice la exposición de motivos de aquella, de la peculiar naturaleza de los usos que se realizan

tiene importancia en la medida que la normativa municipal excluye la necesidad de obtener títulos habilitantes en el caso de que sea la propia administración la organizadora del evento (hipótesis que nos llevaría a pensar en las reservas demaniales¹⁸). No obstante, la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas actúa desde una perspectiva más integral, abarcando los espectáculos organizados por entidades privadas y también públicas¹⁹. Es decir, el título habilitante de uso de dominio público (o su inexigibilidad) no absorberá el relativo al de espectáculos o actividades recreativas, si esta última normativa resulta de aplicación.

3. Régimen de autorización

Las referencias al régimen de autorización de los llamados “grandes eventos” en las Ordenanzas sobre civismo resultan genéricas y, en ciertos casos, indeterminadas. Así, continuando con el ejemplo de la Ordenanza sobre Espacio Público del Ayuntamiento de Bilbao, tras describir lo que la norma entiende por “gran evento”, establece lo siguiente:

“La organización de los grandes eventos, la determinación de su concreto régimen jurídico y económico corresponde a la unidad municipal competente que, previa coordinación de todas las Áreas y Servicios afectados por tales eventos, determinará su emplazamiento, ordenará la supervisión municipal de su desarrollo y terminación y evaluará su total impacto en la ciudad, desde todo punto de vista.”

Como se ve, el régimen de autorización no se explicita, ni se indica el título habilitante, conteniendo una mera atribución competencial a favor de un área municipal que tampoco se identifica (en principio sería la encargada del patrimonio), y un mandato de coordinación respecto de las restantes áreas y servicios afectados por los grandes eventos, fruto de lo cual se determinará el emplazamiento del evento, la supervisión municipal, y finalmente se analizará el impacto del evento sobre la ciudad.

con ocasión de las mismas y la escasa trascendencia temporal de las mismas. No obstante, la Ordenanza de Espacio Público prevé la aplicación del régimen sancionador en ella previsto a las infracciones que pudieran cometerse en el recinto festivo. Por las razones que luego se expondrán, ha de desecharle la idea de que el uso del dominio público pueda flexibilizar la aplicación del régimen sancionador general cuando se trate de infracciones cometidas por sujetos beneficiarios del correspondiente título habilitante. Para poder sancionar, también por infracción de las condiciones de utilización del dominio público, habrá de actuarse el procedimiento sancionador.

¹⁸ Al respecto Javier BARCELONA LLOP, “Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público. Reservas demaniales” en C. Chinchilla (dir.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004, 521-564.

¹⁹ La Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País vasco, por ejemplo, dispone en su Disposición adicional segunda, párrafo 2º, que “Los espectáculos públicos y actividades recreativas organizados directamente por el ayuntamiento con motivo de fiestas y verbenas populares deberán sujetarse a los requisitos y formalidades previstos en esta ley, aun cuando el mismo fuera competente para autorizar el espectáculo o actividad o recibir la comunicación previa”.

La falta de concreción normativa lleva a pensar que los “grandes eventos” participarían del régimen de autorización previsto de forma general para las actividades cívicas, culturales, lúdicas y deportivas. La caracterización de “gran” evento, únicamente añadiría al régimen general de autorización de los “eventos” una necesidad extra de coordinación entre las diversas áreas municipales, a los efectos de determinar el emplazamiento, supervisión y evaluación final. En todo caso, la falta de concreción apuntada hace surgir varias cuestiones jurídicas, que analizaremos separadamente:

3.1. ¿Todo gran evento desarrollado en el espacio público exige un título habilitante municipal?

La lectura de las Ordenanzas reguladoras del espacio público podría llevar a entender que, efectivamente, el desarrollo de un evento en el espacio público exige, en todo caso, una autorización por parte del municipio. Tal interpretación ha de matizarse. Y es que, tanto por razones formales como materiales, el municipio no puede introducir limitaciones al derecho constitucional de reunión, sobre el que el TC se ha pronunciado en estos términos:

“el derecho de reunión “es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo —una agrupación de personas—, el temporal —su duración transitoria—, el finalístico —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—”²⁰.

En todo caso, el derecho de reunión “no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites, entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio artículo 21.2 CE - alteración del orden público con peligro para personas y bienes-, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales, lo que también se deduce del artículo 10.1 de la CE”²¹.

La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, establece el régimen aplicable a eventos y reuniones desarrolladas en lugares de tránsito público, igual que el desarrollo de manifestaciones. Su artículo 1 establece que “ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización” y el art. 8 dispone que “la celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los

²⁰ STC 170/2008, de 15 de diciembre de 2008, FJ 3.

²¹ STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4.

organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo”. El régimen de intervención se establece mediante una comunicación previa que se dirigirá a la autoridad gubernativa, y que habrá de realizarse con una antelación de 10 días naturales, si bien “cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas”²².

La participación del municipio se realiza por medio de informes. Así, tras la recepción por parte de la autoridad gubernativa de la comunicación, ésta notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el artículo 8.2, antes referidas. El municipio deberá informar en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. La ley estable, asimismo, el marco al que ha de adecuarse el informe municipal estableciendo que “el informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado”²³.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tuvo la ocasión de pronunciarse acerca de una previsión contenida en el art. 26 de la Ordenanza de Espacio Público de Bilbao según la cual se incluían entre las actividades sujetas a autorización municipal aquellas que implicaran la concentración de un número importante de personas en determinado punto o a lo largo de un recorrido por el espacio público y no solo las que requieren la instalación u ocupación temporal del espacio público. El Tribunal Superior salvó la cuestión a través del siguiente fundamento interpretativo:

“la exégesis completa del precepto, no la fragmentaria que hace la recurrente, nos lleva a entender que la concentración de personas en el espacio público solo podrá someterse al régimen de autorización municipal cuando comporte el ejercicio de actividades o el uso especial del dominio público local sujetos a dicho régimen de intervención; esto es, una regulación del derecho de reunión extramuros de su contenido constitucionalmente protegido (artículo 21 CE; Ley Orgánica 9/1983)... No hay, pues, en esos preceptos una regulación *ad hoc* infralegal del régimen constitucional de los derechos de reunión y manifestación sino la llamada al régimen de autorización de los artículos 5 y siguientes de la Ordenanza cuando las actividades realizadas en la vía pública estén sujetas a autorización conforme a la normativa de régimen local”²⁴.

²² Artículo 8.2 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

²³ Artículo 9.2 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

²⁴ STSJ País Vasco de 27 de junio de 2012, FJ 8.

La STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2012 se pronunció en semejantes términos con relación a la Ordenanza Municipal para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos de Alcalá de Henares, entendiendo que “la Ordenanza regula la ocupación de los espacios públicos, cuyo uso y disfrute pertenecen a todos los ciudadanos, en el caso de congregaciones extraordinarias con motivo de actividades públicas de carácter cultural o de ocio y no choca por tanto con el derecho a la libertad de reunión amparado por la constitución en el art. 21, en concordancia con el art. 20 que garantiza y se refiere al derecho a expresar libremente pensamientos, ideas y opiniones en un espacio público, y que se regula por su normativa específica”²⁵. En el mismo sentido cabe citar la STSJ Castilla y León (Valladolid) de 30 de enero de 2012²⁶.

La idea que traducen estas sentencias es que cabe distinguir entre el ejercicio del derecho de reunión y los eventos (y grandes eventos). El primero vendría configurado por ciertos caracteres de los que carecerían los segundos, a saber, el intercambio o la exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y cuyos elementos configuradores serían el subjetivo -agrupación de personas-, el temporal -duración transitoria-, el finalista -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración-²⁷. En todo caso, la línea divisoria no es clara, en la medida que un evento (como una comida o una carrera popular) además de tener carácter lúdico también puede incorporar carácter reivindicativo (si se hacen en solidaridad con alguna causa).

El criterio más fiable sería acudir a las excepciones que prevé la propia Ley Orgánica 9/1983 en su artículo 2, entre las que difícilmente cabría incluir los grandes eventos²⁸. Es decir, un gran evento no supone *per se* una actividad social al margen de la garantía constitucional del derecho de reunión y manifestación.

En definitiva, la cuestión que se plantea es discernir qué actividades en concreto se hallan sujetas al régimen de autorización municipal, ya que la ordenanza no lo establece, utilizando términos genéricos, como es el caso de los “grandes eventos”. Entendemos que la interpretación más acorde con la garantía de los derechos fundamentales y, en especial, con el declarado por el art 21 CE, sería aquella que más ensanche su ejercicio. Y es que toda reunión en la vía pública supone, cuando menos, un cierto uso especial del dominio público; uso del espacio público que vendría directamente amparado por los derechos de reunión y manifestación.

²⁵ STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2012, FJ 3.

²⁶ STSJ Castilla y León (Valladolid) de 30 de enero de 2012, FJ 2, sobre la Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana y Prevención de Actos Vandálicos el Ayuntamiento de Zamora, donde dice que “no es objeto de regulación por parte de la ordenanza de reunión de naturaleza política alguna, sino simples actos culturales, deportivos, lúdicos o musicales” (FJ 2).

²⁷ Estos elementos son los referidos por la STC 66/95, de 8 de mayo, FJ 6.

²⁸ Sobre el alcance de las excepciones que prevé la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, *vid.* José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*. Ministerio de Justicia. Madrid, 1995, pp. 211-214.

3.2. ¿La autorización (o no) de un gran evento se enmarca, en todo caso, en una capacidad puramente discrecional municipal?

Si enfocamos la cuestión desde la perspectiva del uso del dominio público, ha de comenzarse afirmando que la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de los títulos demaniales va a depender de su configuración legal. Así, por ejemplo, tal y como recuerda el TC, el régimen general previsto en la Ley de costas configura la concesión como un acto discrecional (art. 67) y no como acto reglado, sin que exista un derecho subjetivo a obtener una concesión en dominio público²⁹. La Ley de costas prevé como potestativa la convocatoria de un procedimiento de concurrencia competitiva para otorgar concesiones y autorizaciones (art. 75.1). Desde un punto de vista general, la doctrina viene entendiendo que la facultad de otorgamiento de los títulos demaniales que habilitan la utilización privativa del dominio público tiene carácter discrecional en la medida que no se exige prestación especial alguna que pudiera ser objeto de valoración³⁰. En todo caso, el margen de discrecionalidad no actúa de igual forma en todos los casos. Pensemos en una solicitud de autorización especial de transporte pesado, o en la propia licencia de conducción, en tales casos, la peligrosidad de la carga o el propio riesgo inherente a la conducción por las vías públicas requerirá la obtención del título habilitante, si bien la discrecionalidad administrativa para otorgarlo será inexistente.

