

COMENTARIO DE LEGISLACIÓN

El régimen jurídico-administrativo de las casetas de la Feria de Sevilla. Comparativa con la regulación de otras ciudades

The administrative legal framework of the tents at the Seville Fair. Comparison with the regulation of other cities

Fátima Ribas Rodríguez

Abogada y doctoranda en Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0009-0009-7323-0564>

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto analizar el régimen jurídico-administrativo de las casetas de la Feria de Sevilla, sus particularidades derivadas de las costumbres locales y los derechos y obligaciones de los titulares administrativos. Para ello, se realiza un estudio de la normativa aplicable a la Feria de Sevilla, así como la jurisprudencia más destacada dictada en relación con dicho evento. Asimismo, se realiza un estudio comparativo con la regulación de otras ciudades.

ABSTRACT: This work aims to analyze the administrative legal framework of the casetas or tents at the Seville Fair, their particularities derived from custom, and the rights and obligations of the administrative owners. To this end, a study of the regulations applicable to the Seville Fair is conducted, as well as a review of the most notable jurisprudence issued concerning this event. Additionally, a comparative analysis with the regulations of other cities has been performed.

PALABRAS CLAVE: Feria de Sevilla, régimen jurídico-administrativo, licencias, titulares tradicionales.

KEYWORDS: Seville Fair, administrative legal framework, licenses, traditional owners.

Recibido: 07-10-2024

Aceptado: 22-05-2025

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL Y AL PAPEL DE LA COSTUMBRE EN LA NORMATIVA SOBRE FIESTAS LOCALES. 1. El sistema de fuentes en la regulación del dominio público local. 2. El papel de la costumbre en el derecho administrativo: su relevancia en el ámbito local. III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CASETAS DE LA FERIA DE SEVILLA. 1. Las casetas de la Feria de Sevilla según su titularidad. 4. El disfrute de las casetas privadas: ¿uso común especial o uso privativo del dominio público? A. El uso común especial del dominio público. B. El uso privativo del dominio público. C. Las casetas privadas de la feria como uso común especial del dominio público. 5. Las particularidades del otorgamiento de las licencias de casetas de la Feria de Sevilla derivadas de la costumbre. A. Las licencias tradicionales y las de nueva adjudicación. B. El procedimiento de adjudicación de las licencias. C. Estudio comparado con el régimen de otorgamiento de licencias de casetas de feria de otros municipios españoles. IV. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS CASETAS DE LA FERIA DE SEVILLA. 1. Derechos y deberes de los titulares administrativos de las casetas. 2. Las facultades de inspección y la potestad sancionadora del ayuntamiento en relación con las casetas. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Feria de Sevilla es un evento sociocultural, de carácter tradicional, que se celebra en la ciudad cada año y atrae a millones de personas¹. Las diecinueve casetas con las que contaba el recinto ferial en el año de su inauguración, esto es, en 1847, se han ampliado hasta un total de 1.057, distribuidas en una superficie de 275.000 metros cuadrados² localizada en el barrio de Los Remedios y de dominio público municipal.

Las casetas de la Feria de Sevilla tienen un régimen jurídico particular, derivado de las costumbres locales, que se recoge en la ordenanza municipal de la Feria de Sevilla (B.O.P. de Sevilla nº 295, de 23 de diciembre de 2011), que supone el ejercicio de la potestad reglamentaria y de autoorganización que le atribuye a los municipios el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

¹ Según los datos facilitados por el Ayuntamiento de Sevilla, en el año 2025 se contabilizaron casi tres millones de personas.

² Información disponible en <https://www.sevilla.org/fiestas-de-la-ciudad/Feria-de-sevilla/Feria-de-abril/el-recinto-Ferial/el-real-de-la-Feria>

Este régimen jurídico se complementa, en cuanto a obligaciones de los titulares administrativos de las casetas, con el previsto en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (LEPARA) y el Decreto 155/2018 de Consejería de Justicia e Interior, de 31 julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre.

Resulta conveniente analizar este régimen jurídico y los fundamentos del mismo, derivados en muchos aspectos de la costumbre y tradición intrínseca al evento de la Feria de Sevilla. Sólo con este análisis pueden comprenderse cuestiones tan relevantes como la titularidad tradicional de las casetas, que tantas veces sale a relucir en la prensa.

Además, este estudio también pretende clarificar los derechos y obligaciones que recaen sobre los titulares de las licencias de las casetas y también las prerrogativas con las que cuenta la Administración competente en la materia.

II. APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL Y AL PAPEL DE LA COSTUMBRE EN LA NORMATIVA SOBRE FIESTAS LOCALES

1. El sistema de fuentes en la regulación del dominio público local

Con carácter previo a analizar el régimen jurídico aplicable a las casetas de feria, en este apartado realizamos una breve aproximación al sistema de fuentes que rige en la regulación del dominio público local.

En este análisis, el punto de partida debe ser la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP, en adelante), cuyo objeto es *«establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado»*. Si bien, como señala su artículo 2.2, a las Comunidades Autónomas, a los entes locales y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas únicamente serán de aplicación los preceptos o partes de ellos que se recogen en la disposición final segunda de la LPAP³.

³ Tal y como afirma ESCRIBANO COLLADO, P., «El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», HORGUÉ BAENA, C. (Dir.), Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas, Editorial Iustel, Madrid, 2007, p. 32, «en tales supuestos, la aparente unidad de la norma legal sólo es un espejismo, pues sus preceptos rigen en una u otra Administración, o en todas, dependiendo de su objeto, por lo que un determinado precepto

Por su parte, en Andalucía, el artículo 60.1 de su Estatuto de Autonomía, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local que incluye el régimen de los bienes de dominio público (artículo 60.1.c) del Estatuto de Autonomía).

