

**EL DERECHO DE ADMISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ORDEN PÚBLICO.**

*Agustín Juan Gil Franco*

*Funcionario de la Escala Técnica de Universidades, al servicio del Ayuntamiento de  
Madrid.*

*Doctor en Derecho*

RESUMEN: Habitualmente se ha entendido el derecho de admisión como una manifestación de la más pura discrecionalidad del que regenta algún tipo de local dedicado los espectáculos públicos o actividades de esparcimiento, o incluso como un requisito de acceso basado en los criterios más sofisticados de clase condición y linaje. No es ese el sentido que en la actualidad se interpreta del mismo, ya que junto a un indudable componente, consecuencia de la libertad de empresa, la legislación de espectáculos públicos y actividades recreativas lo ha ligado a la seguridad y orden público de los lugares en los que se desarrollan estas actividades, tanto en el acceso como en el desarrollo a las mismas. De esta manera, el titular u organizador de estos espectáculos públicos y actividades recreativas se convierte en el garante de la seguridad, higiene y tranquilidad de los que participan directa o indirectamente de dichas actividades, e incluso de aquellos que pudieran verse tan sólo afectados por ellas.

ABSTRACT: Usually it understood the right of admission as a manifestation of the purest discretion which runs some kind of local dedicated public entertainment or recreational activities, or even as an entry requirement based on the most sophisticated criteria of class status and lineage. This is not the sense that it is now interpreted differently because next to a component undoubted consequence of free enterprise and the essential and unique to who defines component, legislation on public entertainment and recreational activities has linked to security and public order in the places where these activities take place both access and development to them. Thus, the owner or organizer of these public events and recreational activities becomes the guarantor of health, safety and tranquility of those who directly or indirectly participate in such activities, and even those who may be only affected by them.

PALABRAS CLAVE: Derecho de admisión; servicio de admisión; seguridad pública; orden público; espectáculos públicos y actividades recreativas.

KEY WORDS: Admission rights; admission service; public security; public order; public entertainment and recreational activities

**ESQUEMA:**

1. El Orden público y seguridad en las actividades recreativas y espectáculos públicos.  
*1.1 Orden público y seguridad publica breve bosquejo. 1.2 Medidas específicas de seguridad y orden público dentro de las leyes de espectáculos públicos y actividades recreativas. 1.3 La expansividad de las medidas de policía administrativa de seguridad pública en el ámbito de los Espectáculos públicos y las actividades recreativas.*

2. El derecho de admisión en los espectáculos públicos y actividades recreativas. *2.1 Derecho de admisión y seguridad pública. 2.2 Las denominadas condiciones específicas de admisión 2.3. Los servicios de admisión en establecimientos y en espectáculos públicos y actividades recreativas*

3. Los titulares de espectáculos públicos y actividades recreativas colaboradores directos con la seguridad pública.

## **1. El Orden público y seguridad en las actividades recreativas y espectáculos públicos.**

### **1.1 Orden público y seguridad publica breve bosquejo.**

No se ha prodigado mucho nuestra Constitución a la hora de calificar y definir el término “seguridad pública” o el de “orden público”, quizás lastrado por épocas históricas pasadas. A pesar de esto, el artículo 17.1 CE<sup>1</sup>, incluido dentro de su parte dogmática reconoce la seguridad como un valor individual fundamental e imprescindible para el ejercicio de los derechos fundamentales, con una necesaria proyección común a todos los ciudadanos miembros de una comunidad política. De ahí que la dimensión de este precepto vaya más allá del ámbito penal que pudiera derivarse de su vulneración frontal, sino que admite también todo el ámbito administrativo resultante de la acción preventiva de la policía de seguridad y orden público<sup>2</sup>. Por su parte, el artículo 21.2 CE<sup>3</sup> hace referencia a otro concepto “hermano”, el orden público, como elemento básico de la convivencia social, y sobre el que la doctrina del Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma repetida para asociarlo “*al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano*”<sup>4</sup>. Ambos derechos, incardinados en la parte orgánica de la Constitución y protegidos por las máximas garantías del artículo 53 CE,

---

<sup>1</sup>“Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”

<sup>2</sup> Parejo Alfonso, Luciano, “*Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*”. Ed. Tirant lo Blanch. 1ª Edición. Valencia 2008. Pág. 107

<sup>3</sup> “*En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes*”

<sup>4</sup>La STC, 148/2000, de 1 de junio, FJ. 6, entre otras

han de conectarse directamente, con el artículo 149.1.1 CE al reservar para el Estado, como competencia exclusiva, la regulación de las *condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles* en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales<sup>5</sup>”. Sin embargo, la explícita inclusión en el art. 149.1.29 CE, del término “seguridad pública” y la ya aludida falta de definición constitucional de este concepto, ha hecho que la cuestión de la seguridad y orden público no se haya sustraído tampoco al debate competencial territorial, de tal manera que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma repetida en relación con ambos términos<sup>6</sup>, diseccionando, a veces de forma no muy clara, estos conceptos largamente acuñados dentro de la dogmática administrativa con el único fin de determinar el contenido competencial del Estado y las Comunidades autónomas, y todo ello, en detrimento de la construcción teórica sobre la cuestión, que ha quedado centrada en la parcelación de dichos conceptos y su adscripción a las competencias de uno u otro ente territorial superior, ya que al admitir el artículo 149.1.29 CE la creación de policías autonómicas, era necesario preparar sus atribuciones dentro del contexto de la función estatal policial. Y ello, a pesar de que el Tribunal Constitucional ya advertía en la STC104/1989 que la circunstancia de poseer policía autonómica, cualquiera que fuera su régimen jurídico, no significaba que se atrajera hacia la Administración autonómica la titularidad de cualquier otra competencia en garantía de la seguridad ciudadana, pues ello supondría tomar el todo por la parte y confundir las que son funciones meramente complementarias de las esenciales.

---

<sup>5</sup> Ahora bien, como señala la STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, Pleno, Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2.477/90, 2.479/90, 2.481/90, 2.486/90, 2.487/90 y 2.488/90: “*las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico*”.

<sup>6</sup> De forma directa hay 12 sentencias sobre “seguridad pública” y el “orden público”: STC 33/1982, de 8 de junio. La generación del concepto de seguridad pública y su delimitación frente al orden público; la STC 117/1984, de 5 de diciembre. La generación del concepto de seguridad pública y su delimitación frente al orden público. Normal funcionamiento de las instituciones; la STC 123/1984, de 18 de diciembre. Seguridad pública y protección civil; la STC 104/1989, de 8 de junio. La creación de policías autonómicas no significa que atraigan “per se” competencias de seguridad pública; la STC 54/1990, de 28 de marzo. Seguridad pública y delitos contra la salud pública; la STC 175/1999, de 30 de septiembre. Diferencia entre funciones estrictamente policiales y la materia “seguridad pública”; la STC 148/2000, de 1 de junio. Policía administrativa de seguridad y orden público y policía administrativa especial; la STC 235/2001, de 13 de diciembre. Nuevo pronunciamiento sobre la Policía administrativa de seguridad y orden público, y policía administrativa especial.; la STC 25/2004, de 26 de febrero. Nuevo pronunciamiento sobre policía administrativa de seguridad y orden público, y la policía administrativa.; la STC 154/2005, de 9 de junio. Seguridad pública y servicios policiales; la STC 31/2010, de 28 de junio. Exclusividad y ejecución en las competencias de seguridad pública (pronunciamiento dentro del Estatuto de Cataluña); la STC 86/2014, de 29 de mayo de 2014. Frente a la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.

Lo primero, pues, que ha de afirmarse es que el Tribunal Constitucional cuando define y caracteriza la “seguridad y el orden público”, opta claramente por un concepto concreto y delimitable, entendiendo que ambos se explican por la protección de las personas y bienes (concepto estricto, según aquél) y el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano. De esta manera, podemos encontrar dos partes mutuamente vinculadas, interrelacionadas en sus efectos, e inseparables desde un punto de vista conceptual: la seguridad pública y el orden público. Ahora bien, la seguridad pública, como ha afirmado repetidamente esta misma jurisprudencia constitucional, y que ha asumido en su integridad la reciente Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC)<sup>7</sup>, engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido<sup>8</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo califica el término “seguridad pública” como “polisémico” que debe ser precisable dentro del ámbito del orden público<sup>9</sup>. De ahí que la amplitud del concepto “seguridad pública o ciudadana” englobaría otros factores naturales, y *“consistiría en la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en función de colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, y comprendiendo medidas de prevención, de aminoración y de reparación de daños”*<sup>10</sup> “.

Lo cual supondría englobar el “orden público” dentro de la seguridad pública ya que, *“determinar el concepto de policía en función del concepto de orden público es*

---

<sup>7</sup> Art. 1.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>8</sup> STC 104/1989, de 8 de junio de 1989. En el conflicto positivo de competencia núm. 864/1984 concepto que ya viene formulado en las SSTC33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985, como la misma sentencia señala.

<sup>9</sup> *“Que la polisemia asignable al enunciado legal “seguridad pública” requiere precisar y diferenciar su praxis en el ámbito del orden público, como específico valor social tutelado por la Administración con respecto a otros significados típicos afines y concomitantes, autónomos sin embargo en cuanto a una añadida intervención y facultad sancionadora de los órganos administrativos”* STS, Contencioso sección 4 del 23 de Septiembre del 1981 ( ROJ: STS 700/1981) Recurso: | Ponente: AURELIO BOTELLA TAZA

<sup>10</sup> Izu Belloso, Miguel José *“Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”*, en REDA nº 58, 1988.

*hacer de la primera, de una vez para siempre, un concepto relativo*”<sup>11</sup> pues lo que se entienda por “orden público” depende del régimen político dominante y el estado de evolución del Estado de derecho, tanto en su vertiente histórica, como en las adaptaciones que deben producirse en cada situación política y social concreta. Es más, lo que el legislativo pueda considerar como orden público, en un momento determinado, puede variar sustancialmente respecto a períodos anteriores, aunque no el grado suficiente como para producirse una involución del propio Estado de Derecho. Por eso, el Tribunal Constitucional afirma que la seguridad pública no puede circunscribirse al “*puro orden y tranquilidad en la calle*”, ampliando y superando, con ello, la noción de orden público que concibe en un sentido exclusivamente material. La seguridad pública, pues, englobaría un conjunto plural de actuaciones orientadas a la protección de las personas y bienes, y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano, bajo el mandato de la ley, y que contendría dentro de las mismas la acción puramente policial.

Ahora bien, el concepto de orden público va más allá de las consideraciones materiales y contingentes del momento y se perfila “*como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político*”<sup>12</sup>, contiene en sí mismo la base para entender la seguridad pública en el espacio temporal y social de una sociedad determinada. En este sentido, por ejemplo, estaría la cláusula contenida en el artículo 26 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, cuya rúbrica se denomina como “*limitaciones por razones de orden público audiovisual*” o la del artículo 71 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas<sup>13</sup>, o incluso también la fórmula del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales al señalar en su artículo 1.1 lo que pudiera identificarse con “orden público”: “*peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas*”. Pero, lejos de ser un término regresivo o carente de toda significación actual, se “*habla del orden público como presupuesto mínimo*

---

<sup>11</sup> Garrido Falla, Fernando, “*Las transformaciones del régimen administrativo*” Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954, pág. 116.

<sup>12</sup> STC, 66/1995, de 8 de mayo de 1995, Sala Segunda recurso de amparo núm. 1.693/92.

<sup>13</sup> “*podrán ser prohibidos los espectáculos o diversiones públicas que sean inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia, que puedan ser constitutivos de delito o **atenten gravemente contra el orden público** o las buenas costumbres. También podrán ser prohibidos los espectáculos o actividades que impliquen o puedan implicar crueldad o maltrato para los animales*”.