La Ordenanza tipo aprobada por la Federación española de Municipios y Provincias, establece lo siguiente en su artículo 138.3:

“Art. 138.3. El Ayuntamiento no otorgará autorización para la celebración de actos festivos, musicales, culturales, deportivos o de índole similar en los espacios públicos en los que se pretendan realizar cuando, por las previsiones del público asistente, las características del propio espacio público u otras circunstancias debidamente acreditadas y motivadas en el expediente, dichos acontecimientos puedan poner en peligro la seguridad, la convivencia o el civismo. En estos supuestos, siempre que sea posible, el Ayuntamiento propondrá a los organizadores espacios alternativos en los que pueda celebrarse el acto”³¹.

Llama la atención la utilización de conceptos jurídicos indeterminados con base en los cuales el municipio puede denegar la autorización. Se hace referencia así al eventual riesgo de puesta en peligro de la “seguridad”, “la convivencia” o el “civismo”. El margen valorativo es amplio, con lo que la orientación de la norma resulta restrictiva, si bien se exige motivación. Ha de tenerse en cuenta que numerosas expresiones de

²⁹ STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, FJ 3. *Vid.* PINO RODRIGUEZ, María, “El dominio público marítimo-terrestre” en Julio V. González (dir.), *Derecho de los bienes públicos...* cit. p. 204.

³⁰ *Vid.* Jose ESTEVE PARDO, *Lecciones de derecho administrativo*. 5º edic, Marcial Pons, Barcelona, 2015, p. 527.

³¹ Siguiendo este modelo, véase Artículo 14.3 de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.

oposición o de disidencia política o cultural se realizan en la vía pública, de ahí que quepa plantear el riesgo que puede suponer un sistema de intervención de gran intensidad, cuyas bases no se encuentran claramente delimitadas por la Ley, afectando al ejercicio de libertades básicas como el derecho de asociación, el derecho a la cultura o el derecho de reunión y manifestación.

La jurisprudencia ha enfocado la cuestión exclusivamente desde el prisma competencial. Así, la STSJ de Andalucía, de 2 de junio de 2014 entendió que la capacidad municipal de prohibir eventos en tales casos “encaja con la competencia atribuida a los ayuntamientos respecto de la celebración de festejos de esta índole en su ámbito territorial, y además, exige la tramitación de un expediente en el cual se acrediten y se expongan de forma motivada las circunstancias que llevan al ente local a no otorgar la autorización para la celebración de tales eventos”³².

La Ordenanza de Espacio Público de Bilbao parte también de la consideración de los títulos habilitantes como actos discrecionales, si bien identifica ciertos parámetros que habrán de valorarse a la hora de adoptar la decisión administrativa, sirviendo asimismo para su eventual control. Son los siguientes:

Art. 4.4. Los criterios municipales que se considerarán a la hora de determinar la autorización o concesión de usos privativos o especiales en el espacio público de Bilbao, velarán por la correcta armonización de los intereses públicos y privados concurrentes en cada uno de los supuestos, priorizando aquellos pero sin descuidar éstos, en la medida que puedan resultar indispensables para el desarrollo de la vida cotidiana, o reporten satisfacción de los intereses públicos municipales. Así, la autoridad municipal competente, en su esfera de discrecionalidad, considerará como criterios fundamentales en su labor decisoria, los beneficios de todo orden que de las actividades, instalaciones y ocupaciones se deriven para el municipio y sus habitantes, la afección que las mismas supongan para la ciudadanía y su relación con el beneficio, el consumo de recursos municipales que las mismas supongan, las experiencias anteriores con la persona o entidades interesadas, el tiempo de su duración y el horario de su realización, así como la tipología de solicitante y la opinión de las diferentes Áreas y Servicios municipales que puedan verse involucrados por razón de las utilidades pretendidas.

Los criterios son, por tanto, los beneficios económicos y no económicos de la actividad, las afecciones para la ciudadanía y el análisis coste-beneficio de las mismas, la valoración de los recursos municipales a emplear, las experiencias anteriores del solicitante, el tiempo y el horario, la tipología del solicitante, y la opinión de los servicios municipales. Como se ve, se trata de criterios valorativos y difícilmente reconducibles a parámetros objetivos, lo que dificulta su control judicial.

³² STSJ de Andalucía, de 2 de junio de 2014, FJ 6 (contra la Ordenanza de 5 de octubre de 2009 del Ayuntamiento de Granada de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada). Véase también la STSJ Castilla y León, de 30 de enero de 2012, FJ 2.

4. Ámbitos

Los “grandes eventos en el espacio público”, en atención a su concreta naturaleza, características y objeto, habrán de someterse a normas sectoriales que fijarán su concreto régimen jurídico, complementando o integrando, en su caso, el relativo al espacio público. Seguidamente se hará referencia a ciertos ámbitos cuya regulación resultará aplicable a los grandes eventos dependiendo de sus específicas características.

4.1. Grandes eventos en tanto espectáculos públicos o actividades recreativas

En las ordenanzas sobre espacio público los “grandes eventos” se definen como espectáculos públicos o actividades recreativas, actividades éstas que cuenta con su específica regulación. Siendo así, todo “gran evento” habrá de someterse al régimen de intervención establecido por la normativa autonómica sobre la materia. Efectivamente, la materia competencial de espectáculos públicos ha sido asumida por las Comunidades Autónomas como exclusiva³³, asociándose a ésta la relativa a las actividades recreativas, como expresaría el TC³⁴.

Sobre la base de esta competencia autonómica, las CCAA han procedido a aprobar su propia legislación en la materia, siendo el caso de la recientemente aprobada Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco (en adelante LEPAR)³⁵, que las define de la siguiente forma:

³³ Vid Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículo 10: la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 36. Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento. 38. Espectáculos. Sobre la perspectiva competencial, *vid.* SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, “Competencias sobre deportes, espectáculos y actividades recreativas: (Comentario al Artículo 72), en: Santiago Muñoz Machado, Manuel Rebollo Puig (coor), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, 2008, p. 701-716; GIBERT MÉNDEZ, David y PETIDIER HUERTOS, Manuel, *Régimen jurídico aplicable a los espectáculos y actividades recreativas en Andalucía*, Litopress, Córdoba, 2010, p. 33; GONZÁLEZ ALONSO, Augusto, “La intervención de la Administración en la seguridad ciudadana: los espectáculos públicos. Especial referencia a la Comunidad de Madrid”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 309, 2009, p. 157-172; ASPAS ASPAS, José Manuel, “Ocio y espectáculos públicos”, en: José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dir.s), *Tratado de derecho público aragonés*, Civitas, Madrid, 2010, p. 2077-2105; GUILLÉN GARCÍA, Elvira, “Las relaciones interadministrativas en la ley canaria de espectáculos públicos y actividades clasificadas”, *Revista de ciencias jurídicas*, nº 5, 2000, p. 137-156.

³⁴ Auto del TC 46/2001, de 27 de febrero de 2001 “la competencia sobre “actividades recreativas” no supone un plus, desde la perspectiva competencial, sobre las restantes Comunidades Autónomas que no han incluido esa referencia en sus Estatutos, como se ha indicado. Por tanto, no puede otorgarse virtualidad independiente, a efectos competenciales, a la materia “actividades recreativas” (FJ 4). Sobre el alcance de la competencia de espectáculos públicos con relación a las competencias en materia de orden público *vid.* STC 148/2000, de 1 de junio de 2000, FJ 3.

³⁵ BOPV de 27 de enero de 2016. Esta ley ha derogado la hasta ahora vigente Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Las razones que se apuntan como fundamento de la reforma son las de colmar ciertas lagunas y reforzar la seguridad jurídica en aspectos tales como el régimen de derechos y deberes de espectadores o usuarios y el régimen sancionador. Asimismo, la nueva Ley ha incorporado las reformas parciales realizadas en su momento para adecuar el régimen de intervención administrativa en materia de espectáculos públicos a la Directiva de Servicios

Se entiende por *espectáculo público*: todo acontecimiento que congrega a un público que acude con el objeto de presenciar una representación, exhibición, actividad, distracción o proyección de naturaleza artística, cultural, deportiva o análoga que le es ofrecida por organizadores o por artistas, deportistas o ejecutantes que intervengan por cuenta de aquellos, se realicen en un local cerrado o abierto o en recintos al aire libre o en la vía pública, en instalaciones fijas, portátiles o desmontables (art. 2.a).

Las *actividades recreativas* serían aquellas que congregan a un conjunto de personas con el objeto principal de participar en las mismas o recibir los servicios ofrecidos por un organizador, con fines de ocio, esparcimiento o diversión (art. 2.b)³⁶.

El fundamento sobre el que descansa la norma es buscar un equilibrio entre el principio de libertad y el principio de seguridad y convivencia³⁷. Se parte de que los promotores de espectáculos son libres para ofertar eventos sin más límite que el respeto a las

(Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior). La nueva ley pretende profundizar en dicha línea mediante la simplificación de los títulos habilitantes, la integración de los diferentes regímenes normativos sectoriales, la desaparición de duplicidades y la simplificación de los trámites procedimentales. Sobre la repercusión de la Directiva de Servicios en el régimen de espectáculos públicos en el país vasco *vid.* I. URRUTIA, *Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, IVAP, Oñati, 2010, 269; véase también BARRANCO VELA, Rafael; BULLEJOS CALVO, Carlos, “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio”, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 19, 2009, p. 2827-2845; BARRANCO VELA, Rafael, BULLEJOS CALVO, Carlos y CAMPOS SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos: régimen jurídico de la intervención administrativa tras la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010; CALANCHA MARTÍN, Antonio, “Intervención administrativa en espectáculos públicos y actividades recreativas y de ocio. Breve referencia a la incidencia de la Directiva de Servicios. Normativa de desarrollo”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 9, 2011, p. 1125-1139; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, “Las licencias en los espectáculos públicos y actividades recreativas”, en Luciano José Parejo Alfonso (dir.) *Autorizaciones y licencias, hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 163-196.

³⁶ El anexo de la Ley 10/2015 (LEPAR) contiene un catálogo de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas, si bien su artículo 3 prevé que reglamentariamente pueda modificarse, previo informe del Consejo Vasco de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. En todo caso, el anexo de la Ley 10/2015 se cierra con sendas cláusulas generales que ensanchan de forma importante la consideración tanto de los espectáculos públicos como de las actividades recreativas, al entender como espectáculo no reglamentado o actividad recreativa no reglamentada: aquel espectáculo (o actividad recreativa) singular o excepcional que por sus características y naturaleza no pueda acogerse a los reglamentos dictados o, en su caso, no se encuentre recogido específicamente en el presente catálogo y se celebre con público en locales cerrados o al aire libre.

³⁷ Exposición de Motivos de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR).

obligaciones legales derivadas del interés general por razones de seguridad, convivencia y respeto a los derechos de las personas³⁸.