En virtud de dicha competencia se dictó la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA) y, posteriormente, el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).

En cuanto a la regulación de los bienes y derechos de dominio público, la LPAP establece en su artículo 5.4 que los mismos se rigen, en primer lugar, por las normas especiales que les resulten de aplicación y, a falta de ellas, por la LPAP y las normas que la desarrollen. Asimismo, se recoge como derecho supletorio las normas generales de derecho administrativo y, en último lugar, el derecho privado.

Ello es coherente con lo indicado en su exposición de motivos, en la que se afirma que, *«en todo caso, la regulación de los bienes y derechos de dominio público (...) está pensada para operar con carácter supletorio respecto de la legislación especial. La aplicación en primer grado de sus normas se producirá, por tanto, sólo en relación con aquellos bienes demaniales por afectación que carecen de una disciplina específica, señaladamente, los edificios administrativos, cuyos problemas de gestión son objeto de particular consideración en el texto, y que han servido de guía para la regulación efectuada»*.

Por tanto, los bienes de dominio público se rigen, en primer lugar, por lo dispuesto en las leyes especiales que los regulen y, supletoriamente, por la LPAP y demás normativa aplicable. En este sentido, señala MENÉNDEZ REXACH⁴, que *«la regulación del dominio público, aunque tenga carácter básico, no es de aplicación directa (salvo para los edificios administrativos), sino supletoria por la prevalencia de la legislación especial reguladora de esos bienes»*.

En conclusión, los bienes que integran el dominio público local se regirán, en primer lugar, por su legislación especial y, supletoriamente, por lo dispuesto en la normativa sobre patrimonio de las Administraciones públicas, estatal y autonómica.

es eficaz y puede ser interpretado en el contexto de la propia ley o necesita insertarse en el ámbito de otra norma autonómica o local para que pueda desplegar todo su significado o incluso eficacia».

⁴ MENÉNDEZ REXACH, Á., «El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público», HORGUÉ BAENA, C. (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Editorial Iustel, Madrid, 2007, p. 42.

2. El papel de la costumbre en el derecho administrativo: su relevancia en el ámbito local

Partiendo del objeto de estudio de este trabajo, debemos profundizar, además, en el papel que tiene la costumbre en el derecho administrativo y, concretamente, en la regulación de actividades tradicionales y fiestas locales de la geografía española.

La costumbre es una de las fuentes del ordenamiento jurídico español conforme al artículo 1.1 del Código Civil, añadiendo su apartado que tercero que sólo será aplicable en defecto de norma, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que sea probada.

En el ámbito del derecho administrativo la aplicación de la costumbre es muy reducido, por su vinculación con el Estado de derecho y la prevalencia del principio de legalidad en la actuación de las Administraciones públicas (artículos 1.2 y 103.1 de la Constitución española), aunque no puede obviarse que la misma juega un papel importante en el ámbito local (por todas, STS de 21 de febrero de 2007, RJ 2007\2903).

Derivado del sometimiento pleno a la ley y al derecho de la Administración pública, en derecho administrativo no caben las costumbres *secundum legem* ni *contra legem* y, en relación con la costumbre *praeter legem* o *extra legem*⁵, únicamente será admisible en relación con aquellas situaciones nacidas al margen de la actividad de la Administración (así lo dispone entre otras, la STS de 10 de enero de 1992, RJ\1992\527). Asimismo, la costumbre no puede regular materias sobre las que existe reserva de ley, de ahí que no puedan existir costumbres en el ámbito del derecho sancionador (STC 26/1994 de 27 de enero de 1994, Rec. 770/1992⁶).

La costumbre en el ámbito del derecho administrativo local adquiere una especial relevancia, por ejemplo, en relación con el régimen jurídico del aprovechamiento

⁵ Ejemplo de la aplicación de la costumbre *praeter legem* es la regulación del Concejo Abierto que recoge el artículo 29.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL): «En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local».

⁶ Señala el Tribunal Constitucional en esta sentencia lo siguiente: «En este caso la remisión expresa se ha hecho a una norma reglamentaria posterior al hecho, sin que la «la costumbre del lugar» pueda servir para cumplir con las exigencias de predeterminación normativa de la conducta, ya que, aunque la costumbre sea fuente del Derecho privado (art. 9.3 C.C.) no puede nunca integrar una norma sancionadora, pues el constituyente, al utilizar el término «legislación vigente» del art. 25.1, y de acuerdo con la primigenia función política del principio de legalidad, tan solo ha legitimado a los representantes del pueblo, esto es, a las Cortes Generales para predeterminar las conductas antijurídicas que deban hacerse acreedoras de cualesquiera manifestaciones del *ius puniendi* del Estado y ello, sin perjuicio, como se ha dicho, de que las cláusulas generales abiertas de determinadas normas sancionadoras (siempre y cuando alcancen el nivel de certeza necesario) puedan ser integradas a través de la potestad reglamentaria».

de los bienes comunales (SSTS de 4 de diciembre de 2007 -Rec. 85/2005-, de 12 de enero de 2012 -Rec. 691/2008).

En relación con las actividades tradicionales y los festejos locales que se dan por toda la geografía española, la costumbre también se recoge como fuente principal de las distintas ordenanzas reguladoras. Es el caso, por ejemplo, de la regulación del Toro de la Vega de Tordesillas⁷, del Encierro de San Fermín de Pamplona⁸ o de las Fiestas Populares de Alicante⁹.

En este ámbito de los festejos locales encontramos, además, la regulación mediante ordenanza de la ocupación de bienes de dominio público, en muchos casos basada también en la costumbre, como en el supuesto de las terrazas de la Aldea del Rocío¹⁰ o en el de las casetas de la Feria de Sevilla¹¹, cuyo estudio es el objeto del presente trabajo.