*indispensable para que entren en juego los valores, principios y derechos constitucionales contemplados en nuestra Constitución<sup>14</sup>*. E incluso se llega a identificar el orden público con la *“paz pública en si misma considerada”* como valor residual y con sustantividad propia<sup>15</sup>. En este orden de cosas, se afirma que el *“orden público”* es un concepto metajurídico no definitorio de una institución jurídica, si bien que con una sustantividad propia dentro del ya anunciado *“seguridad pública”*<sup>16</sup>, todo lo cual ha llevado a la doctrina a asegurar que *“el concepto de orden público refiere los comportamientos individuales o colectivos no regulados normativamente pero que son considerados por la conciencia colectiva como presupuesto de la necesaria normalidad mínima, cubriendo de este modo el extenso campo de la acción policial que no está habilitado y programado directamente por el ordenamiento jurídico<sup>17</sup>”*. De esta manera y como parte inescindible de la seguridad, el orden público se convierte en la referencia a la situación espacial /territorial y de comportamientos que propician la convivencia y la interacción mutua en una comunidad política determinada, con independencia de su posible positivización -que puede no darse-, y por la que podemos identificar *externamente* la seguridad ciudadana.

La actual LOPSC ha ido más allá, no sólo eliminando del texto el término *“orden público”* --que no aparece ni una sola vez en el preámbulo ni en el texto articulado— sino que, y sobre las bases de la doctrina del Tribunal Constitucional, añade supuestamente una definición superadora de la anterior Ley Orgánica de 1992, al señalar en el propio preámbulo lo que engloba el concepto *“seguridad pública”*: *“la preservación no sólo de la seguridad, sino también de la tranquilidad y la pacífica convivencia ciudadanas; el respeto a las Leyes en el ejercicio de los derechos y libertades; la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección; la pacífica*

---

<sup>14</sup> Parejo Alfonso, Luciano, *“Seguridad pública y policía administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado Administrativo”* Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2008. Pág. 77.

<sup>15</sup> *“protección de la paz pública que en situaciones de normalidad puede no requerir, incluso, actuación limitativa o coactiva alguna, por ser tarea de simple vigilancia; pero que alcanza mayor importancia cuando se producen situaciones de anormalidad, contempladas en el artículo 116 CE”*. Morell Ocaña, Luis, en *“Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Actividad de las Administraciones Públicas. Su control Administrativo y jurisdiccional”* Ed. Aranzadi. 3ª Edición. Pamplona 1998.

<sup>16</sup> Moncada Lorenzo, Alberto *“Significado y técnica jurídica de la policía administrativa”*. RAP, nº 28. Madrid 1959. Pág. 63. En otro lugar (pág.84) habla del orden público como un concepto *“extrajurídico y cambiante”*.

<sup>17</sup> Casino Rubio, Miguel *“El orden y la seguridad pública y privada”* en *“Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo”*. Tomo VII. Ed. Iustel. 1ª edición. Madrid 2009. Pág. 22.

utilización de vías y demás bienes demaniales destinados al uso y disfrute público; la garantía de la normal prestación de los servicios básicos para la comunidad”. No obstante y a pesar de no ser aludido, el “orden público” es perfectamente identificable en la nueva Ley Orgánica 4/2015, cuando habla, por ejemplo, de la “*tranquilidad ciudadana en supuestos de inseguridad pública*”, o como “*alteración de la seguridad ciudadana*” cuando se ve afectada la pacífica celebración de reuniones y manifestaciones con desordenes públicos, o podemos deducirlo fácilmente de “*las comprobaciones de los agentes en la vía pública cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción*”. De esta manera, el concepto de orden público, basal dentro del concepto de seguridad pública, se ve desdibujado – mejor: englobado— por “*la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos*” (Art. 1.2 LOPSC), completada, a su vez, por la afirmación del preámbulo, trasunto de la doctrina constitucional, “*orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico protegido*”. Aunque la Ley se centra en exclusiva en el concepto de “seguridad ciudadana”, más restringido, o “seguridad pública”, más amplio, incide mayormente en las medidas materiales de seguridad que bien podrían identificarse con la prevención y, en su caso, restitución del “orden público”. De ahí que no siempre sea fácil separar el orden público de la seguridad pública porque ambos se conciernen mutuamente y, a veces, uno es requisito necesario para el otro. Tal es así, que el Tribunal Supremo, haciéndose eco de la jurisprudencial de Tribunal de Justicia de la Unión, tratando sobre una expulsión de un ciudadano de la Unión Europea por motivos de orden público, lo definía como “*una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, sin que la mera existencia de condenas penales se constituyan por sí sola motivo para la adopción de dicha medida*<sup>18</sup>”. Si apelásemos al interés fundamental de la sociedad, como dice la sentencia de uno y otro tribunal, probablemente la sociedad no coincidiría con esta apreciación dado que la peligrosidad social de un individuo se mide por esta misma sociedad, por lo común, en la comisión de delitos y en la posible reiteración de éstos.

---

<sup>18</sup> STS, contencioso sección 6ª, del 19/02/2000. (ROJ: STS 1250/2000) Rec. casación 270/1996 |Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE, además señala, en su FJ 4º:



La doctrina del Tribunal constitucional ha avalado la vinculación directa de la seguridad pública y del orden público, aunque con la idea del carácter subsumible del segundo en el primero (“seguridad pública”), bajo la razón de que no es posible la intervención administrativa en “orden público” sin la participación en esta intervención de la “seguridad pública” como un todo abarcante, habilitante y delimitador<sup>19</sup>. *Dicha vinculación hace que el orden público no sea sólo un reflejo material del “deber ser” (paz y tranquilidad social) sino que está ligado a un orden de valores mínimo e imprescindible representado por el ordenamiento constitucional*<sup>20</sup>. Si bien, el término seguridad pública implica además la actuación del derecho positivo desde la actuación preventiva de los poderes públicos o bien desde una actuación extraordinaria reactiva<sup>21</sup>. Por eso, a la vista de la temprana jurisprudencia constitucional sobre esta materia, la doctrina afirma que la *“seguridad pública engloba única y exclusivamente los supuestos más graves de alteración del orden público, aquellos en los que la integridad de bienes y personas y, por tanto, la tranquilidad u orden ciudadano, se ven en peligro o amenazados por cuales quiera causas”*<sup>22</sup>. Sea lo que fuere la evolución de los contornos en el concepto de orden público no ha disminuido lo más mínimo su valor capital como fin esencial del Estado y, específicamente de su Administración<sup>23</sup>. Precisamente, la ley es la que está llamada a moldear esos contornos y afirmar su aplicación sin ambages. Lo cual no excluye que además exista cuando menos, un principio general del derecho que contemple el orden público como elemento interpretativo que asegure la no puesta en peligro de la seguridad ciudadana y la convivencia social. De lo que se trata es de redescubrir precisamente dicho concepto dentro de nuestro actual Estado de derecho.

## **1.2 Medidas específicas de seguridad y orden público dentro de las leyes de espectáculos públicos y actividades recreativas**

---

<sup>19</sup> La cláusulas de salvaguarda reproducidas por los Tratados de la Unión Europea se expresan: *“por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas”* y es común a todos los artículos en los que se incluye. Así aparece en los artículos 36, 45, 52 y 65 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>20</sup> Cruz Villalón habla de un *“orden público configurado por la Constitución”* en su obra *“Estados excepcionales y suspensión de garantías”* Ed. Tecnos. Madrid 1984.

<sup>21</sup> *“La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del derecho”* STC 117/1984, de 5 de diciembre.

<sup>22</sup> Fernández Farreres, Germán *“Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional”* Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14. Mayo – agosto de 1985, pág. 219

<sup>23</sup> Rebollo Puig, Manuel. *“La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad”*. RVAP. Nº 54. Oñate 1999. Pág. 5

La seguridad y orden público para las personas y bienes es una de las claras finalidades de la regulación de las diferentes Leyes de Espectáculos públicos y Actividades recreativas de las Comunidades Autónomas, aunque, la diversidad legislativa ha hecho que no siempre se exprese con claridad, de tal manera que la protección de la seguridad y orden público se “camufla” en otros términos o, sin más, no se alude directamente por las mismas. Así, por ejemplo, Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, tan sólo hace referencia a un general “principio de seguridad”, o a la denominada “seguridad de las personas”, o también la “alteración de la seguridad<sup>24</sup>”, sin que se haga un pronunciamiento al contexto general de la seguridad y orden público para el que se diseñan estas leyes, lo cual quizás pueda explicarse por la distribución competencial apuntada por el art. 149.1.29 CE. En cambio, otras leyes como la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, declara que la finalidad básica del régimen normativo contenido en la Ley es *salvaguardar el orden público y la seguridad pública*, la protección de los consumidores y destinatarios de los servicios, de los terceros no participantes en los espectáculos y de los trabajadores, del medio ambiente y del entorno urbano, así como la conservación del patrimonio cultural<sup>25</sup>. O también su homónima de Castilla La Mancha al afirmar, de forma clara y manifiesta, que: *“el 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 son razones imperiosas de interés general que motivan la necesidad de obtener la autorización o licencia de la Administración que corresponda de conformidad<sup>26</sup>”*.

Ahora bien, ¿cuáles son esas medidas directamente relacionadas con la seguridad y orden público en las distintas leyes? En primer término, podríamos agrupar dentro de las mismas, aquellas que hacen referencia a los espectáculos y actividades recreativas en su marco de desarrollo y en las obligaciones de los demandantes --

---

<sup>24</sup> Art. 45bis y 25.2 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos

<sup>25</sup> Art. 1.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>26</sup> Art.28.1 f) de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha.

espectadores— y participantes –artistas por lo general— respecto de su correcta realización desde el punto de vista de los parámetros del orden general de las actividades; y en, segundo término, en todo lo relativo al derecho de admisión y las medidas de seguridad relacionadas con grupos y sectores poblaciones más vulnerables. Dentro del primer grupo de contenidos habría que destacar el conjunto de “*normas particulares o instrucciones para el normal desarrollo del espectáculo o actividad*”<sup>27</sup>. Las cuales, según el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982, eran necesarias ser puestas en conocimiento de la autoridad administrativa<sup>28</sup>. Autoridad administrativa que directamente se halla concernida para intervenir cuando los espectáculos y actividades recreativas inciten a la violencia, al sexismo, a la vejación de hombre y mujeres, al racismo, a la homofobia o a la xenofobia, o realicen apología de actividades contrarias a los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. O bien, inciten, directa o indirectamente, al consumo de bebidas alcohólicas, especialmente si son dispensadas de forma ilimitada o incontrolada, o al consumo de tabaco o de cualquier otra droga o sustancia estupefaciente<sup>29</sup>. Actividades a las que ha de añadirse aquellas que impliquen la comisión de delitos y la crueldad o maltrato para los animales, que les ocasionen o pudieran ocasionar sufrimientos, incluyendo dentro de los mismos, los tratamientos antinaturales<sup>30</sup>. Añadiéndose una prohibición explícita por parte de la Ley del Principado de Asturias relativa a la prohibición de los espectáculos que pongan en grave riesgo la conservación de espacios naturales protegidos o de especial valor medioambiental o cualquier otra que afecte al orden público medioambiental<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Art. 22 d) de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En este mismo sentido, el art. 16.2 g) de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco.

<sup>28</sup> Art. 62.4 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>29</sup> Art. 22.2 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña. Es especial mente interesante el art. 45 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias en la que se dice taxativamente que “*Quedarán prohibidas las prácticas incitadoras del consumo de alcohol o tabaco en locales o espacios públicos tales como los concursos de resistencia al mismo o el ofrecimiento de dos o más consumiciones, simultáneas o no, a precios inferiores a los que correspondan, según las cartas de precio del establecimiento expendedor*”.