Los “grandes eventos en el espacio público” entrarían, por tanto, dentro del marco de regulación de esta normativa, que establece el concreto régimen de intervención administrativa, cuyos principales caracteres serían los siguientes:

a) Títulos: la doble autorización

Como regla general, la organización y desarrollo de espectáculos y actividades recreativas requiere la previa obtención de una autorización al efecto³⁹. La excepción sería el caso en el que el espectáculo se realizará en algún establecimiento público que ya contara con el preceptivo título habilitante⁴⁰. Podría pensarse en un “gran evento” organizado en un estadio deportivo. En tal caso, si el establecimiento contara ya con el título habilitante, éste amparará, asimismo, la celebración de actividades culturales o sociales o espectáculos de teatro o música *complementarios* y *accesorios* a la actividad principal, siempre que su desarrollo no suponga alteraciones del resto de condiciones previstas en el título habilitante, y particularmente no se altere el aforo, el régimen horario, las instalaciones o la configuración del local o afecte al plan de autoprotección, en caso de que lo precise. En todo caso, debe presentarse *comunicación* al ayuntamiento con carácter previo al inicio de tal actividad accesoria.

De acuerdo con la legislación, la autorización previa será necesaria siempre que los espectáculos y actividades recreativas se celebren *en espacios abiertos*, y también en el

³⁸ Sobre esa base, el objeto de la Ley es regular “los espectáculos públicos y de las actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como de las condiciones y requisitos que deben reunir los establecimientos públicos y espacios abiertos donde aquellos se celebren o realicen, sean sus titulares u organizadores entidades públicas o personas físicas o jurídicas privadas, tengan o no finalidad lucrativa, se realicen en instalaciones fijas, portátiles o desmontables, así como de modo habitual u ocasional”(art 1 LEPAR).

³⁹ El fundamento de la exigencia de la autorización previa se justificaría en la concurrencia de las siguientes razones imperiosas de interés general: orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico (*vid.* art. 31 LEPAR).

⁴⁰ La Ley 10/2015 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas ha modificado el régimen aplicable a los establecimientos de espectáculos públicos. La regulación preexistente contemplaba una licencia de establecimiento singular. Por el contrario la nueva Ley (atendiendo al espíritu de la normativa europea relativa a los servicios en el mercado interior) unifica el régimen previsto para la apertura de los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas en el régimen previsto para las actividades clasificadas, integrando en ese procedimiento los criterios y condicionantes que ya venía contemplando la normativa anterior sobre espectáculos y actividades recreativas. En consecuencia, la ley se remite, en cuanto a la apertura de establecimientos contemplados en su ámbito, a la normativa de actividades clasificadas. Corresponde a los municipios el control previo a la apertura de los establecimientos públicos, sin perjuicio de que las autoridades autonómicas de espectáculos puedan intervenir, vía informe vinculante, con carácter previo a la obtención de licencia de actividad clasificada en los casos previstos en la ley por existir un riesgo especial atendiendo a la actividad o al aforo superior a 700 personas.

caso de *pruebas deportivas interurbanas*⁴¹. En particular, la celebración de espectáculos y actividades recreativas en la vía pública o espacios públicos abiertos requiere una doble autorización:

- de un lado, los *títulos habilitantes* que procedan conforme a la normativa sobre utilización especial o privativa del espacio público en el municipio correspondiente (autorización – o concesión- demanial).
- asimismo, se sujeta a *autorización previa singular* la celebración de espectáculos y actividades recreativas en la vía pública o espacios públicos cuando se utilicen instalaciones o estructuras tanto fijas como eventuales o portátiles o desmontables para su realización o para cobijar al público asistente⁴².

La licencia o autorización singular relativa al espectáculo público, la otorgará, o bien el municipio o bien la administración autonómica. La legislación de la Comunidad Autónoma de Euskadi establece, por ejemplo, el siguiente reparto competencial:

Corresponden al municipio:

- Recibir la comunicación en el caso de que en un establecimiento con título habilitante desee organizarse un evento complementario.
- Autorizar la celebración ocasional de espectáculos y actividades en locales o establecimientos sin título habilitante o cuyo título habilitante no ampararía el gran evento, siempre que su *aforo fuera inferior* a 700 personas.
- Otorgar los títulos habilitantes para la celebración de espectáculos y actividades recreativas en espacios abiertos.

Corresponde a la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de espectáculos:

- *Autorizar* la celebración ocasional de espectáculos y actividades en locales o establecimientos sin título habilitante o cuyo título habilitante no ampararía el gran evento, siempre que su *aforo fuera superior* a 700 personas.
- *Informar*, de modo vinculante en caso ser desfavorable, o imponer condiciones de obligado cumplimiento, las autorizaciones de celebración de espectáculos y actividades recreativas celebradas *en espacios abiertos, pero acotados, con aforo superior a 700 personas*.

Es decir, en el caso de celebraciones en espacios públicos, la intervención municipal se fundamenta en las atribuciones locales sobre el uso privativo o especial del dominio público; no obstante, se contempla la intervención autonómica, vía informe *vinculante*,

⁴¹ Artículo 31.3 LEPAR. Ambos casos suponen el ejemplo típico de gran evento en el espacio público.

⁴² Artículo 33.1 LEPAR. Interesa destacar que el doble título no será requisito en todo caso. Así, la autorización previa singular solo será exigible si se utilizan instalaciones o estructuras tanto fijas como desmontables, pero no si éstas no se utilizan, caso en el que únicamente se exigirá el título habilitante para el uso del dominio público.

en el caso de celebración en espacios acotados con restricción de acceso para un aforo o capacidad superior a 700 personas. Si el aforo no superara las 700 personas tal informe no resultará exigible.

Mediante ese informe vinculante la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de espectáculos establecerá las condiciones de obligado cumplimiento de acuerdo con la normativa aplicable, las cuales se incorporarán con carácter obligatorio a la licencia. Es decir, el informe será vinculante de ser desfavorable y si prevé condiciones, estas habrán de incorporarse a la autorización. No obstante, el informe se entiende favorable cuando el ayuntamiento no haya recibido comunicación expresa en el plazo de un mes desde la recepción completa de la documentación por el órgano autonómico (26.3).

El otorgamiento de las autorizaciones previstas para los espectáculos y actividades en espacios abiertos requerirá, además de acreditar el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigibles para su celebración con carácter general⁴³ y en su normativa específica, presentar un *análisis de la movilidad* provocada por el espectáculo público o actividad recreativa, con previsión de medidas especiales para afrontar las necesidades detectadas (art. 33.4).

En definitiva, la intervención autonómica se centra especialmente en aquellos espectáculos públicos y actividades recreativas de gran aforo o con características especiales⁴⁴, donde quedarían enmarcados los “grandes eventos en el espacio público”, disponiendo para ello de facultades de autorización, control, inspección y sanción, de las que más adelante se dará cuenta.

b) Régimen de intervención en el caso de utilizarse instalaciones o estructuras eventuales

Si el “gran evento” quisiera servirse de algún tipo de instalación o estructura de carácter eventual, portátil o desmontable se habrá de obtener la oportuna licencia o autorización

⁴³ Los requisitos generales exigidos para la organización y celebración de espectáculos públicos son los siguientes: a) Ser convocados, organizados y realizados bajo la responsabilidad de personas o entidades identificadas, con determinación clara de la responsabilidad que les corresponde y bajo el amparo de un título habilitante conforme a lo previsto en la LEPAR. b) Reunir las condiciones de seguridad, de salubridad e higiene y accesibilidad universal respecto a los locales o espacios donde se celebre. c) Disponer, si así se prevé en la normativa vigente, de personal de vigilancia y de personal de control de acceso. d) Disponer de un plan de autoprotección, si así se prevé en la normativa vigente. e) Disponer de los servicios de higiene y seguridad y de los dispositivos de asistencia sanitaria que reglamentariamente se determinen. f) Disponer de sistemas de conteo de personas y control de aforos, cuando proceda. g) Presentar una valoración del impacto acústico del espectáculo público o de la actividad recreativa y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para prevenirlo y minimizarlo. h) Haber contratado la póliza de seguro legalmente exigible. i) Cumplir las condiciones exigidas en la normativa de desarrollo que resulte de aplicación (art. 32 LEPAR).

⁴⁴ La autorización y supervisión es autonómica, asimismo, en el caso de los espectáculos y festejos taurinos, pirotécnicos y en las pruebas deportivas en vías interurbanas (art.s 34, 35 y 36 LEPAR).

municipal⁴⁵. Con carácter general, a las instalaciones o estructuras eventuales les serán exigidas condiciones de seguridad, higiene y comodidad para el público (y los ejecutantes) análogas a aquellas requeridas para las instalaciones fijas, suficientemente acreditadas en el expediente mediante certificación del técnico competente.

La autorización municipal se supedita a la acreditación, por parte del organizador, de que dispone de dos requisitos: a) tener concertado seguro de responsabilidad civil⁴⁶, y b) contar con un plan de autoprotección, en los casos en que éste sea necesario y que posteriormente se analizarán.

c) Pruebas deportivas en vías interurbanas: autorización

Las pruebas deportivas que se realicen utilizando bienes de uso público habrán de someterse a uno de los siguientes dos regímenes, según se trate de vías interurbanas o vías urbanas:

- Si la prueba transcurre por vías interurbanas, el organizador deberá recabar además de la conformidad de los titulares del espacio, la obtención previa de la correspondiente autorización de la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de tráfico y seguridad vial, y su celebración habrá de sujetarse a lo dispuesto en la normativa de seguridad vial, además de lo dispuesto en la legislación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y su normativa de desarrollo⁴⁷.
- Si la prueba transcurre exclusivamente por vías urbanas, únicamente se exigirá el correspondiente título habilitante municipal por el uso especial o privativo del dominio público.

d) Régimen de inspección

El régimen de inspección de los espectáculos públicos y actividades recreativas se regula en la normativa autonómica. Es el caso de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuyo Título IV se consagra a la vigilancia, control e inspección.

⁴⁵ Artículo 28 LEPAR.

⁴⁶ El Artículo 23 LEPAR exige que las personas organizadoras de espectáculos y actividades recreativas suscriban un contrato de seguro que cubra la responsabilidad civil por daños al público asistente y a terceros. Se prevé asimismo que las cuantías y las coberturas se determinarán reglamentariamente. *Vid.* Decreto 44/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los seguros de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas. (BOPV de 28 de marzo, n1 61). Sobre la problemática relativa a la responsabilidad civil en los espectáculos públicos *vid.* BLANQUER CRIADO, David Vicente, “Fiestas populares y espectáculos: libre asunción de riesgos y responsabilidad patrimonial de la administración”. En: Ana Belén Casares Marcos (coor.), Tomás Quintana López (dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales*. Vol. 2, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 1851-1935; BLANQUER CRIADO, David / Guillen Galindo, Miguel Angel (2001), *Las fiestas populares y el derecho: régimen jurídico, responsabilidad patrimonial y pólizas de seguro*, Tirat lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 56 ss..