⁷ Su ordenanza reguladora alude a la costumbre en varias ocasiones, por ejemplo, cuando afirma que «*esta costumbre dar suelta al toro, desde las inmediaciones de la Plaza Mayor, en la calle San Antolín, bajando dicha calle, calle Empedrado y Puente sobre el río Duero, alcance el pago de Valdegalindo y allí elija dicho toro, a su mejor conveniencia, unos de los tres itinerarios siguientes: Sur, Este u Oeste. Tomando así el viento que quisiera, y según dicha costumbre.*».

⁸ La ordenanza se basa en una costumbre popular, y así se pone de manifiesto en su Exposición de Motivos que prevé que «*El Encierro, entendido como conducción de los toros hasta los corrales de la plaza, es una tradición secular de Pamplona que se remonta hasta tiempos imposibles de fijar. En cualquier caso, no fue hasta finales del siglo XIX cuando de forma continuada comenzaron a participar corredores, iniciándose un rápido desarrollo que nos ha llevado hasta la realidad actual. El Encierro siempre se ha caracterizado por su aspecto festivo y participativo, alrededor del cual han surgido múltiples tradiciones y costumbres que han enriquecido el acervo cultural de la Ciudad y han potenciado su conocimiento y difusión hasta el punto actual, convirtiéndolo en referencia municipal. La presente ordenanza trata así de proteger la esencia de este acto que se caracteriza por el anonimato de los participantes, la conveniencia de que se desarrolle con rapidez y sin incidencias y el debido respeto a los toros y cabestros que lo protagonizan en su desplazamiento en manada.*».

⁹ Su ordenanza define estas Fiestas Populares como «*aquellas que, por su notorio raigambre y significado se configuran como un elemento sociocultural y turístico propio e identificativo de su correspondiente ámbito geográfico, que mediante la realización de una serie de manifestaciones, ritos y costumbres singulares de especial valor y reconocido prestigio, transmitidas de generación en generación, forman parte del legado cultural de la ciudad.*».

¹⁰ Esta ordenanza reconoce implícitamente una titularidad tradicional de las concesiones sobre la vía pública al afirmar que «*la configuración tradicional de las construcciones en la Aldea de El Rocío dispone la ubicación de "terrazas", al menos en su fachada principal, que ocupan suelo público de los viales colindantes. Estas ocupaciones de suelo público, otorgadas de forma implícita por el Ayuntamiento de Almonte al autorizar las construcciones promovidas en toda la Aldea, tienen una gran importancia e incidencia en su actividad social, tanto en las fechas de celebraciones festivas asociadas a la Ermita de Nuestra Señora de El Rocío como también en otras épocas de tradicional afluencia de visitantes como es la época estival. En concreto, estas terrazas suponen ámbitos de diversión y esparcimiento social, en las que de forma colectiva se participa por residentes y visitantes de las actividades lúdicas y socio-religiosas que se desarrollan en El Rocío. Como se ha indicado, con carácter general estas ocupaciones de terrenos laterales de los viales públicos de la Aldea se atribuyen directamente a los titulares de las edificaciones frente a las que se ubican, no existiendo hasta la fecha problema alguno en su adscripción (dado que se asignan por la superficie existente en cada calle y por la longitud de la propia edificación) ni, tradicionalmente, por su uso y utilización, ya que la inmensa mayoría de las edificaciones existentes en la Aldea son de carácter unifamiliar (en el caso de usos residenciales) o pertenecen a colectivos regulados por normas internas (las denominadas Casas de Hermandad).*».

¹¹ El artículo 2 de la ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla señala que el objeto de su Título II es «*regular la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de licencias para el uso común especial y temporal del dominio público con fines lúdicos, acorde con el uso y costumbre, en el recinto ferial y durante la celebración de la Feria de Abril.*» La

III. NATURALEZA JURÍDICA Y PARTICULARIDADES DE LAS CASETAS DE LA FERIA DE SEVILLA

1. Las casetas de la Feria de Sevilla según su titularidad

La caseta es el elemento nuclear de cualquier feria, es la estructura constructiva temporal en la que se desarrolla la actividad en sí misma, permitiendo el contacto social y el esparcimiento de los asistentes al evento. En particular, en relación con las casetas de la Feria de Sevilla, la Audiencia Provincial de Sevilla definió la caseta como la «*construcción efímera, cuidadosamente exornada por regla general y dotada de todos los elementos precisos para propiciar una estancia prolongada y a la vez relajada, en un ambiente en el que se fomenta la convivencia familiar y la relación de amistad, al tiempo en que se facilita la ampliación del área de las relaciones sociales*»¹² (Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 30 de abril de 2001, Rec. 887/2001).

La titularidad de las casetas de la Feria de Sevilla se identifica, conforme al artículo 3 de la ordenanza reguladora¹³, con la licencia del uso común especial y temporal del dominio público con fines lúdicos en el recinto ferial. Es decir, para ostentar la titularidad de una caseta se requiere que al interesado le haya sido otorgada previamente por el Ayuntamiento la licencia para la ocupación del dominio público local.

aplicación de la costumbre en las licencias que se otorgan para la ocupación del recinto ferial de Sevilla se pone de manifiesto también en diversas sentencias, como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de marzo de 2024 (Rec. de apelación 540/2023) en la que se dispone que «*la adjudicación de las casetas de Feria se efectúa de conformidad con el uso y costumbre, que son recogidos en la Ordenanza Municipal, siendo dicha costumbre auténtica fuente del Derecho, y así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en sentencia de 28 de abril de 1992. Eso hace que no se pueda afirmar que la adjudicación del uso de la caseta esté sujeto a una concesión administrativa stricto sensu, sino que se trata como se afirmó en sentencia de esta Sala de 25 de enero de 1995 de un negocio jurídico atípico, que se ha configurado consuetudinariamente, ante la realidad de la existencia de un número de solicitudes de casetas muy superior a las existentes, respetándose la titularidad tradicional, reconociendo preferencia a aquellos ciudadanos que en años anteriores ya disfrutaban de la titularidad de la caseta*». Añade además el Tribunal que «*la negación de la aplicación de la costumbre en el otorgamiento anual de las casetas de Feria, y la aplicación estricta de la Ley de Bienes supondría la desestimación del recurso, por cuanto el apelante no tendría derecho a renovar la concesión de la que disfrutó para el año anterior, sino que se debería obligar al Ayuntamiento a sacar anualmente a licitación todas y cada una de las casetas de Feria y otorgarlas a las mejores ofertas efectuadas, interpretación esta absurda, que debe ser desechada*».