<sup>30</sup> Art. 5 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid. También tiene una referencia explícita al maltrato animal el art. 71.1 “in fine” del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>31</sup> Art. 20. e) de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

De esta manera, quedan enunciados por las diversas leyes los principios de seguridad y orden público generales, y sus medidas de seguridad para el conjunto de los espectáculos públicos y actividades recreativas y que deben inspirar las normas particulares que se dicten en el seno de los mismos.

Las medidas de seguridad específicas exigen su correlato respecto de los que participen de dichos espectáculos y a los que se exige no exhibir prendas, símbolos u objetos que inciten a realizar actividades contrarias a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y, en especial, a la violencia, xenofobia o, en general, a cualquier tipo de discriminación<sup>32</sup>. Tampoco *podrán portar armas de ninguna naturaleza ni otros objetos que puedan ser utilizados con finalidades violentas*<sup>33</sup>, cuestión que será de difícil resolución si previamente no se impidiera su introducción en el espectáculo público, tal y como es el tenor literal de la Ley de Espectáculos Públicos del País Vasco. De igual forma, es una razón de orden público del propio espectáculo o actividad recreativa abstenerse de acceder al escenario o lugar de actuación de ejecutantes o artistas, salvo que esté previsto por el desarrollo del propio espectáculo<sup>34</sup>. Y, sobre todo, guardar el debido comportamiento y evitar acciones que puedan crear situaciones de peligro o incomodidad al público, en general, al personal de la empresa u organización licenciataria, o que dificulten el desarrollo de la actividad. Comportamientos exigidos de forma común a la inmensa mayoría de las Leyes de espectáculos públicos y actividades recreativas de las Comunidades autónomas.

Estas disposiciones de *orden público subjetivo* se extienden, podríamos decir, a los aledaños de la misma función o espectáculo, ya que se exige de los usuarios una conducta, a la entrada y a la salida del establecimiento, que garantice la convivencia entre los ciudadanos, el derecho al descanso de las personas no relacionadas con la actividad, y la

---

<sup>32</sup> Art. 17 d) de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

<sup>33</sup> Art. 9 h) de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco. Nos parece más clara la prohibición del Reglamento Estatal de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982, cuyo art. 59 dice exactamente, que se prohíbe “*Portar armas de cualquier clase, aunque se estuviera en posesión de la licencia o permiso reglamentarios, o cualesquiera otros objetos que pudieran ser usados como tales o artefactos peligrosos para la integridad física de las personas*”.

<sup>34</sup> Art. 23 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears. En este mismo sentido el art. 59.1 f) del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

convivencia normalizada con estas, como afirma la ya mencionada Ley del País Vasco<sup>35</sup>. Comportamientos que están en directa relación con el régimen de horarios de los mismos. En efecto, sin tener duda alguna de su relación directa con el orden y seguridad, el horario de desarrollo de los espectáculos públicos y las actividades recreativas debe tener en cuenta, en cualquier caso, las molestias y los problemas de orden público que el funcionamiento de la actividad puede producir en el exterior, derivados de ruidos y vibraciones, y de concentraciones humanas o de vehículos y que algún legislador autonómico ha ligado muy directamente con la seguridad o a la salud pública<sup>36</sup>, y que puede modularse conforme a las peculiaridades de las zonas turísticas<sup>37</sup>, en su más amplio sentido. De hecho, cada ley autonómica dedica una atención especial a la cuestión del horario, reservando a las Administraciones autonómicas su determinación y regulación general<sup>38</sup>, buscando el equilibrio entre las legítimas actividades de diversión y ocio, y el derecho de los empresarios a ejercer su actividad junto con el derecho de los ciudadanos al descanso y la tranquilidad<sup>39</sup>.

Para ello la legislación autonómica debe tener en cuenta, entre otros factores, la naturaleza del establecimiento, el espectáculo o actividad recreativa y la época o estación anual, a los efectos generales y, en particular, respecto de las posibles ampliaciones o restricciones<sup>40</sup>. La Ley de Castilla y León añade a las anteriores consideraciones los “*usos sociales y las características del público para los que estuvieran especialmente concebidos*”<sup>41</sup> a la hora de su determinación. Pero de la misma

---

<sup>35</sup> Art. 9 k) de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco. Qué se entiende por “convivencia normalizada” realmente difícil responderlo, a no ser que ello signifique, por parte de los vecinos colindantes, y potencialmente más afectados por el espectáculo o actividad, que “asuman” o soporten la actividad en su conjunto...

<sup>36</sup> Art. 25.1 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

<sup>37</sup> Art. 48.2 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias.

<sup>38</sup> En la Región de Murcia la regulación del horario de los establecimientos se realiza desde la Orden Ministerial de 29 de junio de 1981, ya que su propia Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas no tiene regulación alguna sobre el horario de los locales dedicados a estas actividades.

<sup>39</sup> Hay una abundante jurisprudencia al respecto relacionando el derecho al descanso con el derecho al respeto de la vida privada y familiar en el domicilio desde la jurisprudencia del TEDH (Sentencia del caso López Ostra de 9 de diciembre de 1994 ) hasta la jurisprudencia española del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo: por todas la STS, contencioso sección 7, del 22 de julio de 2014 (ROJ: STS 3250/2014) N° de Recurso: 2690/2013 |Ponente: JOSE DIAZ DELGADO o la STS, contencioso sección 7, de 12 de noviembre de 2007 (ROJ: STS 7423/2007) N° de Recurso: 255/2004 |Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS.

<sup>40</sup> Cfr. Del art. 18.2 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco.

<sup>41</sup> Art. 19.2 b) de la Ley 7/2006 de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

forma que, a la hora de establecer la ordenación del horario, estos criterios han de ser ponderados por la Administración autonómica correspondiente<sup>42</sup>, la Ley de Espectáculos de Canarias va más allá e introduce un mandato para que la Administración que ejerza la potestad de planeamiento recoja estas peculiaridades en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como las reglamentaciones técnicas que sean de aplicación en cuanto a la ubicación de locales y emplazamientos para estas actividades económicas<sup>43</sup>. Pero de igual forma que la Administración autonómica tiene reservada *ex lege* la ordenación general de los horarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas, las Administraciones municipales, desde dicha ordenación y según sus propias peculiaridades locales<sup>44</sup>, tienen un régimen de intervención en la configuración final de los horarios, estableciendo las medidas de excepcionalidad sobre las generales.

Todas estas medidas de necesaria aplicación y concreción son el marco en el que se han de mover las responsabilidades de los empresarios y responsables de los espectáculos y actividades recreativas desde el punto de vista de la dinámica de la actividad en concreto, ya que las distintas leyes autonómicas los facultan para la adopción de sus propias medidas preventivas para, en el marco de los derechos constitucionales, asegurar el correcto desarrollo del espectáculo, actividad recreativa o uso del servicio. De tal manera que, cuando el titular observe el incumplimiento de las prohibiciones y limitaciones expuestas, puede solicitar el auxilio de los agentes de la autoridad, quienes dispondrán, en su caso, del desalojo de los infractores, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan<sup>45</sup>.

En consecuencia, la legislación autonómica señala un elenco de posibles medidas de orden público directamente vinculadas con la actividad y los establecimientos, y de responsabilidad directa de los empresarios y organizadores, y de

---

<sup>42</sup> Art. 21 e) de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>43</sup> Art. 42 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias.

<sup>44</sup> Por ejemplo el art. 23.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid: “Los Ayuntamientos, con carácter excepcional, y caso por caso para cada local, establecimiento o actividad que lo solicite, podrán autorizar ampliaciones o reducciones de horarios, en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo”. En este mismo sentido el art. 35 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, etc.

<sup>45</sup> Art. 31.2 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

los que pueden ser considerados delegados de la autoridad en ciertos aspectos como un ejemplo claro de colaboración público - privada.

### **1.3 La expansividad de las medidas de policía administrativa de seguridad pública en el ámbito de los Espectáculos públicos y las actividades recreativas.**

Tradicionalmente esta materia estaba considerada como una cuestión de orden y seguridad públicos<sup>46</sup>, según queda dicho, y así fue considerada hasta que fue necesaria la regulación de otros aspectos de indudable trascendencia y complejidad técnica que hicieron de la regulación una cuestión multidisciplinar, si bien desde el parámetro de la seguridad ciudadana. En efecto, el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, fue la primera norma postconstitucional, que, a pesar de su intención de mantenerse estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana, no tuvo más remedio que, abrirse a regular ámbitos que, cuando menos, podrían situarse en sus aledaños, junto a algunos otros, que la sobrepasaban entre los que podemos citar algunos elementos administrativos dentro de la materia de consumo y derechos de los usuarios. Pero, además, su intención de ser norma supletoria respecto de las disposiciones especiales dictadas en relación con todas o alguna de las actividades enumeradas en el Anexo del mismo, o que, incluso, pudieran anteponerse a su regulación otras disposiciones que pudieran ser dictadas por los distintos Departamentos ministeriales, las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales respecto de la seguridad estática de las infraestructuras contribuyó, sin duda, a que la materia “*espectáculos públicos y actividades recreativas*” pivotara, en parte, hacia una regulación de policía administrativa especial, que posibilitó, en resumidas cuentas, su desplazamiento desde un régimen de policía administrativa general de seguridad —directamente incardinado en el art. 149.1.29 de la CE— a uno de policía administrativa especial, que, de facto, posibilitaría una asunción competencial por parte de las CC.AA conforme a los procesos de descentralización en que se encontraran las mismas.

---

<sup>46</sup> Hay que recordar que el Reglamento de Policía de Espectáculos, de 3 de mayo de 1935. (Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República nº 125, del 05/05/1935), estuvo en vigor hasta la publicación del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

En este contexto, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, supuso la transferencia a las Comunidades autónomas, de forma generalizada, la materia “*Espectáculos públicos y actividades recreativas*” sumando, de esta manera, a las Comunidades Autónomas, denominadas “de vía lenta”, a las que las obtuvieron por razón de su historicidad, aunque con el denominador común de la reserva expresa de competencia Estatal en el aspecto de seguridad y orden público que pudieran deducirse de éstas<sup>47</sup>. Transferencias que, finalmente, quedaron incorporadas en los respectivos Estatutos de Autonomía, en la forma que actualmente conocemos<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Efectivamente, la transferencia se realiza mediante Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución y el artículo de reserva competencial Estatal es el 8, cuyo tenor literal es: “1. De conformidad con lo dispuesto en el número 29 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución, el contenido de la competencia sobre espectáculos públicos se entiende sin perjuicio de la competencia estatal sobre seguridad pública.”.