⁴⁷ Artículo 36 LEPAR.

El ejercicio de las potestades de control e inspección se relaciona con el reparto competencial a la hora de conceder el título habilitante para el inicio de la actividad. De esa forma, el municipio se encargará de la inspección de aquellos eventos que hubiere autorizado y la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de espectáculos de aquellos otros autorizados por ella⁴⁸. No obstante, la Ley de Espectáculos Públicos prevé que la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de espectáculos *pueda inspeccionar y controlar* la celebración de los espectáculos y actividades recreativas sobre los que deba legalmente *informar con carácter previo* a su autorización, de un modo complementario y coordinado con el respectivo municipio⁴⁹. Recuérdese que el Gobierno Vasco ha de informar en el caso de las autorizaciones para eventos con aforo superior a 700 personas, por tanto, en el caso de los “grandes eventos” también tendrá competencia de inspección, que ejercerá de manera complementaria y coordinada con el municipio.

Con carácter especial, la legislación prevé un supuesto de sustitución en la función inspectora. Se trata del caso en que, de un lado, se ponga en riesgo la convivencia, la seguridad o la salud de las personas, y de otro, se constate la existencia de inactividad municipal; dadas ambas condiciones, la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de espectáculos podrá suplir la actividad inspectora de los ayuntamientos, previo requerimiento para su cumplimiento⁵⁰. La hipótesis parte de una inactividad municipal, pero su alcance resulta confuso, en la medida que no cabe un sistema de tutela sobre los municipios al margen de la garantía de la autonomía local. Desde esa perspectiva, la eventual sustitución del municipio habrá de limitarse a los casos de riesgo cierto y acreditado, y actitud totalmente pasiva del municipio.

En el País Vasco, las labores inspectoras sobre el control de los espectáculos y actividades recreativas, se encomienda a los miembros de la Unidad de Juego y Espectáculos de la Ertzaintza y a los miembros de la Policía local. La administración competente para la inspección puede, asimismo, habilitar a otras personas o entidades con la especificación técnica requerida en cada caso para el ejercicio de labores inspectoras⁵¹. Ese sería el caso de la inspección de las estructuras prefabricadas o desmontables.

El régimen jurídico aplicable a la inspección no presenta particularidades destacables. Así, de cada inspección se levanta un acta, en la que la persona interesada podrá reflejar su disconformidad con las conclusiones. Dicha acta se notifica a la persona interesada y se elevará al órgano administrativo competente. Si el resultado de la inspección constata irregularidades, la inspección lo comunicará al órgano competente, a efectos de que el mismo adopte la decisión de la apertura de expediente sancionador y requiera, en su caso, la subsanación de las irregularidades constatadas.

⁴⁸ Artículo 42.1y 2. LEPAR.

⁴⁹ Artículo 42.3 LEPAR.

⁵⁰ Artículo 42.4 LEPAR.

⁵¹ Artículo 44.1 LEPAR.

Al margen del sistema de inspección, la Ley prevé asimismo medidas de policía administrativa de seguridad, entre las que se encontraría la posibilidad de adoptar dispositivos especiales de seguridad policial en aquellos espectáculos y actividades recreativas en los que, por la gran afluencia de público, antecedentes de disturbios o hechos violentos o existencia de un riesgo potencial para el orden y la tranquilidad de la ciudadanía, se estime necesario⁵². Ese sería el caso de los partidos de fútbol.

Finalmente, la Ley habilita a la autoridad inspectora para suspender o prohibir el evento, en determinados supuestos:

- a) Cuando se trate de espectáculos o actividades prohibidas.
- b) Cuando carezcan de las autorizaciones o comunicaciones previas preceptivas, o se alteren los requisitos de las mismas, y su celebración no reúna las condiciones de seguridad exigibles.
Repárese que la norma no hace referencia a los dos criterios de forma alternativa, sino de forma conjunta.
- c) Exista un peligro cierto para personas y bienes.
- d) Se produzcan o se prevean graves desórdenes con peligro para personas y bienes.

e) Régimen sancionador

La LEPAR dedica su Título V al régimen sancionador. La ley clasifica los tipos de infracciones en muy graves, graves y leves, de acuerdo con criterios de proporcionalidad⁵³. Lo mismo puede decirse del elenco de sanciones, en las cuales destaca, por novedosa, la previsión de la remisión condicional de la sanción por infracciones leves cometidas por personas espectadoras o usuarias cuando se sometan voluntariamente a medidas reeducadoras⁵⁴. Los órganos autonómicos competentes sancionan las infracciones muy graves en todo caso, y respecto al resto de infracciones, la competencia es autonómica o municipal conforme al reparto de atribuciones en materia de control e inspección. La ley determina la obligación de intercomunicarse la apertura de expedientes y un registro de infracciones y sanciones que permite la aplicación de las normas, por ejemplo a efectos de valorar la reincidencia o velar por el cumplimiento de sanciones de inhabilitación

4.2. Grandes eventos y normativa de autoprotección

La normativa ha establecido los casos en que los organizadores de los “eventos” organizados en el espacio público habrán de elaborar su correspondiente plan de autoprotección. El marco normativo viene configurado por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que mantiene en lo esencial el esquema de la legislación anterior, y que fue desarrollado por el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros,

⁵² Artículo 45 LEPAR.

⁵³ Artículos 51, 52 y 53, respectivamente, LEPAR.

⁵⁴ Artículo 57.2 LEPAR.

establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. Esta norma establece en sus anexos qué tipo de actividades han de contar con su correspondiente plan de autoprotección. Y asimismo, determina que “las Comunidades Autónomas y las entidades locales, podrán establecer, en el ámbito de sus competencias, valores umbrales más restrictivos de los establecidos en el Anexo I.”⁵⁵

En el País Vasco rige la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, que prevé la imposición de ciertas obligaciones de autoprotección para ciertos titulares de actividades, establecimientos, instalaciones, espacios o dependencias. En especial, su art. 11.1 establece que reglamentariamente se fijará un catálogo de actividades susceptibles de generar riesgos para las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo, de los lugares o establecimientos en que tales actividades se desarrollen, y las medidas de autoprotección obligatorias para cada caso. La norma en la que se han fijado tales obligaciones así como el catálogo de actividades es el Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de autoprotección exigibles a determinadas actividades, centros o establecimientos para hacer frente a situaciones de emergencia.

Conforme a este conjunto normativo, los “grandes eventos en el espacio público” requerirían un plan de autoprotección en los siguientes casos:

a) De conformidad con la legislación básica estatal:

De tratarse de “eventos” *sometidos a la normativa en materia de espectáculos públicos* y actividades recreativas, el Plan de autoprotección será necesario siempre que cumplan las siguientes características⁵⁶:

- Aquellos desarrollados en recintos cerrados siempre que la capacidad o el aforo sea igual o superior a 2.000 personas, o con una altura de evacuación igual o superior a 28 m.
- Aquellos desarrollados en instalaciones cerradas desmontables o de temporada, siempre que su capacidad o aforo sea igual o superior a 2.500 personas.
- Aquellos desarrollados al aire libre, siempre que la capacidad o el aforo sea igual o superior a 20.000 personas.

De tratarse de eventos *no sometidos a la normativa en materia de espectáculos públicos* y actividades recreativas, el Plan de autoprotección será necesario si cumplen las siguientes características⁵⁷:

⁵⁵ Punto 2 de la Norma Básica de Autoprotección (Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo).

⁵⁶ Anexo I.1.d) del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección.

⁵⁷ Anexo I.2.g) del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, cit..

- Instalaciones cerradas desmontables o de temporada con capacidad igual o superior a 2.500 personas.
- Todas aquellas actividades desarrolladas al aire libre con un número de asistentes previsto igual o superior a 20.000 personas.

b) De conformidad con la legislación vasca:

Los eventos *sometidos a la normativa vigente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas*, deberán contar con Plan de autoprotección si cumplen las siguientes características⁵⁸:

- Los desarrollados en recintos cerrados con capacidad o aforo superior a 300 personas, o con una altura de evacuación igual o superior a 28 m.
- Los desarrollados en instalaciones o estructuras cerradas eventuales, portátiles, desmontables o de temporada: con capacidad o aforo superior a 300 personas.
- Los desarrollados al aire libre con una capacidad o aforo igual o superior a 10.000 personas

En el caso de tratarse de actividades *no reguladas* por la normativa vigente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (o sin reglamentación sectorial específica)⁵⁹.

- Si se desarrollan al aire libre, en espacios definidos por un perímetro determinado con o sin control de acceso, requerirán Plan de autoprotección si el número de asistentes previsto es igual o superior a 10.000 personas.
- Si se desarrollan al aire libre en espacios abiertos no definidos por un perímetro determinado requerirán Plan de autoprotección si cuentan con un número de asistentes previsto igual o superior a 15.000 personas.

En estos últimos casos, se requerirá, asimismo, la previa homologación de los planes de autoprotección por parte del órgano de la administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi competente en materia de atención de emergencias y protección civil⁶⁰.

4.3. Grandes eventos y seguridad ciudadana

El Estado cuenta con la competencia exclusiva en materia de seguridad pública (art 149.1.29 CE). Sobre esa base, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOSC) también contiene ciertos preceptos que pudieran resultar aplicables a los “grandes eventos”. Como se sabe, se trata de una ley muy contestada, en la medida que refuerza la respuesta punitiva frente al elevado nivel de insatisfacción social existente en la actualidad. Como se ha señalado, sobre la base del

⁵⁸ Anexo I.1.e) del Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de autoprotección exigibles a determinadas actividades, centros o establecimientos para hacer frente a situaciones de emergencia

⁵⁹ Anexo I.2.g) del Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, cit.

⁶⁰ Anexo I.3 e) del Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, cit.

control del riesgo para la seguridad ciudadana, la norma adelanta la punibilidad, endurece las sanciones y limita garantías⁶¹. Se trata de una orientación que, como ha señalado la doctrina, asume el denominado “derecho penal del enemigo”⁶². En lo que a este trabajo interesa, la Ley se refiere en múltiples ocasiones al espacio público o a la vía pública, incluyéndose entre sus fines, garantizar “la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público” (art. 3.f).

Pese a la cautela contenida en su artículo 4.1, relativa a la necesidad de interpretar sus preceptos del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas, singularmente de los derechos de reunión y manifestación, las libertades de expresión e información, la libertad sindical y el derecho de huelga, es lo cierto que la Ley asume una intensa intervención sobre el espacio público. Así, el art. 17 prevé que “los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento”⁶³. La sospecha de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia posibilita la restricción del uso del dominio público.