¹² También para comprender el carácter de la caseta podemos citar la sentencia de la AP de Sevilla, de 28 de mayo de 2014 (Rec. 4480/2013), en la que se afirmaba que «*la tradición de una caseta estriba en el fomento de las relaciones de amistad y de convivencia familiar, siendo la caseta para el socio un lugar de encuentro y convivencia con familiares y amigos, (...), pues es consustancial con la tradición y finalidad de las casetas de feria que se acuda a ellas para que constituyan durante la semana de feria como una prolongación de la propia vivienda o residencia de cada uno de los partícipes, en la que compartir junto con el núcleo familiar, con los otros amigos socios y demás invitados por ellos, unos días de fiesta, diversión, entretenimiento y esparcimiento, consolidando esas relaciones familiares y amistosas*».

¹³ Además, este precepto contempla el carácter reglado de la citada licencia, que autoriza al solicitante el ejercicio de su derecho de disfrute.

Según el artículo 11 de la ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla se distinguen tres tipos de casetas (el artículo se refiere expresamente a las categorías de licencias de titularidad de las casetas):

- a) Las casetas privadas: pueden ser familiares o de entidades públicas o privadas.
- b) Las casetas municipales y las casetas de acceso público: las primeras son de titularidad municipal y de acceso libre. Las segundas son de entidades o particulares y de acceso libre.
- c) Las casetas comerciales (también de titularidad privada): su titularidad es de entidades mercantiles que persiguen un beneficio económico y pueden ser de entrada libre o sometida al pago de una entrada.

A estas casetas previstas en el artículo 11 de la ordenanza deben añadirse las casetas de servicio público promovidas por las administraciones públicas, reguladas en el artículo 7 de la ordenanza¹⁴.

El deber de solicitar la licencia de titularidad de la caseta se extiende tanto a los sujetos privados como a las Administraciones públicas (artículo 4 de la ordenanza reguladora).

La distinción que lleva a cabo la ordenanza entre casetas de titularidad privada y casetas municipales —o públicas—, así como la utilización de esta terminología por los vecinos de la ciudad, podría inducir a error en cuanto al régimen jurídico aplicable a las primeras¹⁵. Por ello, en el siguiente apartado se analiza el régimen jurídico del uso del dominio público por los titulares de las licencias de casetas privadas, así como las particularidades de dicho régimen, derivado de la costumbre y tradición intrínsecas al propio evento de la Feria de Sevilla.

2. El disfrute de las casetas privadas: ¿uso común especial o uso privativo del dominio público?

Como ya hemos tenido ocasión de mencionar en el anterior apartado, el disfrute de las casetas por los titulares administrativos de las licencias¹⁶ se califica, en los artículos 2 y 3.1 de la ordenanza, como un uso común y especial del dominio público

¹⁴ Según el artículo 7 de la ordenanza, «se entiende por servicio público el conjunto de servicios que se deban prestar por las administraciones públicas en el recinto ferial, para el correcto funcionamiento de la feria y que requieran para ello, disponer de espacios específicos en el recinto ferial».

¹⁵ Ello podría traer causa de la anterior ordenanza reguladora de la Feria, que sólo distinguía entre casetas privadas y casetas públicas en su artículo 56.

¹⁶ Los titulares administrativos son «a quien incumben las relaciones con la Autoridad municipal correspondiente y cuanto pudiera significar trámites oficiales para el funcionamiento de aquella, ostentando una especie de función rectora y representativa, además del control de las personas usuarias de la instalación» (sentencia de la AP de Sevilla, de 30 de abril de 2001 (Rec. 887/2001)).

local¹⁷ (artículo 2 de la ordenanza). Existen autores¹⁸, no obstante, que siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁹, han calificado este uso como uso privativo y temporal del dominio público.

La diferencia entre ambas calificaciones no es baladí, en tanto que el régimen jurídico de uno y otro presenta diferencias notables, cuestión por la que analizamos a continuación las notas características principales de cada uno de ellos, de forma que, una vez analizado el régimen jurídico particular de las casetas de la Feria de Sevilla, nos permita concluir sobre su incardinación en uno u otro.

A. El uso común especial del dominio público.

La Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA) define, en su artículo 29.3, el uso común especial del dominio público y el artículo 55.1.b) del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA) se refiere al mismo como el que *«corresponde por igual a toda la ciudadanía, de modo que el uso no impida el de los demás» pero en el que concurren «circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad de uso u otras similares».*

En relación con esta previsión legal GONZÁLEZ RÍOS²⁰, sostiene que, si bien las circunstancias especiales que se da en este tipo de uso *«no impiden el uso del bien por los demás ciudadanos, sí que lo limitan en parte»*, por lo que *«este uso ya no va a ser libre para todos, igual y gratuito, de forma que la característica de uso común se ve relativizada».*

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 21 de diciembre de 1999 (Rec. 2432/1996), para diferenciar el uso común especial del uso privativo, aludía a la intensidad del uso en concreto, en función del grado de limitación del mismo que dicha intensidad provocaba a los demás sujetos. De esta forma, si el uso no conlleva una exclusión sino una modulación (en el caso enjuiciado, instalaciones