<sup>48</sup> Efectivamente la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre dicha materia: 1) Madrid. En el art. 26.1.30 (Espectáculos públicos) de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, desarrollado por la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.; 2) Cataluña. En el artículo 141.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, desarrollado por la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. (BOE nº Núm. 186, 3 de agosto de 2009) y el art. 4 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña; 3) País Vasco. En el artículo 10.38 “Espectáculos” de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco, desarrollado por la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. y el artículo 6 y 65 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. 4) Galicia. Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, le transfiere la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos. A pesar de esto, la Comunidad Gallega no ha dictado una ley reguladora al respecto, aunque sí reglamento sectoriales sobre la materia. 5) Asturias. En el artículo 10.1.28 de la Ley Orgánica 7/1981, Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, desarrollado por la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. 6) Andalucía; en el artículo 72 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, desarrollado por la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía. 7) Cantabria; en el artículo 24.27 de la Ley Orgánica 8/1981, Estatuto de Autonomía para Cantabria, no ha dictado ley que desarrolle esta materia, tan sólo el Decreto 72/1997, de 7 julio, de la Consejería de Presidencia, por el que se establece el régimen general de horarios de establecimientos y espectáculos públicos y actividades recreativas. En la actualidad hay borrado de proyecto de Ley en fase de información pública. 8) Castilla y León, en el art. 70.32 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla y León, desarrollado por la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León. 9) Navarra, en el art. 44.15 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, desarrollado por la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, Reguladora de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. 10) Aragón. En el art. 71.54 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, desarrollado por la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. 11) La Rioja. En el art. 2.29 de la Ley Orgánica 3/1982, Estatuto de Autonomía de La Rioja desarrollado por la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. 12) Comunidad Valenciana. En el art.49.1.30 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, desarrollado por la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y el reglamento de la anterior Ley: Decreto 52/2010, de 26 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos



A pesar de ello, no podemos decir, ni mucho menos, que nos encontremos ante una materia cuya competencia sea exclusiva de las Comunidades Autónomas ya que “*in radice*” se trata en última instancia de asegurar la seguridad y orden público general. El carácter prioritario que la doctrina constitucional da al concepto de seguridad y orden públicos, hace que pueda incidir en otros sectores administrativos relacionados, o no, con ellos y para los que bastará con que se predicase la necesidad, urgencia y /o peligro público para su aplicación inmediata. Dicha posibilidad ha sido calificada, por la doctrina, como una verdadera “cláusula de apoderamiento general” y de “competencia pluridimensional” (DE LA MORENA<sup>49</sup>) a favor de las autoridades gubernativas del Estado, o bien como un principio subsidiario del resto de las medidas de policía administrativa (PAREJO<sup>50</sup>) en relación con la competencia de seguridad y orden públicos. De ahí que el artículo 4.1 de la anterior LOPSC (1992), a modo de cláusula habilitante, determinara que “*en las materias sujetas a potestades administrativas de Policía especial no atribuidas expresamente a Órganos dependientes del Ministerio del Interior, estos solo podrán intervenir en la medida necesaria para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el apartado 2 del artículo 1*”. Cláusula que se ha reproducido en la actual LOPSC con mayor detenimiento: “*corresponde al Gobierno, a través del Ministerio del Interior y de los demás órganos y autoridades competentes y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, la preparación, dirección y ejecución de la política en relación con la administración general de la*

---

Públicos. 13) Castilla La Mancha, en el art. 31.1.23 Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, desarrollado por la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha. 14) Región de Murcia, el art. 10.1.24 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de Murcia., desarrollado por la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. 15) Comunidad de Extremadura, en el art. 9.1.43 “Espectáculos y actividades recreativas. Ordenación general del sector y régimen de intervención administrativa y control de espectáculos públicos” de la Ley Orgánica 1/1983, Estatuto de Autonomía de Extremadura.16) Comunidad Autónoma de Islas Baleares, en el art. 30.31 de la Ley Orgánica 2/1983, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, desarrollado por la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de Régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears, con una curiosa concepción que no reproduce la sistemática de las restantes Leyes, recogiendo los diferentes tipos de licencias y autorizaciones para ir exponiendo el régimen competencial entorno a ellas. Además, la Ley 7/1999, de 8 de abril, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. 17) Comunidad Autónoma de Canarias, en el art. 30.20 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, desarrollado por la Ley 7/2011, 5 abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

<sup>49</sup> De la Morena de la Morena, Luis “*La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos*” en Revista Española de Administración pública, nº 109. Abril de 1986.

<sup>50</sup> Parejo Alfonso, Luciano, “*Seguridad Pública y Policía Administrativa de Seguridad...*” Ed. Titant lo Blanch. Valencia 2008

*seguridad ciudadana, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas en dicha materia*<sup>51</sup>”. Y que, en relación con los Espectáculos públicos y actividades recreativas, a través del art. 27.1 de la misma, se manifiesta de forma clara con la intervención estatal, que puede dictar cuantas normas de seguridad pública sean necesarias para el aseguramiento en los edificios e instalaciones en los que pudieran llevarse a cabo cualquiera de esas actividades. Podemos hablar, pues, con respecto de la seguridad y orden públicos como un “númerus apertus”, en cuanto a sus posibilidades expansivas sobre ámbitos, no incluidos a priori pero potencialmente incorporables a esta materia desde la perspectiva de la seguridad pública. En efecto, esta medida se prevé en la actual Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana cuando establece que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedan sujetos a las medidas de policía administrativa, incluyendo la prohibición y suspensión, que dicten las autoridades competentes<sup>52</sup>, pudiendo afirmarse además con ello que la garantía de la seguridad ciudadana “*in toto*” se sobrepone a la individual del organizador, de los propios que participen en ellos o los presencien, y a la propia actividad administrativa ordinaria ya que la naturaleza de estas actividades puede generar riesgos para la seguridad de las personas y bienes, junto a la denominada alarma social. A lo que se añade la habilitación específica para que se puedan dictar las órdenes y prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitada de especial protección, y la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas<sup>53</sup>.

De ahí que podamos establecer, como hace el Tribunal Constitucional, en su STC 148/2000, dos ámbitos de seguridad dentro de los Espectáculos y actividades recreativas, fundamentalmente: “*las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y los bienes a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6º), de modo que aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento*

---

<sup>51</sup> Art. 5.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>52</sup> Art. 27.2 Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>53</sup> Cfr. arts. 14 y 3 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

*integrante del sistema preventivo habitual de control del espectáculo*<sup>54</sup> y la extraordinaria de indiscutible conexión con el art. 149.1.29 CE. Aunque, aclara la propia sentencia que el carácter extraordinario del riesgo no es sinónimo de excepcionalidad a los efectos de delimitar el ejercicio de la competencia de seguridad pública y que abarca tanto las medidas preventivas y cautelares, como las reactivas de seguridad pública. El peligro cierto de alteración del orden público y la seguridad ciudadana contiene, pues, un *vis expansiva* que afecta al conjunto de actividades que pudieran derivarse de los espectáculos públicos y actividades recreativas que, lejos de ser un ámbito competencial excepcional, quizás reducido a un sistema legislativo y normativo “de bases”, puede también ser también objeto de medidas “gubernativas de ejecución” o materialmente policiales por parte del Estado.

Sin duda que “*es el valor seguridad el que se alza como principal razón de ser de la regulación de los espectáculos públicos*”<sup>55</sup> y para el que se ponen en ejercicio un conjunto de potestades administrativas claramente policiales (potestad de inspección, de autorización, sancionadora...) por su claro carácter de intervención en la esfera de los derechos de los particulares ya que el valor “orden público” y “seguridad pública” rebasa el propio interés de los participantes y afecta al interés general<sup>56</sup>, con independencia de la Administración pública competente en la materia. No en vano el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982, parte de la idea básica de que “*se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana*”, aunque no tuviera más remedio que regular ámbitos que sobrepasaban esta competencia o, cuando menos, podrían situarse en sus aledaños, y que son típicamente materia de policía administrativa especial, tales como son los requisitos y condiciones exigibles para la construcción o transformación de edificios y locales para destinarlos a espectáculos propiamente dichos, las precauciones y medidas contra incendios o la medidas de autoprotección.

---

<sup>54</sup> STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10º

<sup>55</sup> Castillo Blanco, Federico A. y Rojas Martínez del Marmol, Pilar. “*Espectáculos públicos y actividades recreativas: régimen jurídico y problemática actual*”. Ed. Lex Nova. 1ª edición. Valladolid 2000. Pág. 56.

<sup>56</sup> A este respecto es interesante comprobar el sentido amplio que se da a la noción de “orden público” como superador del interés propio y específico. Vid. Fernández Rodríguez, Tomás Ramón “*Orden público y nulidad de pleno derecho*”. Revista de la Administración Pública. Nº 59. Mayo- agosto 1969. Pag. 72

Pues bien, fruto de este régimen expansivo, la vigente Ley Orgánica de Protección de la Seguridad ciudadana<sup>57</sup>, en virtud del título competencial del artículo 149.1.29. CE, ha reservado explícitamente para determinados tipos de espectáculos públicos, los deportivos, una regulación sectorial claramente expansiva de policía de seguridad sin hacer distinción alguna sobre la importancia del acontecimiento<sup>58</sup>, entre las que destaca la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte<sup>59</sup>, y en la que la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte tiene un papel fundamental a la hora de calificar, a los efectos de seguridad pública, el riesgo de un determinado espectáculo deportivo. De hecho, la Comisión Estatal Contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el deporte puede decidir la implantación de *medidas adicionales de seguridad* para el conjunto de competiciones o espectáculos deportivos calificados de alto riesgo, o para recintos que hayan sido objeto de sanciones de clausura<sup>60</sup>. Para la ejecución de medidas ordinarias y adicionales es importante el denominado por la Ley, Coordinador de seguridad, el cual es responsable de la Seguridad en los acontecimientos deportivos, en el que coincide su condición policial y que está facultado para ejercer las tareas de dirección, coordinación y organización de los servicios de seguridad en la celebración de los espectáculos deportivos<sup>61</sup>. Por lo que el tratamiento de estos acontecimientos deportivos, se ven claramente derivados a un régimen de intervención que los sitúan en materia específica de seguridad y orden público con diferencias sustanciales al régimen general de espectáculos públicos y actividades recreativas. De ahí que, la STC 148/2000, de 1 de junio, considere que están incluidas dentro del concepto “*seguridad pública*” (máxima expresión de la actividad de policía administrativa general), por ejemplo, la elaboración de baremos para la calificación del riesgo en los acontecimientos deportivos, la determinación y supervisión de las obligaciones de los organizadores relativas a la previsión de la violencia en los espectáculos deportivos, el sistema de control de acceso a los recintos

---

<sup>57</sup> Art. 27.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>58</sup> El art. 1 b) señala que la Ley, “*Mantener la seguridad ciudadana y el orden público en los espectáculos deportivos con ocasión de la celebración de competiciones y espectáculos deportivos*”.

<sup>59</sup> También se ha dictado en desarrollo de esta ley el R.D. 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. También es importante el Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo, por el que se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

<sup>60</sup> Art. 13.1 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

<sup>61</sup> Art. 14.1 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte

deportivos, la responsabilidad de las Juntas Directivas y Consejos de Administración y la obligación de colaboración de éstos, el cumplimiento de determinados requisitos en las instalaciones, la expedición, formato y características de los billetes de entrada, la realización de simulacros de emergencias y la actividades de capacitación de los responsables del recinto.

Ahora bien y volviendo al principio de lo expuesto, si una Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas tiene por finalidad asegurar que los espectáculos públicos y las actividades recreativas se desarrollen con garantía de la seguridad e integridad de los participantes y asistentes, así como la convivencia ciudadana, con el objeto de mantener el orden público, como afirma la reciente Ley del País Vasco<sup>62</sup> o también la Ley de Aragón<sup>63</sup>, cuando se produjere esta circunstancia, es decir la alteración del equilibrio entre libertad y el principio de seguridad y convivencia, se antepondrían las medidas de seguridad pública ordinarias previstas por la misma Ley o extraordinarias, incluyendo la prohibición y suspensión de 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. Las cuales incluso pueden dar paso a las que los agentes de la autoridad puedan adoptar, si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales<sup>64</sup>. Medidas específicas que suponen la anteposición y aplicación de la legislación general de seguridad y orden público, y, por tanto de la teoría general de la policía administrativa general de seguridad, lo cual implica, de hecho, el traslado competencial al ámbito de la Administración General del Estado<sup>65</sup>. En efecto, desde la locución constitucional “seguridad pública” emerge la competencia del Estado en esta materia<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Art. 4 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>63</sup> Art. 45.1 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón: “*Serán autoridades competentes para adoptar las medidas provisionalísimas previstas en los artículos anteriores las que lo sean para el otorgamiento de la licencia o autorización del correspondiente espectáculo público, actividad recreativa o establecimiento público, sin perjuicio de lo establecido en la legislación de protección de la seguridad ciudadana*”.