La Ley contiene previsiones relativas al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones. Como regla general, y al margen de la capacidad de disolver reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión⁶⁴, se prevé que las medidas de intervención, que cabrá actuar cuando se ponga en riesgo la seguridad ciudadana, sean graduales y proporcionadas a las circunstancias. La disolución de reuniones y manifestaciones

⁶¹ Vid. Miguel Angel PRESNO LINERA, “La expansión del derecho administrativo sancionador 'securitario': análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana” en María Luisa Cuerda Arnau y Juan Antonio García Amado (coord.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 37 ss.

⁶² Vid. Günther JAKOBS y Manuel CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, Thomson/Civitas, Madrid, 2003, pp. 33 y ss. donde afirma que «el Derecho penal del ciudadano mantiene la vigencia de la norma, el Derecho penal del enemigo (en sentido amplio, incluyendo el Derecho de las medidas de seguridad) combate peligros... no se trata en primera línea de la compensación de un daño a la vigencia de la norma, sino de la eliminación de un peligro.

⁶³ Artículo 17.1 LOSC. Véase también el artículo 21 de la misma Ley, sobre medidas extraordinarias.

⁶⁴ Los supuestos son los siguientes: a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales; b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes; c) Cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes; y d) Cuando fueran organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil infringiendo las limitaciones impuestas en el artículo 13 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas o en el artículo 8 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (art. 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión).

constituirá el último recurso⁶⁵. A tal efecto, se exige que las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad avisen previamente de tales medidas a las personas afectadas, pudiendo hacerlo de manera verbal si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible⁶⁶. Asimismo, dentro del cuadro de infracciones se prevén algunas tipificadas como muy graves o graves relacionadas con las manifestaciones⁶⁷. Sin perjuicio de otras valoraciones que cabría hacer, no debe olvidarse, en primer lugar, que el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un ámbito de participación, y en segundo lugar que el contenido de las ideas sobre las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio de este derecho no puede ser sometido a controles de oportunidad política⁶⁸.

Con relación a los espectáculos públicos y actividades recreativas, el art 27 de la Ley de Seguridad Ciudadana prevé en su primer párrafo que “el Estado podrá dictar normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas”. Teniendo en cuenta que la materia de “espectáculos públicos” corresponde a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, surgen dudas sobre el alcance de la disposición transcrita. A este respecto, la STC 148/2000, de 1 de junio, trató de deslindar las competencias sobre seguridad pública (149.1.29) y la relativa a la policía de espectáculos:

“habrán de incardinarse en la materia "espectáculos" las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes "a través de una intervención administrativa ordinaria -de carácter normal y constante"- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo. En suma, la policía de

⁶⁵ Artículo 23.2 LOSC.

⁶⁶ Artículo 23.3 LOSC. El previo aviso no es exigible en el caso de que se produzca una alteración de la seguridad ciudadana con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos. En tal caso, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos sin necesidad de previo aviso.

⁶⁷ De acuerdo con la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, se tipifica como infracción muy grave “las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas. En el caso de las reuniones y manifestaciones serán responsables los organizadores o promotores” (art. 35.1). Por su parte el artículo 36 califica de infracción grave “la perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal” (art. 36.2) o la “negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando concurren los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio” (art. 37.7) y “la perturbación del desarrollo de una reunión o manifestación lícita, cuando no constituya infracción penal” (art. 36.8).

⁶⁸ Entre otras, STC 301/2006, de 23 de octubre de 2006, FJ 2.

espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3).⁶⁹

Por otro lado, el art 27.2 de la LOSESC dispone que “las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para preservar la pacífica celebración de espectáculos públicos. En particular, podrán prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas *cuando exista un peligro cierto* para personas y bienes, o *acaecieran o se previeran graves alteraciones* de la seguridad ciudadana”⁷⁰. Con relación a este precepto destacaríamos dos cuestiones. En primer lugar, ¿cuáles son las autoridades competentes? Las “autoridades competentes” se enumeran en el art. 5 de la propia LOSESC, incluyendo en su tercer apartado a “los correspondientes de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio”. En segundo lugar, de acuerdo con el precepto, la *apreciación de previsión de graves alteraciones* de la seguridad se convierte en el factor habilitante, y no, como expresa el artículo 5.b de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, *la concreta producción de alteraciones* del orden público⁷¹. Recordemos las palabras del Tribunal Constitucional:

“La interpretación y aplicación legislativa de los conceptos constitucionales definidores de ámbitos de libertad o de inmunidad es tarea en extremo delicada, en la que no puede el legislador disminuir o relativizar el rigor de los enunciados constitucionales que establecen garantías de los derechos ni crear márgenes de incertidumbre sobre su modo de afectación. Ello es no sólo inconciliable con la idea misma de garantía constitucional, sino contradictorio, incluso, con la única razón de ser —muy plausible en sí— de estas ordenaciones legales, que no es otra que la de procurar una mayor certeza y precisión en cuanto a los límites que enmarcan la actuación del poder público, también cuando este poder cumple, claro está, el deber estatal de perseguir eficazmente el delito”⁷²

Recuérdese que La Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana reconoce la competencia de los Alcaldes para “imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a

⁶⁹ STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10.

⁷⁰ Artículo 27.2 LOSESC.

⁷¹ Efectivamente, el art 5 de la LO 9/1983, de 15 de julio, establece que la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos: “...b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes”. No es la apreciación del riesgo, sino la concreta alteración del orden público el factor habilitante. Y asimismo, el último apartado del art 5 prevé que “tales resoluciones se comunicarán previamente a los concurrentes en la forma legalmente prevista”.

⁷² STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 8.

bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica”⁷³. Asimismo, se prevé que las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley. Lógicamente, tal desarrollo mediante Ordenanzas no podrá constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites de las previstas en esta Ley.

Con relación al cuadro de infracciones, hay algunas que afectan de manera específica al espacio público, y que nos limitaremos a citar. Así, entre las infracciones muy graves se encuentran:

- “Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas” (35.1)⁷⁴.

En el caso de las reuniones y manifestaciones serán responsables los organizadores o promotores⁷⁵. Con relación a esta cuestión, un aspecto que ya fuera puesto de manifiesto por el CGPJ en su informe sobre el Anteproyecto de Ley es que “establece la responsabilidad de los organizadores y promotores en todas las infracciones relativas a reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, sin indicar de modo preciso e individualizado su relación entre los hechos tipificados en las mismas. Por lo que más que responsables por una conducta propia, son responsables de la de un tercero —el autor—, lo que contraviene el principio de personalidad de la sanción”⁷⁶

- “La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública”⁷⁷

Son infracciones graves, entre otras:

- La perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal (art. 36.1).

⁷³ Artículo 32.3 LOSC.

⁷⁴ Por su parte, la Disposición Adicional sexta de la LOSC establece lo que ha de entenderse por infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluyendo las siguientes: a) Centrales nucleares, petroquímicas, refinerías y depósitos de combustible. b) Puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte. c) Servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad. d) Infraestructuras de telecomunicaciones.

⁷⁵ Artículo 35.1 LOSC.

⁷⁶ Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Accesible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_Proteccion_de_la_Seguridad_Ciudadana

⁷⁷ Artículo 35.3 LOSC.

- La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal (art. 36.2).
- Causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana (art. 36.3).
- La negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando concurren los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio (art. 36.7).
- La perturbación del desarrollo de una reunión o manifestación lícita, cuando no constituya infracción penal (art. 36.8).

Y son consideradas infracciones leves, entre otras:

- La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores (art. 37.1).
- La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal (art. 37.7). Asimismo la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada.
- Los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal (art. 37.13).

De acuerdo con el art. 39 de la Ley de Seguridad Ciudadana, las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 30.001 a 600.000 euros; las graves, con multa de 601 a 30.000 euros, y las leves, con multa de 100 a 600 euros.

4.4. Grandes eventos en el ámbito deportivo

Los grandes eventos en el ámbito deportivo se rigen por su normativa específica, que se caracteriza por prever medidas de prevención de la violencia, y que viene conformada, fundamentalmente, por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (LD), la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte y el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la Prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia

en el deporte. En el ámbito de la CAPV rige la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco (LDPV)⁷⁸.

Los acontecimientos deportivos oficiales se encuentran sometidos a un régimen de autorización que es otorgada por la propia organización deportiva, de acuerdo con el siguiente esquema: las competiciones deportivas oficiales de carácter internacional son autorizadas por el Consejo Superior del Deporte, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores⁷⁹. Con relación a las competiciones internacionales de las selecciones autonómicas, la Ley del Deporte establece que “las Federaciones deportivas españolas deberán obtener autorización del Consejo Superior de Deportes, para solicitar, comprometer u organizar actividades y competiciones deportivas oficiales de carácter internacional”⁸⁰. Por su parte, las ligas profesionales son las encargadas de organizar sus propias competiciones⁸¹. Y corresponde a las Federaciones deportivas autorizar y ordenar las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito territorial de su modalidad deportiva⁸². La autorización de las competiciones oficiales ha sido calificada como una función pública de carácter administrativo reconocida a las Federaciones Deportivas por la Ley⁸³.

Al margen de la autorización de las competiciones, los acontecimientos deportivos están sujetos a una intensa intervención pública que se regula en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, norma cuya finalidad general es “erradicar la violencia del deporte, además de prevenir, controlar y sancionar con rigor cualquier manifestación violenta en el ámbito de la actividad deportiva”⁸⁴. Su pretensión, como se explicita en la exposición de motivos, es

⁷⁸ Téngase en cuenta también el Convenio Europeo sobre la "violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol: medidas de previsión y supresión", que fue ratificado por España mediante Instrumento de 22 de junio de 1987, publicado en el "Boletín Oficial del Estado" de 13 de agosto de 1987, que se sustenta en la preocupación de los Estados signatarios por el fenómeno de la "violencia y las incursiones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol y por las consecuencias que de ello se derivan"

⁷⁹ Artículo 8.i) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. *Vid.* PUNZÓN MORALEDA, Jesús, “El título competencial del deporte en materia de represión de la violencia, xenofobia, antisemitismo, racismo e intolerancia en el deporte”, *Revista jurídica de deporte y entretenimiento*, nº 20 2010, p. 6.

⁸⁰ Artículo 39 LD.

⁸¹ Artículo 41.4.a) LD.

⁸² Artículo 16.2 Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco.

⁸³ Artículo 25.1.a) LDPV. Téngase en cuenta, también, que Las funciones de ordenación, calificación y autorización de las competiciones escolares de ámbito territorial corresponden a las Diputaciones Forales, las relativas a las competiciones escolares de ámbito autonómico corresponden al Gobierno Vasco, y las competiciones universitarias corresponden a cada Universidad. En las competiciones interuniversitarias tales funciones serán ejercidas por el Gobierno Vasco con la colaboración del Comité Vasco de Deporte Universitario (art. 45 LDPV).