¹⁷ Traemos de nuevo a colación la sentencia de la AP de Sevilla, de 30 de abril de 2001 (Rec. 887/2001): *«la instalación de cualquier clase de casetas exige la ocupación, siquiera sea efímera y temporal, de terreno público, la reserva de una misma superficie para ce raciones sucesivas, el cumplimiento de unas determinadas condiciones de seguridad, el sometimiento a unos ciertos cánones estéticos acordes con la tradición y costumbres sevillanas y el cumplimiento, en definitiva, de unas Ordenanzas dictadas por la Autoridad municipal, sin cuya reglamentación, el funcionamiento de los muchos centenares de casetas que se ubican a lo largo de las calles del amplísimo recinto ferial, resultaría caótico e incluso generador de riesgo. Es por ello por lo que las Ordenanzas Municipales de la Feria de abril prevén la necesidad de una Concesión o Licencia Municipal que se otorga dentro de un período temporal y cuya renovación debe solicitarse cada año mediante el pago de una Tasa, comprometiéndose el Ayuntamiento a respetar la titularidad tradicional, que no podrá ser traspasada de forma gratuita ni onerosa, ni incluso ser cedida en alquiler».*

¹⁸ Es el caso, por ejemplo, de GONZÁLEZ RÍOS, I., *El dominio público municipal: Régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios*, Editorial Comares, Granada, 2001, p. 55.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1992 (RJ 1992/4116).

²⁰ GONZÁLEZ RÍOS, I., *El dominio público municipal...*, op.cit., p. 19.

desmontables de período inferior a un año) el uso debe calificarse como común especial y no como privativo²¹.

El uso común especial se sujeta a licencia (artículo 30.2 de la LBELA) y podrá dar lugar a la exigencia de una tasa (artículo 35 LBELA y artículo 59.2 RBELA), como en efecto sucede en relación con las casetas, tanto de titularidad privada como pública, de la Feria de Sevilla²². El establecimiento de esta tasa *«puede ser un indicio de la existencia de este tipo de uso del demanio»*²³.

En cuanto a las licencias que se otorgan para el uso común especial del dominio público, destacamos lo señalado por FERNÁNDEZ GONZÁLEZ²⁴, que especifica que este tipo de licencias *«son auténticos actos de tolerancia para un uso especial del dominio, respecto al cual el particular no podría alegar derecho alguno»*. Las diferencia así de las tradicionales autorizaciones administrativas de policía, que se limitarían a declarar un derecho preexistente de los particulares²⁵.

Para lo que interesa al presente trabajo, destacamos lo señalado en el artículo 57.2 del RBELA, en el que se recoge que las licencias se otorgan a los solicitantes que reúnan las condiciones previstas en la norma, salvo que el número de las mismas fuera limitado, en cuyo caso se otorgarán en régimen de concurrencia. Esta previsión normativa es importante, en tanto que, como se estudiará en los apartados siguientes, la ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla no recoge esta regla, sino que, basándose en las costumbres locales y en la tradición sevillana, ha previsto un sistema distinto para el otorgamiento de las licencias, aunque su número se encuentre limitado.

Además, estas licencias no serán transmisibles si se refieren a cualidades personales de los sujetos o si su número fuera limitado (artículo 57.6 RBELA).

²¹ Concretamente, esta sentencia establecía lo siguiente: *«(...) no cabe duda que las circunstancias que se tienen en cuenta para calificar como uso común especial de la vía pública mediante la instalación de quioscos a través de instalaciones desmontables y no permanentes, instalaciones de temporada inferior a un año o de carácter estacional, dada la escasa incidencia que tienen por la intensidad del uso no suponen una limitación del mismo a los demás, sino una modulación de aquéls»*.

²² De hecho, en relación con esta tasa, el artículo 3.2 de la ordenanza reguladora prevé que *«el título jurídico válido de la autorización referida será la carta de pago de la tasa correspondiente, debidamente validado (...)»*.

²³ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J., «El dominio público: continuación», en BOCANEGRA SIERRA, R. (Dir.), *Lecciones de Dominio Público*, Tercera Edición, Editorial Colex, Madrid, 1999, p. 61.

²⁴ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J., «El dominio público...», *op.cit.*, p. 61.

²⁵ En este sentido encontramos la sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de febrero de 1990 (RJ 1990/1283): *«(...) nadie tiene un derecho específico a la utilización especial del dominio público, siendo en general potestad de la administración al permitirlo o no mediante el otorgamiento o denegación de una autorización, ya que estas autorizaciones demaniales son auténticos actos de tolerancia para el uso especial del dominio al que el particular no puede alegar derecho alguno, y por ello son actos administrativos unilaterales discrecionales y revocables por implicar una situación jurídica discrecional y revocable, por implicar una situación jurídicamente de precario para el autorizado; pero esa regla general quiebra cuando el uso especial está reglamentado, en cuyo caso se puede tener derecho a su obtención y en la forma que la reglamentación indique»*.

Estas licencias para el uso común especial del dominio público se otorgan a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros y no podrán otorgarse por tiempo indefinido (artículo 59 RBELA).

B. El uso privativo del dominio público.

En cuanto al uso privativo, dispone el artículo 29.4 de la LBELA que es *«el constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya la utilización por los demás»*. En efecto, como señalan GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS²⁶, en el uso privativo, *«lo decisivo es que tal utilización excluya la de los demás, pues se reconoce en favor de una persona»*.

Sostiene GONZÁLEZ RÍOS²⁷ que lo determinante para considerar un uso como privativo es *«que el mismo requiera de obras e instalaciones, las cuales pueden ser fijas y de carácter permanente, que supongan una cierta transformación o modificación del bien, o bien, de carácter desmontables, no fijas o que no impliquen transformación de la dependencia demanial»*.