<sup>64</sup> Cfr. de los arts. 21 y 27.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>65</sup> Así, por ejemplo, el art. 29 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid: “*Lo dispuesto en los artículos precedentes se entenderá sin perjuicio de la facultad de la Administración del Estado de suspender o prohibir espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales y establecimientos por razones graves de seguridad pública*”.

<sup>66</sup> Castillo Blanco, Federico y Rojas Martínez del Mármol, Pilar “*op. cit.*”. Pág. 14

para poder tener, cuando menos, la posibilidad de un régimen general de seguridad pública en los *espectáculos públicos y actividades recreativas* como elemento configurador básico de los mismos. De esta manera, el valor estrictamente unido a la seguridad y orden públicos para aquellas Comunidades autónomas sin Cuerpo policial propio —única posibilidad para el ejercicio de ciertas funciones de la seguridad pública a través del componente gubernativo de la misma<sup>67</sup>— se deposita en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>68</sup> y en las policías locales. Aunque, como afirma la STC 104/1989, de 8 de junio<sup>69</sup>, la creación de un Cuerpo de Policía propio en las Comunidades autónomas no significaría en modo alguno la asunción de la competencia de seguridad pública en su ámbito territorial puesto que, en sí misma, es exclusiva del Estado y se inserta en su soberanía. Ahora bien, esto no implica que no sea posible compartir la competencia en materia de seguridad —sobre todo por la parte material de ejecución— siempre que se haya incorporado esta posibilidad al texto articulado del Estatuto de autonomía.

---

<sup>67</sup> A esta conclusión llega la STC, constitucional pleno, del 9 de junio de 2005 (ROJ: STC 154/2005). Conflictos positivos de competencia acumulados 1903/95 y 3768/95. | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

<sup>68</sup> Por ejemplo la Comunidad de Madrid en el artículo 30.1 de la Ley determina que la Comunidad de Madrid podrá realizar funciones inspectoras en el ámbito de sus competencias. Las inspecciones podrán ser realizadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales, o por funcionarios de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos debidamente acreditados y dotados de los medios técnicos adecuados para desempeñar eficazmente su labor que, en todo caso, tendrán, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agentes de la autoridad. En la Comunidad autónoma de Castilla y León, el artículo 39.1, determina que las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley serán efectuadas, **sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia**, por funcionarios de las Corporaciones Locales y de la Comunidad Autónoma habilitados al efecto en sus respectivos ámbitos competenciales, quienes en el ejercicio de tales funciones tendrán el carácter de agentes de la autoridad. O en la Comunidad Autónoma Aragón el artículo 12 cuando afirma que los Municipios, las Comarcas y la Comunidad **Autónoma colaborarán con la Administración General del Estado para que ésta ejerza sus propias competencias en materia de seguridad ciudadana** respecto de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. También hay una referencia en la Comunidad Autónoma de la Rioja, en el artículo 33.1 de la Ley en donde se dice que **sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado**, las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley podrán ser efectuadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales y por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma o de las Entidades Locales, quienes tendrán en el ejercicio de sus funciones el carácter de agentes de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad salvo prueba en contrario. En la Comunidad Valenciana el artículo 40.1 de su Ley de Espectáculos públicos se prevé la intervención del Estado “**sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado**, las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente ley serán efectuadas por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma o de las corporaciones municipales. Dichos funcionarios tendrán, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agentes de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad, salvo prueba en contrario”.

<sup>69</sup> STC, constitucional pleno, del 8 de junio de 1989 (ROJ STC 104/1989). Conflicto positivo de competencia núm. 864/84. | Ponente: VICENTE GIMENO SENDRA.

## **2. El derecho de admisión en los espectáculos públicos y actividades recreativas.**

Con frecuencia hemos encontrado en locales de esparcimiento, espectáculos o clubes sociales esta expresión, tan demostrativa como enigmática: “*Reservado el derecho de admisión*”, y que, sin duda evoca en quien la advierte una cierta negatividad y una suposición de cierta arbitrariedad para quienes pudieran ejercerlo. Sin embargo, lejos de ser una coartada para el posible ejercicio de un poder omnímodo, hasta incluso discriminatorio, por parte de quien regenta, organiza o posee la titularidad de la actividad en concreto, la misma, hace referencia a las condiciones de acceso y permanencia en locales, espectáculos y actividades encuadradas dentro de esta materia de “espectáculos públicos y actividades recreativas”. Condiciones que hacen, mayormente, referencia a la seguridad y orden de las actividades que se desarrollen en este sector económico, con cada vez más pujanza y desarrollo en nuestra sociedad. Después de los tristes sucesos acaecidos en espectáculos de masas<sup>70</sup>, frecuentados por miles de personas, y de conocimiento generalizado, ya nadie circunscribe dicha expresión, en exclusiva, al capricho y quizás discrecionalidad discriminatoria, decíamos, de los titulares de los locales y organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas del tipo que fuere. Ahora el “derecho de admisión” ha adquirido un estatus decisivo en ámbitos clave para la seguridad de las personas y bienes de quienes participan en ellos y de quienes están directa e indirectamente afectados por los mismos al tener su residencia y desenvolver su vida cotidiana en sus entornos.

Por tanto, del “derecho de admisión” surgen cuestiones relativas a los derechos del ejerciente de la actividad, por un lado, directamente relacionados con la libertad de empresa, por otro, sobre los elementos relacionados con la seguridad y el orden público, tanto en el interior de los locales y recintos en donde se realiza la actividad como en sus alrededores, y, junto a los anteriores, lo relativo a los derechos de los consumidores y usuarios, de tal manera que el espectáculo o la actividad recreativa se desarrolle en su integridad, y en la forma y condiciones que hayan sido anunciadas por la empresa /organizador de la misma. Todas estas variables definen al derecho de admisión como un auténtico derecho del titular u organizador de espectáculos o actividades recreativas reconocido, desde la normativa estatal hasta las distintas leyes autonómicas, aunque

---

<sup>70</sup> En nuestra mente están los sucesos del “Madrid Arena” o de la Discoteca del Balcón de Rosales en los que se produjeron incidentes con una gravísima alteración del orden público y la seguridad ciudadana, y un resultado ciertamente escalofriante por no sólo por el número de víctimas sino por desarrollo de los acontecimientos, ambos muy directamente relacionados con el derecho de admisión.

delimitado y aún limitado, por el tradicional ejercicio de la policía administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas que las Administraciones públicas competentes en materia de seguridad siempre han ejercido.

En la legislación –máximamente la autonómica por el traslado competencial arriba mencionado— se habla del derecho de admisión, pero tan sólo la Ley de la Región de Murcia ofrece una definición legal, y lo tiene, como la facultad que poseen los titulares de establecimientos públicos y los organizadores de espectáculos y actividades recreativas *para determinar las condiciones de acceso y permanencia en los mismos, dentro de los límites establecidos por la misma ley*<sup>71</sup>. Predomina en su mayoría una definición descriptiva sobre lo que el legislador autonómico entiende dentro del derecho de admisión que bien puede explicitarse a través de las instrucciones o reglas particulares “para el normal desarrollo del espectáculo o actividad o funcionamiento del establecimiento”, como apuntan, por ejemplo, la Ley Balear<sup>72</sup>, la Ley Aragonesa<sup>73</sup> y la Ley de Castilla y León<sup>74</sup>.

Otras normas, en cambio, operan un cambio terminológico al señalado. Este es el caso de la Ley Valenciana<sup>75</sup> y del País Vasco al transformar el término “derecho de admisión” por el de “reserva de admisión” que es definido como la facultad de los titulares o prestadores de impedir el acceso y permanencia en un establecimiento público motivado, en todo caso, por razones objetivas que puedan impedir el normal desarrollo del espectáculo o actividad o supongan la vulneración de la normativa vigente<sup>76</sup>. La cuestión, entendemos, que no es baladí ya que la Ley del País Vasco

---

<sup>71</sup> Art. 4 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la región de Murcia.

<sup>72</sup> Art. 19.3 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

<sup>73</sup> Art. 26.2 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

<sup>74</sup> Art. 21 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>75</sup> Sin embargo, el art. 119 del Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, habla del derecho de admisión y el art. 115 de la reserva de admisión.

<sup>76</sup> Art. 33 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y art. 22 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco.



parece desligar el derecho de admisión de la libertad de empresa, para relacionarlo e introducirlo más netamente dentro de la seguridad y orden público de los espectáculos<sup>77</sup>.

Acceso y permanencia, pues, son los elementos sobre los que la legislación precitada hace desplegar el derecho de admisión, si bien la normativa catalana parece circunscribirlo tan sólo al *acceso*<sup>78</sup>, que, conforme a lo que hemos expuesto, puede recogerse en sus líneas particulares en las instrucciones o reglas particulares para el normal desarrollo del espectáculo, actividad o funcionamiento del establecimiento.

Finalmente, señalar que, como la Ley Asturiana afirma, el derecho de admisión puede ser ejercido por los titulares de los establecimientos, locales e instalaciones y los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como por aquellas personas en quienes deleguen dicha potestad<sup>79</sup>, lo cual implica que puede ser exigido por tanto por el personal encargado de vigilancia como del específico que tiene encomendado el servicio de admisión. Así pues, el derecho de admisión tiende a posicionarse por parte de la legislación pública dentro del ámbito de la seguridad y orden público.

## **2.1 El derecho de admisión y la seguridad y el orden público general.**

El derecho de admisión, pues, iría más allá de una pura y libre consideración subjetiva por parte de los titulares del derecho<sup>80</sup> sobre quiénes pueden participar de sus actividades, ya que, dentro del mismo, se “incrustan” cláusulas típicamente de orden público. Precisamente por eso, el derecho de admisión es objeto de previo control administrativo por parte de la Administración pública correspondiente, de tal manera que sólo son legítimas las condiciones si cuentan con el amparo de la preceptiva

---

<sup>77</sup> En efecto, el art. 11 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco, señala que en “el marco del derecho a la libertad de empresa” cabe en las actividades para realizar el espectáculo, la adopción de las medidas que estimen pertinentes para garantizar el funcionamiento del establecimiento abierto al público y la fijación de los precios que consideren pertinentes.

<sup>78</sup> Art. 50 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas.

<sup>79</sup> Art. 29.1 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>80</sup> Se supone que este derecho coincidirá con el ámbito subjetivo de aplicación de la legislación de espectáculos públicos correspondiente. Así el art. 28.1 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, señala que “*A los efectos de esta Ley, se considerará entidad organizadora de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que asuman ante las administraciones públicas, o subsidiariamente ante el público, la celebración de los mismos*”.

autorización administrativa<sup>81</sup>. La cual no puede exigir un derecho ilimitado de libre acceso, por cuanto que han de quedar salvaguardados los intereses de la propia entidad privada a través de “una decisión adoptada por terceros particulares, sobre la base de suposiciones fundadas” en los mismos intereses<sup>82</sup> cuando estos no se contraponen con normas de orden público ya que “todo derecho ha de ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe (art. 7.1 C.C.)<sup>83</sup>”. Limitaciones que pueden verse incluidas legítimamente en el derecho de admisión siempre y cuando se manifiesten objetivamente para todos los usuarios<sup>84</sup>. En efecto, “ningún derecho, ni aun los fundamentales, es absoluto o ilimitado. Unas veces el propio precepto constitucional que lo consagra ya establece explícitamente los límites; en otras ocasiones éstos derivan de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela (SSTC 11/1981, 2/1982, 91/1983 y 110/1984)<sup>85</sup>”.