⁸⁴ Exposición de motivos de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Sobre su alcance, PALOMAR OLMEDA, Alberto, “La preocupación de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad y la libertad en los acontecimientos deportivos”, *Revista andaluza de derecho del deporte*, nº 1, 2006, p. 15-33;

conseguir, “desde una visión de conjunto, superar algunas de las actuales disfunciones en la aplicación conjunta de ambos ordenamientos, el puramente deportivo y el de seguridad ciudadana que, aunque convivían hasta ahora en un mismo texto normativo, tienen un fundamento diferente y unas reglas, también distintas, de concepción y de aplicación”⁸⁵. Así, entre sus objetivos se encuentran los de “mantener la seguridad ciudadana y el orden público en los espectáculos deportivos con ocasión de la celebración de competiciones y espectáculos deportivos”⁸⁶, si bien se aplica únicamente a las competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, que se organicen por entidades deportivas en el marco de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, o aquellas otras organizadas o autorizadas por las federaciones deportivas españolas (art. 1.2). Desde una perspectiva territorial, sus prescripciones se dirigen principalmente a los recintos deportivos, extendiéndose también a sus aledaños y a los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos.

La norma determina cuales son las medidas que han de adoptar las personas organizadoras de competiciones y espectáculos deportivos con el fin de evitar actos de violencia, autorizándose medidas como las grabaciones⁸⁷, disponer de un libro de registro que contenga información genérica e identificativa sobre la actividad de la peñas, asociaciones, agrupaciones o grupos de aficionados, que presten su adhesión o apoyo a la entidad en cuestión⁸⁸, etc.

Las medidas de seguridad a adoptar serán distintas según si el encuentro se declara de alto riesgo o no. La propuesta de los encuentros que puedan ser considerados de alto riesgo la realizan las federaciones deportivas españolas y ligas profesionales. La declaración de un encuentro como de alto riesgo corresponde a la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, previa propuesta de las Federaciones Deportivas y Ligas Profesionales o como consecuencia de su propia decisión, e implica la obligación de los clubes y sociedades anónimas deportivas de reforzar las medidas de seguridad (incluyendo la separación de las aficiones rivales)⁸⁹.

Asimismo, la Ley 19/2007 habilita a la autoridad gubernativa a imponer a los organizadores ciertas medidas especiales en atención al riesgo inherente al acontecimiento deportivo. Entre tales medidas se encuentran las de disponer de un

⁸⁵ Epígrafe V de la Exposición motivos de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

⁸⁶ Artículo 1.b Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte

⁸⁷ Artículo 8.1 Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

⁸⁸ Artículo 9 Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

⁸⁹ Artículo 10 Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte y artículo 64 LD. *Vid.* ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Violencia y deporte: el régimen jurídico de la seguridad en los espectáculos deportivos”, *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, nº 15, 2005, pp. 25-45.

número mínimo de efectivos de seguridad, instalar cámaras en los alrededores, en los tornos y puertas de acceso y en la totalidad del aforo a fin de grabar el comportamiento de las personas espectadoras, realizar registros personales, aleatorios o sistemáticos, etc.⁹⁰ La norma prevé también el régimen de suspensión del encuentro y desalojo total o parcial del recinto deportivo, funciones que se reparten entre el árbitro y el coordinador de seguridad⁹¹. Asimismo, fija el régimen de infracciones y sanciones⁹².

Por su parte, el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, incorpora la regulación de los Protocolos de Seguridad, Prevención y Control, en el que además de reflejar la adecuación de la instalación a los requisitos establecidos por la normativa en materia de instalaciones deportivas, se hará constar de forma pormenorizada las medidas adoptadas o dispuestas por los organizadores para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de seguridad pública y para prevenir o evitar la comisión de infracciones en el ámbito de la prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (art. 5). El Protocolo de Seguridad así como el Reglamento Interno del recinto deportivo, han de ser elaborados por los organizadores de las competiciones deportivas. Asimismo, se prevé los Planes Individuales de Riesgos de cada una de las instalaciones deportivas (art 7). Estos Planes Individuales de Riesgos son aprobados con carácter anual por los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y contienen las medidas que deben adoptarse en los acontecimientos deportivos. El Reglamento se aplica exclusivamente a las competiciones oficiales de carácter profesional en la modalidad de fútbol.

5. Régimen económico

Los grandes eventos en el espacio público en cuanto suponen un uso privativo del dominio público estarán sujetos a un régimen económico, que deberá preverse en el título habilitante. En todo caso, para que pueda exigirse contraprestación será necesario que exista alguna utilidad económica que resulte relevante para el particular⁹³, sin

⁹⁰ Artículo 12 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. *Vid.* ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, Carlos, “Los delitos de desórdenes públicos realizados con ocasión de eventos deportivos”, *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, nº 4, 2008, pp. 33-51; ORDOÑEZ SOLÍS, David, “El control judicial de las sanciones administrativas y disciplinarias contra la violencia y la discriminación en el deporte”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 23, 2008, pp. 95-117.

⁹¹ Artículo 15 Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

⁹² Título II de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

⁹³ *Vid.* Artículo 73.1 del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, cuyo segundo párrafo dispone que “no estarán sujetas a la tasa cuando la utilización no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o cuando, aun existiendo dicha utilidad, las condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que comporte la utilización la anulen o hagan irrelevante. Tal circunstancia se hará constar en los pliegos de condiciones o

perjuicio de poder exigirse una garantía dirigida a la reposición o reparación del bien de dominio público afectado, o a la indemnización de daños, en caso de alteración.

A este respecto, la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público⁹⁴, incluyó a la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público como hecho imponible de las tasas, exigiendo su concreción en las normas específicas, lo que obliga a que cada municipio lo haya tenido que incorporar a sus ordenanzas fiscales. La cobertura legal se contiene en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyo artículo 20 faculta a las entidades locales a establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local⁹⁵.

Ha de tenerse en cuenta también la compatibilidad de la tasa por ocupación privativa o aprovechamiento especial del dominio público local con otras tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas. Así, además de las tasas por otorgamiento de las autorizaciones, también cabría exigir otras, como por ejemplo las relativas a los servicios especiales que pudiera prestar la policía autonómica.

A este último respecto, en la Comunidad Autónoma Vasca, el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁹⁶ prevé una tasa por prestación de servicios especiales de la Ertzaintza. El hecho imponible de esta tasa es la prestación de servicios por la policía autonómica que beneficien especialmente a personas o entidades determinadas o, aunque no les beneficien, les afecten de modo particular, siempre que en este último caso la actividad de la Ertzaintza haya sido motivada por dichas personas o entidades, directa o indirectamente, en los supuestos que la propia norma cita, y que son los siguientes⁹⁷:

- a) Los servicios extraordinarios de vigilancia y protección especial que, ante un riesgo actual y cierto para la seguridad de personas y bienes, deban desplegarse

clausulado de la concesión”. A renglón seguido se dispone que “igual régimen económico será aplicable a las autorizaciones”.

⁹⁴ Esta norma se dictó con la finalidad de acomodar el régimen de las tasas por aprovechamiento especial o privativo del dominio público a la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, realizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre.

⁹⁵ En concreto, el Artículo 20.3 de la Ley de Haciendas Locales prevé que los municipios fijen tasas, entre otros, por: l) Ocupación de terrenos de uso público local con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos, con finalidad lucrativa; m) Instalación de quioscos en la vía pública, o n) Instalación de puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos, atracciones o recreo, situados en terrenos de uso público local así como industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico.

⁹⁶ Redacción fruto de la modificación introducida por la Disposición Final 2ª de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁹⁷ Artículo 111 *septies* de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

para garantizar el desenvolvimiento correcto de un espectáculo público de concurrencia masiva organizado con ánimo lucrativo, sea deportivo o de otra índole, durante el evento y en el tiempo imprescindible anterior y posterior tanto en el recinto o lugar de celebración como en sus alrededores, así como la escolta y acompañamiento de aficionados y clubes deportivos.

b) La regulación y la vigilancia por la Ertzaintza en filmaciones cinematográficas, publicitarias, televisivas o de cualquier otro tipo, cuando afecte a la circulación normal por espacios y vías públicas y la disponibilidad normal de estas vías, sin perjuicio de las competencias municipales que concurren.

c) La escolta, vigilancia y protección de pruebas deportivas que afecten a vías interurbanas o que tengan más incidencia en el núcleo urbano, sin perjuicio de las competencias municipales.

Con relación a los “grandes eventos en el espacio público” los supuestos de referencia serían los contenidos en las letras a) y c). Los sujetos pasivos contribuyentes de la tasa lo serán las personas físicas o jurídicas organizadoras de los eventos que motivan la prestación del servicio o lo solicitan. Y la cuota se determinará atendiendo, por una parte, al número de funcionarios que intervengan en la prestación del servicio y, por otra, al tiempo invertido en la prestación del servicio por cada uno de los funcionarios. Con carácter general la Ley prevé una tarifa de 31,00 euros por funcionario y hora⁹⁸.

No obstante, la Ley de Tasas y Precios Públicos prevé la exención del pago de la tasa cuando sus organizadores sean administraciones públicas, así como cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro⁹⁹. Sobre esa base, debiéramos entender que los sujetos pasivos de esta tasa lo serían únicamente las entidades con ánimo de lucro, empresas y demás organizaciones que organicen los eventos. No obstante, la norma ha incorporado una lectura particular de lo que entiende por entidades sin ánimo de lucro del siguiente tenor:

A estos efectos se entiende por entidades sin ánimo de lucro las fundaciones, las asociaciones declaradas de utilidad pública y las organizaciones del voluntariado formalmente constituidas y registradas, siempre que persigan fines de interés general y destinen los ingresos que obtengan por la organización del evento al cumplimiento de los fines estatutarios o del objeto de la entidad¹⁰⁰.

Como se ve, el precepto no integra a todas las entidades sin ánimo de lucro dentro de la exención, sino únicamente a las fundaciones, las asociaciones que hayan sido declaradas de utilidad pública y las organizaciones de voluntariado registradas y, en todo caso, con

⁹⁸ Artículo 111 *decies* de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁹⁹ Artículo 111 *undecies* de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹⁰⁰ *Ibid.*

condiciones. La lectura de conjunto será que las entidades sin ánimo de lucro sí que se someterán a esta tasa, salvo las excepciones que marca el precepto.

Esta lectura restrictiva sobre las entidades sin ánimo de lucro exentas contrasta con la amplitud con la que se ha contemplado la exención respecto de las entidades del ámbito deportivo. Así, “las federaciones deportivas, las entidades deportivas asociativas y los clubes deportivos estarán exentos del pago de la tasa cuando, conforme a su normativa, no dispongan de ánimo lucrativo, la celebración del evento resulte gratuita para el público asistente y no obtengan por patrocinios u otros conceptos un beneficio superior a los gastos organizativos”¹⁰¹. Los clubes deportivos que organicen grandes eventos estarán exentos de esta tasa, siempre que cumplan las condiciones citadas. Sorprende que la Ley no haya previsto la exención de esta tasa en el caso de los grandes eventos que puedan organizar, por ejemplo, partidos políticos u organizaciones sindicales.