De la misma opinión es CHINCHILLA PEINADO²⁸ quien afirma que, para distinguir entre uso común especial y uso privativo, conforme a la jurisprudencia dictada en la materia y estudiando caso por caso, procede *«determinar si existe evidencia de una cierta fijeza y solidez en la instalación y una vocación de permanencia que supongan una “ocupación”, o una prolongada y consistente permanencia en la utilización del bien público de que se trate»*, en cuyo caso será un uso privativo. Sin embargo, añade este autor, la jurisprudencia también ha admitido que será uso privativo *«incluso cuando la utilización tiene un carácter marcadamente temporal, al excluir su utilización por terceros»* (por ejemplo, la utilización de una sala de titularidad municipal para la realización de una actividad privada).

El uso privativo se sujeta a concesión demanial, según lo previsto en el artículo 58.1 del RBELA, de acuerdo con la normativa sobre contratación pública y las especificidades previstas en el propio RBELA —entre otras, la exigencia de un canon por la utilización del dominio público—. Estas concesiones tienen la consideración de derechos reales administrativos y, como tales, son inscribibles en el Registro de la Propiedad (artículo 93.2 de la LPAP).

²⁶ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Los bienes públicos. La expropiación forzosa», *Manual Básico de Derecho Administrativo, Vigésima Primera Edición*, Editorial Tecnos, Madrid, 2024, p. 1016. En el mismo sentido se pronuncia GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Cuestiones del régimen general del dominio público», *Derecho de los bienes públicos, Tercera Edición*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 148.

²⁷ GONZÁLEZ RÍOS, I., *El dominio público municipal...*, *op.cit.*, p. 39.

²⁸ CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Los bienes de dominio público de las entidades locales. Especialidades», en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (*Dir.*), *Derecho de los bienes públicos, Volumen I*, 2ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 258-260.

Al igual que las licencias para el uso común especial, las concesiones demaniales se otorgan a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros y nunca por tiempo indefinido (artículo 59 RBELA).

C. Las casetas privadas de la Feria como uso común especial del dominio público.

Es opinión compartida, como ya hemos puesto de manifiesto, que las diferencias entre el uso común especial y el uso privativo pueden ser difusos en la práctica, debiendo estudiar caso por caso si estamos ante uno u otro, atendiendo a las condiciones a las que sujeta cada uso y sus características esenciales.

Encontramos una serie de notas características en el disfrute de las casetas de titularidad privada de la Feria de Sevilla que deben ser analizadas en orden a determinar si estamos, en la práctica, ante un uso privativo o ante un uso común especial del dominio público local.

El primer aspecto que debe ser analizado es la intensidad de uso por parte de los titulares de las licencias de las casetas privadas para determinar si es tal que supone la excluye su utilización por los restantes sujetos.

La intensidad de uso por parte de los titulares de las licencias vendría determinada, en el caso de las casetas privadas, por la posibilidad de que los mismos limiten la entrada y el disfrute de la caseta a una serie de personas (es decir, el hecho de que sólo los sujetos titulares administrativos o socios de una caseta²⁹ puedan disfrutar una determinada caseta). Esta posibilidad se deriva del artículo 11.B de la ordenanza, que recoge que las casetas municipales o de acceso público son de entrada libre, aspecto que no se establece para las casetas privadas y que, de hecho, no sucede durante la celebración de la Feria.

Partiendo de esta consideración, podría afirmarse que la intensidad de uso del dominio público local por parte de los titulares de las casetas privadas durante la

²⁹ El papel de los socios de la caseta, junto con el de los titulares administrativos, también se recoge en la citada sentencia de la AP de Sevilla, de 30 de abril de 2001 (Rec. 887/2001): «*Pero fácilmente ha de comprenderse que el funcionamiento de una caseta de Feria con la sola integración del titular o titulares administrativos, carecería del atractivo tradicional que es propio de esta clase de festejos, tan arraigados en la historia y costumbres sevillanas, y es por ello por lo que históricamente se viene registrando la concurrencia en estas instalaciones de personas que, sin ostentar titularidad administrativa, se agrupan cada año en las mismas casetas, cooperando con su trabajo y con su aportación económica al funcionamiento de éstas, el cual resultaría impensable sin su presencia. No se trata del simple y habitual "invitado" que concurre para disfrutar de la generosidad de quien le permite el acceso a la instalación, sin la contrapartida de la prestación de su trabajo y de su aportación económica, sino del verdadero "socio", es decir, de aquel que de forma habitual concurre a ella, aportando cada año una cantidad fija a modo de cuota, cooperando económicamente al sostenimiento de los gastos, o prestando incluso su trabajo personal en el montaje y exorno de la caseta, aportando elementos decorativos propios, ejerciendo actividades contables y cooperando, en fin, al buen funcionamiento y desarrollo de estas tradicionales instalaciones tan arraigadas en la historia sevillanas.*».

celebración del festejo excluye su disfrute por terceras personas, lo que nos podría llevar a pensar que estamos ante un uso privativo del mismo³⁰.

Ahora bien, esta intensidad de uso presenta otras particularidades que deben ponerse en relación con lo anterior para concluir sobre la naturaleza jurídica de las licencias de las casetas privadas, como son el plazo de duración de la Feria y las características técnicas de las casetas.

Así, el disfrute de las casetas por los sujetos titulares de las licencias se limita a una semana al año y se lleva a cabo mediante instalaciones desmontables. Nada obstaría a que dicha parcela municipal se utilizara para otros fines y por otros sujetos en fechas distintas a la de la celebración de la Feria, si así estuviera previsto. En contra de esta postura podría sostenerse que el respeto por la titularidad tradicional de las casetas privadas³¹ prevista en la ordenanza, que se estudiará en el siguiente apartado, podría dotar de cierta permanencia en el tiempo a esta intensidad de uso, lo que también podría encuadrarse, siguiendo a la doctrina anteriormente citada, como uso privativo del dominio público.