Es tal la identificación por parte del legislador del derecho de admisión con la seguridad ciudadana, que sus condiciones “deberán ser debidamente autorizadas y visadas por la Consejería competente en materia de seguridad pública<sup>86</sup>”. Porque el derecho de admisión “in genere” debe tener por finalidad impedir el acceso de personas que se comporten de manera violenta, puedan producir molestias al público o usuarios o puedan alterar el normal desarrollo del espectáculo o actividad<sup>87</sup>, para lo que la Empresa /entidad debe disponer de los medios oportunos con que garantizar la seguridad. De ahí que la regulación autonómica contemple como medida específica obligatoria la

---

<sup>81</sup> La trasposición de la ya célebre Directiva Bolkestein, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, supone un nuevo marco de referencia en la regulación del sector servicios que viene marcado por la introducción de nuevas formas de control de la actividad -comunicaciones previas y declaraciones responsables-, que, seguramente, para este caso del derecho de admisión hacen necesario una explicación fundada a la hora de elegir el control administrativo “ex ante”.

<sup>82</sup> STC 73/1985, de 14 de junio. Sala 2ª. Recurso de amparo [Ponente: ANTONIO TRUYOL SERRA. Doctrina que reitera la del Tribunal Supremo que se ha seguido de forma repetida: STS, contencioso sección 1, de 21 de abril de 1994 (ROJ: STS 2719/1994) Ponente: JOSE MARIA SANCHEZ ANDRADE Y SAL; STS, contencioso sección 6, de 21 de junio de 2002(ROJ: STS 4593/2002) N° de Recurso: 7993/1998 [Ponente: AGUSTIN PUENTE PRIETO; STS, contencioso sección 6, de 10 de marzo de 2003(ROJ: STS 1623/2003) N° de Recurso: 9487/1998 [Ponente: ENRIQUE LECUMBERRI MARTI...

<sup>83</sup> STC 61/1992, de 23 de abril, Sala Segunda, recurso de amparo núm. 334/90. Ponente: MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER.

<sup>84</sup> Art. 27 d) de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha.

<sup>85</sup> STC 94/1995, de 19 de junio, sala 2ª, recurso de amparo núm. 473/93. Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER.

<sup>86</sup> Art. 29.2 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, también el art. 21.3 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>87</sup> Art. 24.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid.

existencia de personal encargado de vigilancia (la Ley Andaluza habla de vigilantes de seguridad y agentes autorizados), al que se le debe encomendar el buen orden en el desarrollo del espectáculo<sup>88</sup>, o la debida consideración y respeto hacia el público asistente como señala, en particular, la Ley Castellano Leonesa<sup>89</sup>.

Medida de orden público que se ve “flanqueada” con el mandato a los propios titulares de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, de impedir el acceso y la permanencia de personas cuando el aforo establecido esté completo y /o se sobrepase el horario de cierre reglamentario<sup>90</sup>. Porque, no olvidemos, es obligación directa y personal de los titulares de los espectáculos públicos y actividades recreativas velar por el mantenimiento del orden para que no se perturbe el normal desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa<sup>91</sup>, pudiendo instar, afirma la Ley de la Región de Murcia, a abandonar el local a las personas que dificulten e incurran en conductas atentatorias para el normal desarrollo de los mismos, facultándoles el texto legal, de forma directa, para requerir la asistencia e intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>92</sup>, tal y como señalamos más arriba.

La legislación autonómica establece además que las condiciones de admisión no sólo han de figurar de forma fácilmente legible en lugar visible a la entrada de los establecimientos y, en su caso, en las taquillas y en todos los puntos de venta de entradas, o localidades, sino que además han constar en la publicidad o propaganda del espectáculo, actividad recreativa o establecimiento de que se trate, e incluso en las mismas localidades o entradas, siempre que ello sea posible<sup>93</sup>. De ahí la importancia de la cláusula general de seguridad y orden público que el legislador autonómico quiere atribuir al derecho de admisión.

---

<sup>88</sup> Ya el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, lo establecía en el art. 53 para titulares de espectáculos públicos y actividades que produjeran concentraciones superiores a 100 personas. Esta misma obligación se contempla en el art. 7 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

<sup>89</sup> Art. 24.1 i) de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León

<sup>90</sup> Art. 19 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

<sup>91</sup> Art. 24.1. c) de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>92</sup> Art. 6 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la región de Murcia.

<sup>93</sup> En este sentido el art. 33.2 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, y el art. 26.5 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

## 2.2 Las denominadas condiciones específicas de admisión.

Las leyes autonómicas establecen dos normas fundamentales –que podemos considerar de orden público— a tener en cuenta por los empresarios y titulares de espectáculos públicos y actividades recreativas, a la hora de determinar sus respectivos derechos de admisión; y para la Administración, sobre la base de la policía general de espectáculos públicos y actividades recreativas, ya sea en el ejercicio de la técnica autorizatoria, ya sea en el ejercicio *ex post* de la potestad administrativa de inspección. Y son las relativas a las condiciones generales de acceso, ligados con los derechos fundamentales de la persona, por un lado, y, por otro, los relacionados con la protección de los menores de edad. Ambas normas se proyectan tanto sobre el derecho de admisión general, como sobre las condiciones específicas de admisión ya sean éstas permanentes o temporales<sup>94</sup> de cada titular de espectáculos públicos y actividades recreativas. Las condiciones específicas de admisión, son ligadas por cierta normativa autonómica con las condiciones de acceso, de tal manera que las mismas son aquellas que, previa autorización y visado por la Consejería competente en materia de seguridad pública, se establecen por el titular del establecimiento, local o instalación, o por los organizadores de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, para acceder de forma específica a los mismos<sup>95</sup>.

Teniendo en cuenta ambas normas fundamentales o basales, queda, en primer término, expresamente prohibido establecer como condiciones específicas de admisión aquellas que puedan suponer discriminación de acceso al establecimiento, local o instalación en función del sexo, nacionalidad, raza religión, convicciones o condición social de los asistentes<sup>96</sup>, a las que añade, la Ley de la Comunidad de Madrid, *cualquier otra conducta* que sitúe al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio

---

<sup>94</sup> Esta doble distinción se menciona en el art. 9.2 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la región de Murcia.

<sup>95</sup> Art. 10.1 del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión (Principado de Asturias).

<sup>96</sup> Art. 8.2 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la región de Murcia. En este mismo sentido, y entre otras, el art.29.2 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el art. 22.2 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco. También el art. 20.3 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

comparativo<sup>97</sup>. En este último caso, se vas más allá porque vienen a delimitarse *las actitudes* que los titulares de los establecimientos públicos y actividades recreativas o los organizadores pudieran desplegar en el seno de una actuación o función determinada como “*derecho de admisión dinámico*”, aunque, formalmente, tuvieren un derecho de admisión acorde con las normas de orden público señaladas, y con sanción administrativa expresa. A este respecto, una Ley específica, como la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la región de Murcia, ha llegado a desarrollar los anteriores conceptos, sobre la propia realidad de los hechos y enumera un elenco de actuaciones incompatibles con las normas basales enunciadas para el control efectivo del derecho de admisión<sup>98</sup>. A estos efectos, el artículo 8.2 establece que “*queda expresamente prohibido establecer las siguientes condiciones específicas de admisión: a) Las que puedan suponer discriminación de acceso al establecimiento, local o instalación en función del sexo, nacionalidad, raza religión, convicciones o condición social de los asistentes. b) Las que, sin perjuicio de lo establecido en la norma específica de aplicación en la materia, establezcan una edad mínima de admisión superior a Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia 7 la permitida para cada tipo de establecimiento, local o instalación según la legislación vigente. c) Las que supongan discriminación de las personas que pretendan acceder al establecimiento, local o instalación, basadas en juicios de valor sobre la apariencia estética de los asistentes. d) Las que supongan discriminación de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial. e) Y en general, cualquier otra condición específica que no haya sido visada previamente por la Consejería competente en materia de espectáculos públicos*”.

La segunda norma basal fundamental, limitativa de cualquier condición específica de admisión, que es recogida en la inmensa mayoría de las leyes autonómicas, --reflejo por otro lado del Reglamento estatal de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982<sup>99</sup>—, es el establecimiento de todo un

---

<sup>97</sup> Art. 24.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid.

<sup>98</sup> La relación por otro lado, es especialmente útil para el ejercicio de la potestad inspectora y, en su caso, sancionadora, por parte de los funcionarios --sean pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o no-- habilitados para dichas funciones.

<sup>99</sup> El artículo 60 lo contempla: “*Queda prohibida la entrada y permanencia de menores de dieciséis años en las salas de fiesta, discotecas, salas de baile, en los espectáculos o recreos públicos clasificados, genérica o específicamente por el Ministerio de Cultura, para mayores de dieciséis años y, en general, en*

conjunto de disposiciones referentes a limitar el acceso a los menores de edad, todas ellas bajo la rúbrica “*protección de los menores*”. Por lo general, se prohíbe la entrada y permanencia de menores de dieciocho años de edad en determinados establecimientos tales como bares especiales, salas de fiestas, de baile, discotecas y establecimientos similares en los que se venda o facilite el consumo de bebidas alcohólicas, excepto cuando se realicen actuaciones en directo, en cuyo caso los menores de dieciséis años de edad deberán ir acompañados de sus progenitores o tutores<sup>100</sup>.

La Ley valenciana particulariza aún más respecto de las edades limitativas para el acceso y permanencia en los mismos<sup>101</sup>. Y así, determina:

a) La prohibición de entrada y permanencia de los menores de 18 años en casinos de juego, salas de bingo y salones de juego que dispongan de máquinas con premios en metálico.

b) La prohibición de entrada y permanencia de los menores de 18 años en establecimientos donde se efectúen, exhiban o realicen actividades no calificadas para menores, o se acceda, por cualquier tipo de medio, a material o información no apto para los mismos.

c) La prohibición de entrada y permanencia de los menores de 16 años en salas de fiesta, discotecas, salas de baile y pubs.

A lo que añade la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, en su artículo 30, con cierta minuciosidad, otras limitaciones para que no puedan ser expedidas o suministradas, a los menores de dieciocho años, bebidas alcohólicas o productos del tabaco, partiendo para ello de lo establecido por la legislación vigente en materia de drogodependencia. De igual forma, también la ley prohíbe cualquier forma de promoción o publicidad que, mediante la promesa de regalos, bonificaciones y

---

*cualesquiera lugares o establecimientos públicos en los que pueda parecer su salud o su moralidad sin perjuicio de otras limitaciones de edad que establezcan normas especiales, en materias de la competencia de los distintos Departamentos ministeriales o, en su caso, de las Comunidades autónomas. A los menores de dieciséis años que accedan a los establecimientos, espectáculos o recreos no incluíbles en la prohibición del apartado anterior, no se les podrá despachar ni se les permitirá consumir ningún tipo de bebida alcohólica”.*

<sup>100</sup> Cfr. del art. 25 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid.

<sup>101</sup> Art. 34.1 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Generalidad Valenciana.

cualquiera otra ventaja de análoga naturaleza, incite a los menores, de manera directa o indirecta, al consumo de bebidas alcohólicas, señalando finalmente que, de igual manera que no pueden desarrollarse espectáculos públicos que puedan poner en riesgo la integridad física, psíquica o moral de los menores de edad, tampoco pueden instalarse elementos decorativos en los establecimientos o realizarse publicidad que pueda contener la misma finalidad.