6. Análisis particular: Recintos festivos con ocasión de fiestas patronales

Un típico caso de “gran evento en el espacio público” es el de las fiestas patronales de las grandes ciudades y, en especial, el de los recintos festivos en los que se desarrollan. La organización y uso del espacio público con ocasión de las fiestas patronales de los municipios, ciudades y barrios suele venir regulado por ordenanzas específicas, complementando las previsiones generales. Tales ordenanzas contienen habitualmente una delimitación espacial del recinto festivo (o ferial), el horario de funcionamiento, y fijan los requisitos y procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso y montaje de las casetas, txosnas o similares, estableciendo asimismo, los requisitos de las actividades que pretendan desarrollarse, incluidos los aspectos técnico sanitarios y límites sonoros.

Uno de los aspectos que ha de ser regulado es el procedimiento para el reconocimiento de derechos de uso del espacio público festivo, especialmente para la instalación de casetas, terrazas o txosnas. Ello puede hacerse de forma competitiva, de forma directa o por sorteo, procedimiento éste que resulta adecuado en el caso de autorizaciones con un número determinado, sin que resulte procedente valorar a los candidatos. En todo caso, las Ordenanzas municipales sobre fiestas suelen contener criterios para la adjudicación como los siguientes:

- Experiencia en la gestión de casetas Públicas Abiertas
- Proyecto de funcionamiento de la caseta: programación, actividades, precios populares, finalidad de los beneficios.
- Propuesta de montaje (diseño de fachada e interior).
- Plan de Seguridad de la caseta.
- Arraigo y trayectoria de la entidad (año de creación e interés de las actividades desarrolladas).

¹⁰¹ Artículo 111 undecies *in fine* de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Número de socios e integrantes de la entidad.
- Aplicación de recursos obtenidos en la explotación de la txosna a actividades y proyectos a desarrollar en el propio municipio.
- En el caso de las comparsas festivas, sus aportaciones individuales y/o colectivas a las fiestas
- etc.

Utilizar como único criterio la preferencia para quienes hubieren venido ocupando el espacio ferial en años precedentes resultaría discriminatorio y, por tanto, contrario a Derecho.

Este tipo de autorizaciones tendrán carácter temporal, con duración limitada a los días de feria. Con relación a su transmisibilidad, las autorizaciones demaniales cuyo otorgamiento haya dependido de las circunstancias del solicitante o cuyo número sea limitado serán intrasmisibles.

Asimismo, la normativa municipal habrá de determinar las características técnicas, constructivas y de seguridad de las casetas, txosnas y de las atracciones feriales, incluido el seguro de responsabilidad civil, el plan de emergencia de resultar necesario debido al aforo, justificante de abono de las tasas y acreditación del pago de la fianza. La fianza resultará exigible a fin de hacer frente a todo tipo de eventuales responsabilidades que originen, incluso por posibles daños a terceros y en particular para reposiciones de mobiliario urbano, limpiezas y demás gastos que pudieran originarse con motivo de la celebración del evento autorizado¹⁰².

Las autorizaciones concedidas quedarán sin efecto si se incumplen las condiciones a las que estuvieren subordinadas, procediéndose en tal caso, así como en el de ausencia de autorización, al inmediato cese y precinto de la actividad así como a la adopción de las medidas cautelares que fueran necesarias, incluso retirada de instalaciones y comiso de materiales. Asimismo, las Ordenanzas sobre fiestas han de prever el régimen sancionador.

Con relación a esto último la STSJ del País Vasco de 24 de julio de 2012 resolvió sobre la adecuación a Derecho de la inhabilitación, impuesta por el ayuntamiento a dos konparsas para participar en las próximas ediciones de la Aste Nagusia (Semana Grande) de Bilbao. El ayuntamiento entendía que la inhabilitación se enmarcaba en la relación de sujeción especial derivada de la autorización sobre ocupación del dominio público local. El TSJPV no lo estimó así, declarando la nulidad de la resolución municipal por entender que:

“no ofrece ninguna duda el carácter sancionador de la medida inhabilitadora aplicada por la resolución recurrida... y se alcanza la misma conclusión atendiendo a la razón y finalidad de la prohibición expuesta de forma adicional a

¹⁰² Vid. por ejemplo Ordenanza técnica reguladora del recinto ferial de las Fiestas patronales y otras similares del Ayuntamiento de Colmenarejo (art.s 17 y 19). También Ordenanza de Fiestas del Ayuntamiento de Bilbao (art. 16).

la revocación de la autorización debida al incumplimiento de las condiciones impuestas. Así es porque tal medida no cumple la finalidad del restablecimiento del orden normativo vulnerado a causa del incumplimiento imputado a los titulares de la autorización de la instalación de las txosnas”¹⁰³

El Tribunal viene a deslindar el ámbito en el que han de operar las consecuencias del incumplimiento de lo establecido en las autorizaciones demaniales y el ámbito sancionador. Con relación a lo primero, si no se respetan las condiciones a las que están sometidas las autorizaciones, se estará en un supuesto de incumplimiento de las mismas, pudiendo impedirse la continuación de la actividad amparada por la autorización de uso especial o privativo del dominio público. Se trataría de restablecer la legalidad conculcada. Ahora bien, para poder sancionar se exige actuar el procedimiento sancionador, sin que tal efecto pueda pretenderse, sin más trámite, del régimen aplicable a las autorizaciones demaniales.

Conclusiones y propuestas

Los grandes eventos en el espacio público han sido objeto de un tratamiento específico en algunas ordenanzas sobre espacio público, singularizándolas respecto del resto de actividades cívicas, culturales, lúdicas y deportivas, dentro de las que se integrarían. Se trataría de un conjunto heterogéneo de actividades, caracterizadas por un uso especialmente intenso del dominio público, que limitaría el uso común general del mismo, y sobre las que el municipio actúa no sólo sus facultades relativas a los bienes públicos, sino también facultades vinculadas al ámbito de la conocida como “policía de espectáculos”. Tales actividades, en muchos casos, se someten a normas de carácter sectorial, lo que exige deslindar ámbitos y, especialmente, integrar los regímenes jurídicos de aplicación.

Una primera cuestión que se plantea es determinar qué se ha de entender por “gran evento”. La definición precisa de lo que se entienda por “gran evento” resultará esencial a los efectos de determinar su régimen jurídico. Y es que, no todo gran evento que se produzca en el espacio público, por multitudinario que éste sea, implicará por sí mismo una capacidad de actuación discrecional por parte del municipio, exigiéndose un análisis de la concreta actividad de que se trate, de su relación con el ejercicio de los derechos fundamentales implicados y de su concreta regulación por parte del legislador. El concepto “gran evento” no ensancha las competencias municipales, ni hace surgir un nuevo fundamento de intervención administrativa, si bien su dimensión y la intensidad de la afección sobre el uso general del dominio público que pueda representar, constituirán aspectos esenciales a la hora de determinar el régimen jurídico de su realización y supervisión.

Resulta esencial que las Ordenanzas sobre espacio público definan de la forma más precisa posible lo que ha de entenderse por gran evento. A tal fin se propone la consideración de los siguientes criterios:

¹⁰³ STSJPV de 24 de junio de 2012, FJ 3.

a) Con relación al tipo de actividad, se propone incluir dentro del concepto de gran evento exclusivamente los espectáculos públicos y actividades recreativas, incluyendo, asimismo a las pruebas deportivas. De forma negativa, quedarían fuera del concepto, las actividades que son expresión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, que han de someterse a un régimen específico. A tal efecto, resultaría conveniente que los documentos formalizados de solicitud de ocupación del dominio público para grandes eventos (o los procedimientos electrónicos) incorporen la caracterización concreta del evento, de tal forma que los eventos cuya finalidad sea la exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, se excluyan de este régimen para regularse enteramente por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. En tal caso, la participación del municipio se realizará a través de informes. Las grandes manifestaciones no debieran incluirse dentro de este régimen general, sin perjuicio de su sometimiento al régimen de prevención y de seguridad que les resultará aplicable.

b) El segundo carácter sería el de su singularidad. Habrá de tratarse de un evento cuya repercusión supere el ámbito municipal, atrayendo participantes de otros lugares.

c) En tercer lugar el gran evento ha de caracterizarse por el uso intensivo que supone respecto del dominio público, no del espacio público. Únicamente cabrá exigir un título habilitante para la realización de un gran evento si supone la utilización del dominio público. El título habilitante será la autorización demanial, aplicándose el régimen correspondiente a éstas y no a las concesiones demaniales, pese a que el uso del dominio pueda caracterizarse como privativo.

d) El carácter oneroso o gratuito de la actividad no debiera suponer un criterio determinante para la aplicación del régimen municipal de los “grandes eventos”, si bien el pago de previa entrada resultará esencial a la hora de determinar la tasa por aprovechamiento especial o privativo del dominio público.

e) Tampoco el carácter público o privado de la entidad organizadora debiera considerarse determinante para la consideración del “gran evento”.

A la hora de caracterizar un evento como “gran evento” a efectos de distinguir su régimen jurídico del aplicable al resto de actividades cívicas, culturales, lúdicas y deportivas, cabría proponer un criterio objetivo, como por ejemplo el relativo al aforo. Una posibilidad sería utilizar los umbrales que establecen la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, o la normativa sobre autoprotección. Si acudiéramos al primer criterio, entenderíamos como gran evento aquellos espectáculos públicos que superaran las 700 personas de aforo. Si acudiéramos a los criterios que establece la normativa de autoprotección para exigir la elaboración de un plan de autoprotección, los umbrales podrían ser, si se trata de locales cerrados 2.000 personas o 300 (según se aplique la norma estatal o la autonómica vasca) y si fueran espacios abiertos, al aire libre 20.000 personas o 10.000 personas (según la norma a aplicar).

Con relación al régimen jurídico aplicable, los grandes eventos en el espacio público exigen una intensa labor de coordinación municipal *ad intra* y *ad extra*. Es decir, de un lado habrán de coordinarse los diversos servicios municipales implicados (patrimonio, seguridad ciudadana, movilidad, medio ambiente, economía...). Ello debiera protocolizarse en la Ordenanza. De otro lado, se exige también una intensa colaboración interadministrativa (en la medida que son varias las administraciones con competencias en materias que afectan a los grandes eventos). Así, si se optara por seguir la propuesta de caracterizar como “grandes eventos” aquellos que superan las 700 personas de aforo, a la autorización municipal relativa a la utilización del dominio público habría de sumarse la participación de la administración autonómica que habría de informar con carácter preceptivo y vinculante la solicitud de realización del espectáculo en espacios abiertos pero acotados. En el caso de grandes pruebas deportivas que transcurran por vías interurbanas se exigirá, asimismo la participación de la administración autonómica. De acuerdo con la normativa analizada, las funciones de inspección y el ejercicio de la potestad sancionadora también se repartirán entre la administración autonómica y la municipal, exigiéndose, asimismo, unos protocolos claros y planes de actuación coordinada.