Por otro lado, el hecho de que el disfrute de la caseta se someta al abono de una tasa es, como hemos puesto de manifiesto *ut supra*, un indicio más de que nos encontramos ante un uso común especial y no ante un uso privativo.

Como conclusión, a pesar de que se califique en la ordenanza reguladora como un uso común especial, las licencias otorgadas a las casetas privadas de la Feria de Sevilla presentan también notas características del uso privativo del dominio público —y así en efecto se calificaba por la jurisprudencia en aplicación de la ordenanza anterior—.

3. Las particularidades del otorgamiento de las licencias de las casetas de la Feria de Sevilla derivadas de la costumbre

Las licencias que se otorgan para la titularidad de las casetas de la Feria de Sevilla presentan una serie de particularidades derivadas de la tradición y las costumbres locales, concretamente en cuanto al régimen jurídico de su otorgamiento.

³⁰ De hecho, en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1992 (Rec. 538/1989), que aplicaba, eso sí, la anterior ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla, hizo referencia a este uso como privativo: «(...) no pudiendo quien aparezca como titular en el uso y goce privativo del dominio público en virtud de una norma basada en la tradición y conforme con la Administración serle privado de ese derecho por voluntad de un cotitular aunque ostente su derecho y traiga causa de una concesión anterior en el tiempo». También en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, de 21 de febrero de 2003 (Rec. 751/2001): «lo que se produce en el recinto ferial es la ocupación de un bien de dominio público para un efímero uso privativo, que dada su condición no puede concederse, sino que se somete a licencia y por el que se paga una tasa».

³¹ Es decir, que los titulares de la licencia en ferias anteriores tienen derecho a seguir siendo titulares en los años posteriores.

A. Las licencias tradicionales y las de nueva adjudicación.

La ordenanza reguladora distingue dos tipos de licencia para el uso común especial del dominio público que conllevan las casetas de feria (artículo 4 de la ordenanza):

- a) Licencias de carácter tradicional.
- b) Licencias de nueva adjudicación.

Las primeras se definen en el artículo 13 de la ordenanza, como aquellas que se otorgan a los interesados, a los que se reconoce la denominada «titularidad tradicional», que han sido adjudicatarios de estas de forma continuada en el tiempo, siempre que soliciten la licencia en el plazo establecido y abonen las tasas correspondientes³².

Esta particularidad del régimen jurídico de las casetas ha sido ampliamente admitida por la jurisprudencia dictada en la materia. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de marzo de 2024 (Rec. de apelación 540/2023), que cita otra del mismo Tribunal de 4 de mayo de 2006, se refería a esta titularidad tradicional de las licencias como «*un negocio jurídico atípico, que se ha configurado consuetudinariamente, ante la realidad de la existencia de un número de solicitudes de casetas muy superior a las existentes, respetándose la titularidad tradicional, reconociendo preferencia a aquellos ciudadanos que en años anteriores ya disfrutaban de la titularidad de la caseta*».

Es decir, la titularidad tradicional de las licencias es una costumbre local que se ha plasmado en la ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla y que se aleja de lo previsto en la normativa sobre bienes de las entidades locales de Andalucía, que establece que cuando el número de licencias a otorgar fuera limitado, su otorgamiento se hará en régimen de concurrencia (artículo 57.2 RBELA), de ahí que la jurisprudencia lo califique como «negocio jurídico atípico».

En este punto, conviene también traer a colación las conclusiones a las que llegó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de febrero de 2015 (Rec. 467/2013), dictada con ocasión de la impugnación de la ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla y que desestimó el recurso por los siguientes motivos:

a) El recurrente alegó la aplicación subordinada de la costumbre a la ley, para oponerse a la titularidad tradicional de las casetas. El Tribunal Supremo consideró que esta subordinación en el caso concreto resultaba irrelevante, pues dicha costumbre ya estaba recogida en una norma (la ordenanza), es decir, la titularidad tra-

³² Estos requisitos para ser titular tradicional de una licencia se recogen en el artículo 21.2 de la ordenanza reguladora: «*el Ayuntamiento establece el compromiso de respetar la titularidad tradicional, siempre que por los representantes de la misma se presente la solicitud correspondiente y se abonen las tasas fiscales correspondientes, dentro de los plazos establecidos para ello*».

dicional de las casetas de Feria sería una «*costumbre a la que la ley se remite*». Además, el Tribunal recordó el importante papel que juega la costumbre en la regulación de festejos locales³³.

b) El recurrente alegó que las titularidades tradicionales conllevaban autorizaciones indefinidas, contrarias a lo dispuesto en el artículo 92.3 LPAP. Frente a esta alegación, el Tribunal Supremo recordó el deber de los interesados de solicitar cada año la licencia en los plazos establecidos, así como que su otorgamiento está condicionado al pago de la correspondiente tasa³⁴. Por tanto, teniendo en cuenta que si se incumplen estas condiciones se denegaría la licencia y, además, se perdería la «titularidad tradicional», no estaríamos ante una autorización indefinida³⁵.

Por tanto, esta sentencia confirma la legalidad de la titularidad tradicional de las casetas de la Feria de Sevilla prevista en la ordenanza reguladora, que se configura como un negocio jurídico atípico derivado de las costumbres vinculadas al festejo local.

B. El procedimiento de adjudicación de las licencias.

Al existir un número limitado de casetas en el recinto ferial, las licencias de nueva adjudicación son una consecuencia de la falta de solicitud —o falta de abono de la tasa— por parte de los titulares tradicionales y así se desprende del artículo 28.1 de la ordenanza³⁶.