Es evidente, pues, que estos dos ámbitos de limitaciones basales al derecho de admisión, en general, y las condiciones específicas de admisión, en particular, de plasmación legal indiscutible en todo el ámbito autonómico, podrían ser consideradas, de hecho, como normas de orden público interno<sup>102</sup> para el derecho de admisión y de la libertad de empresa de los titulares ya que se encuentran directamente vinculadas con los derechos inalienables de la persona con reflejo claro en varios preceptos de nuestro texto constitucional.

### **2.3. Los servicios de admisión en establecimientos, y en espectáculos públicos y actividades recreativas.**

Tan sólo la Región de Murcia ha empleado el máximo rango normativo para regular los denominados servicios de admisión<sup>103</sup>. Las restantes Comunidades autónomas hacen una breve alusión a estos servicios, normalmente ligándolos al derecho de admisión en su materialidad del acceso a los recintos, si bien tienden a regularse de forma más detenida en sus reglamentos de desarrollo o bien en normas en las que se toma en consideración este aspecto en exclusiva<sup>104</sup>. Curiosamente, la Ley de Illes Balears

---

<sup>102</sup> En este sentido las STC 51/2011, de 14 de abril, Pleno, recurso de amparo núm. 3338-2002. Ponente: MANUEL ARAGÓN REYES y la STC 93/2013, de 23 de abril, Pleno, Recurso de inconstitucionalidad núm. 5297-2000 Ponente: ADELA ASUA BATARRITA.

<sup>103</sup> En efecto es la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. (BORM de 11/03/2011 y en el BOE de 15/02/2012)

<sup>104</sup> Así, por ejemplo, el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, el Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, con un Título específico -el Título VI- dedicado a la reserva, derecho y admisión en el que se incluye el servicio de admisión, la acreditación del personal del servicio específico de admisión y la Seguridad privada; el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña; el Decreto Foral 33/2011, de 2 de mayo, por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y se instauran los criterios de habilitación y las funciones del personal de control de acceso a las mismas

establece una doble función del servicio de admisión como es el ejercicio, propiamente de un servicio de admisión de acceso junto al “*control de ambiente interno*” (SIC), aunque además de los anteriores ha de realizarse un servicio de vigilancia sobre los que responderá solidariamente el titular del espectáculo<sup>105</sup>. Esta idea de separación de una y otra actividad de orden público, el servicio de admisión, por un lado, y el de vigilancia en el interior de los recintos y/o sus aledaños, por otro, ya se apunta desde el Reglamento Estatal de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, ya que es al “*encargado de vigilancia, al que –se-- encomendará el buen orden en el desarrollo del espectáculo*”<sup>106</sup>.

De esta manera, se otorga una mayor función de seguridad pública a éste último servicio frente a un contenido más ligado al derecho de admisión en el caso de los servicios de admisión<sup>107</sup>, aun no negando su importancia en cuanto a la seguridad general del espectáculo o actividad recreativa que en ciertas disposiciones se ha reconocido expresamente, llegándose a confundir una y otra función en beneficio propiamente de la seguridad de forma recíproca. Este es el caso del Reglamento de la Seguridad Privada<sup>108</sup>, que prevé, de forma genérica, la posibilidad de que los vigilantes de seguridad realicen tareas de control de acceso a los inmuebles realizando controles de identidad de las personas e impidiendo su entrada cuando así se estime necesario. Cuestión que, incluso el Reglamento de la Junta de Andalucía -ya propiamente en la materia de espectáculos públicos-, se establece expresamente, al afirmar la posibilidad de que el control de acceso al local pueda ser realizado por los vigilantes de seguridad a petición del titular del Establecimiento público<sup>109</sup>. Y, en sentido inverso, ya que, en caso de necesidad, también se faculta al personal del control de acceso para que pueda llevar las actuaciones necesarias de seguridad para mantener la integridad física de las

---

<sup>105</sup> Art. 20 g) de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

<sup>106</sup> Art. 53 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. En este mismo sentido, el art. 7 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid y el art. 11.2 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

<sup>107</sup> Sin embargo, el art. 129.2 del Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Generalidad Valenciana, parece circunscribir la acción del servicio de admisión al solo derecho de admisión estrictamente a:” a) *Ejercitar las funciones derivadas de la reserva y derecho de admisión. b) Velar por el cumplimiento de las condiciones particulares del derecho de admisión autorizadas. c) Garantizar las normas particulares o instrucciones de uso. d) En general, asegurar el normal desarrollo de la actividad o espectáculo*”.

<sup>108</sup> Esta cuestión es señalada en el artículo 77.

<sup>109</sup> Art. 11.3 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, de la Junta de Andalucía



personas asistentes<sup>110</sup>, lo cual viene a acercarlos a las funciones típicas de la vigilancia de seguridad privada<sup>111</sup>. El hecho es que, dentro de este contexto de confluencia de funciones, el Decreto 163/2008, de la Comunidad de Madrid, que regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, o la Ley 2/2011 de la Región de Murcia, atribuyen explícitamente a los controladores de acceso *el control, en todo momento, de que no se exceda el aforo autorizado y el tránsito de zonas reservadas (pasillos de evacuación, salidas de emergencia...) así como comprobar la edad de las personas que pretendan acceder al local cuando sea procedente*<sup>112</sup>. ¿Asistimos con ello al nacimiento de una nueva categoría profesional que participa en las tareas de seguridad privada? El futuro nos lo dirá.

Ahora bien, qué podamos entender por “servicio de admisión”, el reciente Reglamento de desarrollo de la de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Generalidad Valenciana, nos ofrece una definición, ciertamente estricta de la función, al entenderlo como el conjunto de acciones conducen al control de acceso de los clientes o usuarios a los establecimientos públicos, espectáculos públicos o actividades recreativas, sean estos efectuados en una instalación fija, eventual, portátil o desmontable, o en un acontecimiento considerado como espectáculo o actividad extraordinario, singular o excepcional<sup>113</sup>. Servicios de control que caen directamente dentro de la responsabilidad del titular del

---

<sup>110</sup> Art. 44.3 “in fine” del Decreto 112/2010, de la Generalidad de Cataluña: “cuando la urgencia lo requiera, de las actuaciones necesarias que el personal del establecimiento pueda llevar a cabo con el fin de velar por la integridad física de las personas”.

<sup>111</sup> El paralelismo con los tipos de personal de la seguridad privada, es mayor si tenemos en cuenta que para el ejercicio profesional de los controladores de acceso es necesaria una habilitación concedida por la Administración para dicho ejercicio. Y ello, por el loable objeto de evitar precisamente que estas actividades, tan relacionadas con la seguridad y el orden, pasen a manos de personas sin cualificación suficiente o, evitando males mayores -como por desgracia ya ha sucedido-, caigan en manos de redes u organizaciones próximas al delito. Así por ejemplo, el art. 134 del Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos: “1. *Los aspirantes para personal del servicio específico de admisión deberán superar una prueba evaluadora consistente en un ejercicio psicotécnico y un ejercicio teórico de acuerdo con lo previsto en el anexo III de este reglamento.* 2. *La superación de dicha prueba evaluadora dará derecho a la obtención de un documento acreditativo expedido por la Generalitat.* 3. *Se realizará al menos una convocatoria anual para la obtención del documento acreditativo del servicio específico de admisión que será anunciada mediante publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, etc.*”

<sup>112</sup> Art. 5 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas y art. 11 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

<sup>113</sup> Art. 128 del Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

establecimiento u organizador del espectáculo o actividad que pueden ser prestados por sí mismos o por otras personas designadas por los mismos siempre bajo su ámbito de dirección y responsabilidad<sup>114</sup>, por ser una faceta más del derecho de admisión.

El objetivo del servicio de admisión, --que tiene una conexión indudable con el derecho de admisión como hemos apuntado--, contiene un claro componente de seguridad y orden público puesto de manifiesto en casi todas las normas reglamentarias autonómicas existentes sobre la cuestión y que, de forma expansiva, ha ido adueñándose del derecho de admisión empresarial. Así, el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias<sup>115</sup>, afirma que lo que se pretende es garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los mismos y de sus dependencias anexas, y ello en función de la ubicación del establecimiento, local o instalación donde éstos se realicen, sus características, el aforo permitido o la naturaleza de la actividad que se lleve a cabo. Mismo objetivo que parece deducirse del Reglamento de la Ley de Espectáculos de Andalucía, a pesar de su poca expresividad, al establecer que el servicio de admisión y el servicio de vigilancia deben asegurar el normal desarrollo del acceso al recinto y de los servicios en el interior del local y aledaños<sup>116</sup>. Y, por su parte, la ya citada Ley 2/2011, de la Región de Murcia en su preámbulo afirma de manera ambiciosa que “*con la inclusión de un listado de limitaciones generales de acceso a los mismos y la regulación de un servicio de control de acceso, se persiguen fines relacionados con la seguridad de las personas, la protección de menores, el medio ambiente y la salud pública*”. De esta manera, quedan al cuidado del titular de los establecimientos públicos, espectáculos públicos y actividades recreativas una parte importante de la seguridad y orden públicos. De hecho, estas funciones, allí donde se produzcan, representan el *ejercicio privado de funciones públicas*, como ya señalara algún tiempo atrás SAINZ MORENO<sup>117</sup>, para quien no considera sea este un mero fenómeno histórico llamado a desaparecer sino un elemento de derecho público actual, de utilidad manifiesta. Es evidente que el *servicio de admisión* pretende dotar y perfeccionar al *derecho de admisión*, sobre todo en grandes concentraciones y en espectáculos de gran dimensión, para los que existe un fuerte componente de seguridad pública en su desarrollo. Es

---

<sup>114</sup> Art. 11.1 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

<sup>115</sup> Art. 1.1 del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre.

<sup>116</sup> Art. 11.1 y 2 junto al art. 14 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, de la Junta de Andalucía

<sup>117</sup> Sainz Moreno, Fernando “*Ejercicio privado de funciones públicas*” RAP nº 100-102. Enero – diciembre 1983.

decir, que desde el derecho de admisión como dimensión esencialmente privada y manifestación de la libertad de empresa del titular de los espectáculos públicos se cumple una función pública en un contexto como afirma Zanobini “*de deber de colaboración cívica*”<sup>118</sup>. Función que ha ido paulatinamente desplazando al componente meramente privado del derecho de admisión que es realmente el núcleo en torno al que se agrupan las facultades limitativas del mismo. En este caso, acceso, permanencia y disfrute de un espectáculo o local público no es lo mismo que el acceso, permanencia y disfrute de un servicio público o de una actividad pública —aunque también sea recreativa y de esparcimiento— cuyo titular sea una Administración pública, en la que el derecho de admisión es puramente elemento de orden público. Es decir que, como afirma el Tribunal Supremo, --referido a una sala de baile-- “no puede predicarse de los ciudadanos un derecho ilimitado de libre acceso<sup>119</sup>” en locales o espectáculos públicos de titularidad privada.

Esta “función pública” se puede advertir fácilmente si tenemos en cuenta la regulación administrativa de las condiciones de acceso y, por tanto, de responsabilidad de ejecución del empresario, o de quien esté facultado para ello a través del servicio de admisión, en las que se determina que han de basarse en criterios concretos y objetivos, los cuales, en ningún caso, pueden ser arbitrarios ni improcedentes, ni basarse en criterios discriminatorios que puedan producir indefensión a las personas usuarias o consumidoras. Tampoco pueden ser contrarias a las costumbres vigentes en la sociedad<sup>120</sup>. Las mismas han de ser públicas en los lugares de acceso, este último requisito es una constante del conjunto legislativo autonómico tanto para el derecho de admisión como en el ejercicio de los servicios de admisión.

Sobre lo apuntado, es decir, sobre los “criterios concretos y objetivos” en el acceso, directamente vinculados al derecho de admisión, el Tribunal Supremo<sup>121</sup> se ha

---

<sup>118</sup> Citado por Sainz Moreno en la nota 98 de “*Ibidem*” Pág. 1775.