En lo que hace propiamente al régimen de autorización municipal convendría que la norma municipal concretara los criterios a utilizar a la hora de autorizar o condicionar los grandes eventos. Una de las cuestiones que este trabajo pone de manifiesto es que las ordenanzas analizadas se sirven de conceptos jurídicos indeterminados. Se hace referencia así al eventual “riesgo” de puesta en peligro de la “seguridad”, “la convivencia” o el “civismo”. El margen valorativo es amplio, y la jurisprudencia no se ha pronunciado abiertamente sobre la materia, al margen de la mera cuestión competencial. La necesidad de motivación puede resultar insuficiente para afrontar el riesgo que supone actuar sobre la base de criterios valorativos y difícilmente reconducibles a parámetros objetivos; es decir, un sistema de intervención de gran intensidad, cuyas bases no se encuentran claramente delimitadas. En definitiva, se ha de avanzar clarificando criterios y supuestos, en la medida que quedan comprometidas libertades ciudadanas básicas y derechos fundamentales.

Los grandes eventos en el espacio público en cuanto suponen un uso privativo del dominio público estarán sujetos a un régimen económico, que deberá preverse en el correspondiente título habilitante. En todo caso, el cobro de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local exige que exista alguna utilidad económica que resulte relevante para el organizador del gran evento. Esta tasa será compatible, por un lado, con la exigencia de una fianza o garantía dirigida a la reposición o reparación del bien de dominio público afectado, o a la indemnización de daños, en caso de alteración; por otro lado, también será compatible con otras tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas, como por ejemplo las relativas a los servicios especiales que pudiera prestar la policía autonómica, dentro de los márgenes expuestos en el texto.

Finalmente, un caso específico de “gran evento en el espacio público” lo constituyen los recintos festivos con motivo de las fiestas patronales. Esta regulación puede realizarse bien de forma específica, a través de Ordenanzas de fiestas, o bien integrándola dentro de las Ordenanzas de espacio público. Los aspectos fundamentales a regular serán los relativos a la delimitación espacial del recinto festivo (o ferial), el horario de funcionamiento, los requisitos y procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso del dominio público y de montaje de las casetas, txosnas o similares, estableciendo asimismo, los requisitos de las actividades que podrán desarrollarse, incluidos los aspectos técnico sanitarios y los ambientales. Los criterios de adjudicación habrán de fijarse de manera objetiva, garantizando el principio de igualdad. Asimismo, habrá de determinarse el régimen de revocación por incumplimiento de las condiciones establecidas en el título habilitante y el régimen sancionador, sin que, como han señalado los tribunales, lo primero pueda arrumbar a lo segundo.

Bibliografía

ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, Carlos, “Los delitos de desórdenes públicos realizados con ocasión de eventos deportivos”, *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, nº 4, 2008, pp. 33-51.

ASPAS ASPAS, José Manuel, “Ocio y espectáculos públicos”, en José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dir.), *Tratado de derecho público aragonés*. Cicitas, Madrid, 2010, p. 2077-2105.

BARCELONA LLOP, Javier, “Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público. Reservas demaniales” en C. Chinchilla (dir.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004, 521-564.

BARRANCO VELA, Rafael, BULLEJOS CALVO, Carlos y CAMPOS SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos: régimen jurídico de la intervención administrativa tras la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010.

BARRANCO VELA, Rafael; BULLEJOS CALVO, Carlos, “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio”, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 19, 2009, pp. 2827-2845.

BLANQUER CRIADO, David Vicente, “Fiestas populares y espectáculos: libre asunción de riesgos y responsabilidad patrimonial de la administración”, en Ana Belén Casares Marcos (coor.), Tomás Quintana López (dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales*. Vol. 2, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 1851-1935.

BLANQUER CRIADO, David y GUILLEN GALINDO, Miguel Angel, *Las fiestas populares y el derecho: régimen jurídico, responsabilidad patrimonial y pólizas de seguro*, Tirat lo Blanch, Valencia, 2001.

CALANCHA MARTÍN, Antonio, “Intervención administrativa en espectáculos públicos y actividades recreativas y de ocio. Breve referencia a la incidencia de la Directiva de Servicios. Normativa de desarrollo”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 9, 2011, pp. 1125-1139.

CÁMARA DEL PORTILLO, Diego, “La intervención de la administración en la seguridad ciudadana y espectáculos públicos” en Enrique Linde Paniagua (coor), *Parte especial del*

derecho administrativo: la intervención de la administración en la sociedad, Colex, Madrid, 2012, pp. 292-383.

CANO MURCIA, Antonio, *El nuevo régimen jurídico de las licencias de apertura: adaptado a la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2010.

CANO MURCIA, Antonio, *Manual de licencias de apertura de establecimientos*, Aranzadi, Pamplona, 2008.

CASTILLO BLANCO, Federico A. y ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, Pilar, *Espectáculos públicos y actividades recreativas: régimen jurídico y problemática actual*. Lex Nova, Valladolid, 2000.

CASTRO ORELLANA, Rodrigo, “Espacio público y sociedad del espectáculo”, en Paloma Núñez Tomás, Francisco Javier Espinosa Antón (coor), *Filosofía y política en el siglo XXI: Europa y el nuevo orden cosmopolita*. Akal, Madrid, 2009, p. 357-368.

CHAMBÓ DE LA CRUZ, Miguel Ángel y GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, “La reciente regulación del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 148, 2010, pp. 767-799.

DELGADO, Manuel, *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del modelo Barcelona*. Catarata, Barcelona, 2007.

DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, “Las licencias en los espectáculos públicos y actividades recreativas”, en Luciano José Parejo Alfonso (dir.), *Autorizaciones y licencias, hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 163-196.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, “La prohibición de los espectáculos taurinos: Problemas Constitucionales”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 40, 2006, pp. 71-111.

ESTEVE PARDO, Jose, *Lecciones de derecho administrativo*. 5º edic, Marcial Pons, Barcelona, 2015.

FARALDO CABANA, Cristina, “La prohibición de acudir a determinados lugares, eventos o espectáculos, con especial referencia a los deportivos”, *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, nº 37, 2012, p. 119-133.

GALÁN SÁNCHEZ, Rosa M., “Los bienes públicos y su régimen tributario” en Julio V. González García (dir) *Derecho de los bienes públicos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

GARRIDO FALLA, Fernando, “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa” RAP nº 11, 1953, pp. 11-31.

GARRIDO FALLA, Fernando, “Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos” *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 76, 1992, pp. 501-510.

GIBERT MÉNDEZ, David y PETIDIER HUERTOS, Manuel, *Régimen jurídico aplicable a los espectáculos y actividades recreativas en Andalucía*, Litopress. Córdoba, 2010.

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto, “La intervención de la Administración en la seguridad ciudadana: los espectáculos públicos. Especial referencia a la Comunidad de Madrid”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 309, 2009, pp. 157-172.

GUILLÉN GARCÍA, Elvira, “Las relaciones interadministrativas en la ley canaria de espectáculos públicos y actividades clasificadas”, *Revista de ciencias jurídicas*, nº 5, 2000, pp. 137-156.

GUILLÉN LÓPEZ, Enrique, “Juventud, deporte, ocio, espectáculos y actividades recreativas”, en Francisco Balaguer Callejón (dir), Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos (coor.s), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 775-792.

HAURIUO, *Precís de Droit Administratif et Droit Public*, 11 edic., 1927.

HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, Joaquín, “El controvertido Art. 81, Apartado 35, del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (una crítica a la Sentencia dictada en revisión por la Sala Tercera -Sección Primera- del Tribunal Supremo, el día 10 de julio de 1991) *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 13, 1993, pp. 503-512.

JAKOBS, Günther y CANCIO MELIÁ, Manuel, *Derecho penal del enemigo*, Thomson/Civitas, Madrid, 2003.

JOVELLANOS, Gaspar Melchor de (1744-1822), “Memoria sobre las diversiones públicas, escrita por D. Gaspar Melchor de Jovellanos, académico de número, y leída en Junta Pública de la Real Academia de la Historia el 11 de julio de 1796”, Extramuros, Sevilla, 2009.

LAFUENTE BENACHES, Mercedes, *Fiestas locales y derecho al descanso*, Iustel, Madrid, 2010.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*. Ministerio de Justicia. Madrid, 1995.

MILLÁN GARRIDO, Antonio, “Un apunte sobre la infracción de desórdenes públicos en los espectáculos deportivos: comentario al Auto de la Audiencia Provincial de Sevilla de 4 de septiembre de 2003”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, n. 3, 2003, pp. 241-248.

ORDOÑEZ SOLÍS, David, “El control judicial de las sanciones administrativas y disciplinarias contra la violencia y la discriminación en el deporte”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 23, 2008, pp. 95-117

ORDOÑEZ SOLÍS, David, “Violencia y deporte: el régimen jurídico de la seguridad en los espectáculos deportivos”, *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, nº 15, 2005, pp. 25-45

PALOMAR OLMEDA, Alberto, “La preocupación de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad y la libertad en los acontecimientos deportivos”, *Revista andaluza de derecho del deporte*, nº 1, 2006, p. 15-33.

PEMÁN GAVÍN, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *REALA* nº 305, 2007, pp. 9-55.

PINO RODRIGUEZ, María, “El dominio público marítimo-terrestre” en Julio V. González García (dir) *Derecho de los bienes públicos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

PRESNO LINERA, Miguel Angel, “La expansión del derecho administrativo sancionador 'securitario': análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana” en María Luisa Cuerda Arnau y Juan Antonio García Amado (coord.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

PUNZÓN MORALEDA, Jesús, “El título competencial del deporte en materia de represión de la violencia, xenofobia, antisemitismo, racismo e intolerancia en el deporte”, *Revista jurídica de deporte y entretenimiento*, nº 20, 2010, p. 6-22.

REBOLLO PUIG, Manuel, “La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad” *RVAP* nº 54, 1999, pp. 247-282.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, “Competencias sobre deportes, espectáculos y actividades recreativas: (Comentario al art. 72), en Santiago Muñoz Machado, Manuel Rebollo Puig (coor.s), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 701-716.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de derecho administrativo general*. Tomo II, Iustel, Madrid, 2016.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., “El nuevo régimen de las actividades clasificadas y los espectáculos públicos de Canarias”, en Francisco Sosa Wagner (coor) *El derecho administrativo*

en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 2683-2712.

SOLA TEYSSIERE, Javier, “La Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía: delimitación de competencias y ámbito de la aplicación”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 43, 2001, pp. 311-346.