<sup>119</sup> STS, contencioso sección 1, de 21 de abril de 1994 (ROJ: STS 2694/1994) N° Recurso: N° de Recurso: 6910/1991| Ponente: JOSE MARIA SANCHEZ ANDRADE Y SAL. En la misma sentencia se hacía referencia a una Sentencia del Tribunal Constitucional, la de 14 de junio de 1985 en la que se predica de igual modo la inexistencia de un derecho ilimitado d acceso y que eso contraviniera cualquier derecho fundamental.

<sup>120</sup> Art. 51 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas Cataluña.

<sup>121</sup> STS, contencioso sección 7, de 28 de mayo de 2008 (ROJ: STS 3410/2008) N° de Recurso: 5540/2002 |Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN; en el mismo sentido la STS, contencioso

pronunciado sobre la no existencia de discriminación por razón de sexo --aunque abierto al público en general— por la participación exclusiva de hombres en el Alarde tradicional de Hondarribia:

*“La prohibición de discriminación por razón del sexo establecida por la Constitución no juega sólo en el ámbito público. Sin embargo, su proyección en el plano privado no significa que toda actividad que lleven a cabo particulares y suponga la intervención de una pluralidad de personas, exija una determinada participación de hombres y mujeres si es que sus promotores no la contemplan o no la consienten (...) se trata de una actividad privada la que es objeto de la misma y que al concederla no establece ningún obstáculo para que las recurrentes lleven a cabo otra de la misma naturaleza pero con arreglo a sus ideas de participación de hombres y mujeres, es difícil apreciar la necesidad de ulteriores razones justificativas, porque no es evidente el propósito discriminatorio y sí el de autorizar una marcha o desfile por la vía pública que cumple con los requisitos exigidos legalmente. Además, siempre en esas condiciones, no es irrazonable invocar el respeto a una determinada tradición y al hecho de que únicamente los hombres formaran las Milicias Forales para defender una determinada manera de realizar el Alarde. (...) En definitiva, no hay discriminación por razón de sexo en este caso porque el Alarde Tradicional es una actividad privada (a); su celebración no impide a quien lo desee organizar Alardes o marchas con otras características”.*

### **3. Los titulares de espectáculos públicos y actividades recreativas colaboradores directos con la seguridad pública.**

Ya hemos señalado en apartados anteriores que la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, se ocupa de la actividad relacionada con los espectáculos y actividades recreativas a través del capítulo de las “potestades especiales de policía administrativa de seguridad” y si, a ello, añadimos las disposiciones legislativas y normativa autonómicas que hemos venido comentando, podemos deducir claramente la especial situación en la que se encuentran los titulares de empresas de este sector. Esta es la razón por la que, por ejemplo, el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982, determine, de

forma detallada, la obligación de todas las empresas de comunicar a la Autoridad gubernativa y a la Autoridad municipal correspondiente, --antes de dar comienzo al desarrollo de sus actividades, en materia de espectáculos y recreos públicos--, su nombre o denominación y domicilio, y los de sus directivos, gerentes o administradores, con los que dichas autoridades habrán de entenderse directamente; presentando copias autorizadas de sus documentos constitutivos o nombramientos y relación de los locales o recintos de que dispongan para la organización de espectáculos o actividades recreativas; quedando obligadas a manifestar oportunamente los cambios de nombres y domicilios cuando se produzcan, así como las modificaciones de los locales, recintos o establecimientos<sup>122</sup>. O lo que se prescribe también para las denominadas actividades relevantes para la seguridad ciudadana realizadas por personas físicas o jurídicas privadas en determinados sectores de actividad económica, para las que se crean registros documentales<sup>123</sup> estables, cuya finalidad es la de que consten los datos básicos y características esenciales de las sociedades e individuos incluidos dentro de su ámbito, de forma actualizada y que quede siempre a completa y permanente disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con atribuciones de policía administrativa en la materia. Añádase a lo anterior la prescripción que la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Madrid establece respecto de los infractores en esta materia, a los que por razones de ejemplaridad, se les somete a público y general conocimiento tanto en medios de comunicación social como los oficiales<sup>124</sup>.

Nos hallamos, pues, ante las típicas medidas de policía administrativa de limitación de los derechos e intereses de los particulares a través de deberes y obligaciones adicionales --también más estrictas-- a los que habitualmente se dan en la actividad económica industrial común. De esta manera, las medidas de control administrativo son cualitativamente mayores ya que la apertura de los establecimientos obliga a los empresarios /titulares a asegurar las condiciones necesarias de seguridad, salud, higiene generales en el establecimiento y la actividad, y además evitar molestias a

---

<sup>122</sup> Art. 50.3 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. También el art. 28.2 Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

<sup>123</sup> Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos, (BOE nº 165 de 11 de julio de 2003) que ha de ser comunicados a las dependencias policiales junto a la información contenida en las hojas-registro

<sup>124</sup> Art. 44 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid.

terceros teniendo en cuenta además en especial, las disposiciones relativas a las actividades insalubres, molestas, nocivas y peligrosas<sup>125</sup>. Elementos típicos constituyentes del orden público de estas actividades. Los titulares, pues, son una herramienta clave para que el “valor seguridad” se desarrolle desde sus más elementales conceptos y situaciones hasta los más complicados y de gran repercusión social. Están llamados a coadyuvar con la acción pública “*seguridad ciudadana y orden público*” que, aun poseyendo el ejercicio y monopolio de la seguridad colectiva, no puede subsumir en sí todos los caracteres de dicha función, y esta cuestión, no es una consideración exclusivamente económica o de imposibilidad estatal para llegar plenamente a todos y cada uno de los aspectos relacionados con la seguridad pública como servicio público, sino por la misma realidad de los hechos. De ahí también la obligatoriedad, como afirmaba el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en su artículo 53, de disponer por parte de las empresas del personal encargado de vigilancia, al que se encomendará el buen orden en el desarrollo del espectáculo, sobre el que se establecía la comunicación obligatoria a la Autoridad gubernativa y a la municipal<sup>126</sup> de los datos de identificación y las altas y bajas de este personal, el cual responde frente al empresario, pero también está sometido a las órdenes de las mismas autoridades o de sus agentes para el mejor cumplimiento de su función. O también la obligación de la creación del servicio de admisión, por ejemplo, en los establecimientos con aforo autorizado igual o superior a 300 personas, en los que se desarrollen, ordinaria o extraordinariamente, determinados eventos, en especial: conciertos, bares con música, discotecas, salas de baile, salas de fiesta, salas de fiesta con espectáculo, café-teatro, café-concierto, tablaos flamencos, verbenas y similares<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Cfr. del art. 5.1 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

<sup>126</sup> A este respecto debe tenerse en cuenta el nuevo concepto de autoridad gubernativa establecido en el art. 5 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. A las distintas autoridades les corresponde “*la preparación, dirección y ejecución de la política en relación con la administración general de la seguridad ciudadana*”, en función de las competencias asumidas en esta materia de seguridad pública y “*de espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas*”.

<sup>127</sup> Art. 11.3 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. El art. 21.2 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco, además señala que en establecimientos “*con aforo autorizado superior a 700 personas, así como aquellos otros de aforo inferior que se determinen por la autoridad municipal por disposición normativa, deberán disponer de sistemas de conteo de personas y control de aforo*”.

El Reglamento en desarrollo de la Ley de Espectáculos públicos de Cataluña además prevé que los establecimientos y espacios abiertos al público, donde se realicen las actividades recreativas musicales que tengan un aforo autorizado superior a las 150 personas y, en cualquier caso, los establecimientos de régimen especial, independientemente de cuál sea su aforo autorizado, dispongan de una *memoria de seguridad*. Memoria que debe formar parte de la documentación a presentar para obtener una licencia o autorización que debe tener un informe vinculante de la policía de Cataluña competente<sup>128</sup> sobre la misma. De igual forma, la persona organizadora o titular de un establecimiento abierto al público, u organizadora de un espectáculo público o actividad recreativa, debe designar a un /una responsable del control del aforo respectivo<sup>129</sup>. Medidas todas de un evidente calado en la seguridad y clara manifestación de la especial situación del empresario en el aseguramiento de la seguridad y orden público. De esta manera, se convierte en el garante de la seguridad de las personas participantes<sup>130</sup>, asistentes o afectadas de un espectáculo público o actividad recreativa, constituyendo las actividades ligadas al derecho de admisión -- según las características expuestas en los puntos anteriores-- un servicio auxiliar en toda regla de la seguridad y orden público que debe ser desplegado en el interior de edificios, aledaños e instalaciones, móviles o fijas, y/o en sus accesos. Ahora bien, el problema fundamental estriba en deslindar lo que sea actividad privada ligada al derecho de admisión de la tarea que es propiamente “tarea de seguridad pública” bajo el parámetro de la acción administrativa.

## CONCLUSIONES.

El derecho de admisión está ciertamente ligado a la libertad de empresa del titular y/o empresario de la actividad y debe contener siempre un conjunto de reglas objetivas y concretas respecto de las finalidades de su actividad, dentro del sector económico de los espectáculos públicos y actividades recreativas. Desde esta norma la limitación que pueda darse por parte del usuario, debe ser objeto de “*una decisión adoptada por terceros particulares, sobre la base de suposiciones fundadas*”. De tal

---

<sup>128</sup> Art. 42 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas Cataluña.

<sup>129</sup> Art. 67 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas Cataluña.

<sup>130</sup> A nuestro modo de ver esta expresión iría más allá del habitual régimen de responsabilidad que se cite en el art. 50 del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 1982: “*asumen, frente a la Autoridad y al público, las responsabilidades y obligaciones inherentes a su organización, celebración y desarrollo*”.

manera que no hay un derecho ilimitado al acceso, a pesar de las normas de orden público internas que se han determinado por la legislación autonómica. Debe tenerse en cuenta que el derecho de admisión en este ámbito es objeto del control administrativo, por lo general, “ex ante” mediante la licencia de actividad y /o específica, si bien se va abriendo paso la declaración responsable y la comunicación previa, por lo que el control se extiende más allá de lo estrictamente inicial. A pesar de lo que pudiera interpretarse, las normas de derecho público analizadas han rodeado al derecho de admisión de un contenido netamente de seguridad y orden público, que ya se venía apuntado en la legislación estatal, pero que en la actualidad es imprescindible para reconocer el derecho admisión que, en algunos casos, por el contrario en su regulación, se ha limitado simplemente al servicio de admisión. Estas circunstancias junto a la relevancia social de estas actividades ha llevado a que el empresario se haya convertido en un verdadero colaborador privado con las funciones públicas de seguridad y orden público, tanto en el lugar de realización como en su aledaños, dadas las responsabilidades atribuidas al mismo por la normativa sectorial de espectáculos públicos y actividades recreativas. Así pues, es un verdadero garante de la seguridad de las personas participantes en los mismos, sea cual fuere su roll.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Castillo Blanco, Federico A. y Rojas Martínez del Mármol, Pilar. “Espectáculos públicos y actividades recreativas: régimen jurídico y problemática actual”. Ed. Lex Nova. 1ª edición. Valladolid 2000.
2. De la Morena de la Morena, Luis “La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos” en la Revista Española de Administración pública, nº 109. Abril de 1986
3. Izu Belloso, Miguel José “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en REDA nº 58, 1988.
4. Parejo Alfonso, Luciano, “Seguridad pública y policía administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado Administrativo” Ed. Tirant lo Blanch. 1ª edición. Valencia 2008.
5. Rebollo Puig, Manuel. “La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad”. RVAP. Nº 54. Oñate 1999