³³ Concretamente, la sentencia señalaba lo siguiente: «(...) lo cierto es que la ley por sí sola, como se acaba de ver, da base suficiente para adoptar el criterio de la "titularidad tradicional" a la hora de fijar el orden de otorgamiento de las autorizaciones para la instalación de las casetas de la Feria de Abril. En otras palabras, si alguien quisiera ver aquí una costumbre, se trataría en todo caso de un uso o práctica que opera por remisión expresa del art. 21 de la Ordenanza; no por su propia fuerza como fuente del derecho. Lejos de ser una auténtica costumbre, sería más bien lo que a veces se denomina una "costumbre a la que la ley se remite". Cabe añadir que, tratándose de un festejo tradicional, no es irrazonable ni arbitrario que la Administración atienda precisamente a criterios consuetudinarios para regular determinados aspectos de aquél vinculados a la tradición».

³⁴ Es una alusión al artículo 12.2 de la ordenanza reguladora, en que se establece que «el periodo de titularidad de las casetas de la Feria de Abril se otorgará para los días señalados como Feria en cada año, comenzando dicha titularidad desde que se haga efectiva el abono de la tasa fiscal correspondiente y terminando con el desmontaje de la caseta instalada».

³⁵ Sobre la pérdida de la titularidad tradicional de la licencia por falta de abono de la tasa encontramos la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Sevilla, de 10 de septiembre de 2001 (Rec. 128/2000), en la que se indicaba expresamente que esta pérdida de la licencia no es, en ningún caso, una sanción administrativa: «La tasa actúa como condición necesaria para el otorgamiento de la licencia. No existe revocación de una licencia anterior sino un mecanismo que permite la concesión otorgando una preferencia determinada por la antigüedad, pero sujeto a renovación anual. Consecuentemente, los principios invocados del Derecho sancionador no son aplicables al caso presente ni resulta necesario que por ley se regule el otorgamiento de las concesiones de casetas de Feria». En cuanto a la pérdida de titularidad tradicional por falta de presentación en plazo de la solicitud encontramos la STSJ Andalucía, de 20 de octubre de 2008 (Rec. 428/2007): «El actor conocía del plazo para solicitar la caseta y pese a ello no lo hizo, lo que no justifica en modo alguno tal proceder. Ha de tomarse en consideración el considerable número de personas y entidades pendientes de concesión de casetas en la Feria de Abril, lo que impide que se puedan admitir excusas ante las solicitudes fuera de plazo».

³⁶ Artículo 28.1 de la ordenanza: «Finalizado el plazo de pago de las tasas fiscales se determinará el número de licencias de nueva adjudicación disponibles para la Feria del año correspondiente, que será expuesto en el tablón de anuncios del Registro General y en la página web del Ayuntamiento».

El procedimiento de adjudicación de las licencias se recoge en el capítulo 4 del título I de la ordenanza reguladora y se inicia mediante solicitud del interesado (artículo 20.1 de la ordenanza).

La ordenanza distingue, en su artículo 21, cuatro modelos de solicitud:

- Solicitudes de primera petición de licencia.

- Solicitudes de renovación de petición de licencia: son aquellas que presentan los interesados que, al haber solicitado por primera vez la licencia, no se les ha otorgado la titularidad de ninguna caseta. Estas solicitudes forman parte del Registro de solicitudes de licencia de titularidad de casetas, regulado en el artículo 9.2 de la ordenanza reguladora³⁷. Este Registro es el que determina la antigüedad que se tiene en cuenta para las licencias de nueva adjudicación.

Como señala el artículo 22.2 de la ordenanza reguladora, *«la renovación de la solicitud de petición le permite al solicitante mantener o mejorar su posición en el registro de solicitud de licencias para una posible adjudicación de titularidad de caseta en la modalidad señalada en el impreso de solicitud, presentado por primera vez»*. Si no se presenta un año, la ordenanza determina que no conllevará la exclusión del Registro, sino que se respetará la antigüedad que se tenga hasta la fecha de la última solicitud de renovación.

- Solicitudes de licencia de titularidad tradicional, cuyo régimen jurídico se ha estudiado en el anterior apartado.

- Solicitudes de titularidad perdida: se presentan anualmente por los interesados que han perdido la licencia de titularidad tradicional, al no haberla solicitado en plazo o no haber abonado la tasa correspondiente. Estas solicitudes se inscriben en el Registro de licencias perdidas *«conforme a la antigüedad que tuvieron reconocida y modalidad de licencia que hubieran estado disfrutando»* (artículo 15.2 de la ordenanza).

La sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2015 (Rec. 467/2013), citada *ut supra*, también confirmó la legalidad de este precepto. En el recurso se alegaba que el otorgamiento de autorizaciones de ocupación temporal del dominio público —como las que son necesarias para la instalación de las casetas de la Feria de Abril— debía hacerse en régimen de concurrencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 92.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP) y no en la forma prevista en el artículo 21.2 de la ordenanza, esto es, con el respeto del Ayuntamiento a las licencias de titularidad tradicional que fueran solicitadas en tiempo y forma por los titulares administrativos anualmente.

³⁷ Según este precepto, *«se creará un Registro de solicitudes de licencia de titularidad de casetas que no hayan sido adjudicadas, por cada modalidad de licencia, asignándose un número de puesto en la misma, en función de los años que han venido solicitando la licencia y que determinará los años de antigüedad de la solicitud»*.

El Tribunal Supremo rechazó el motivo de impugnación por cuanto el citado precepto, a juicio del Tribunal, *«establece una serie escalonada de criterios para el otorgamiento de las autorizaciones, donde cada sucesivo criterio es subsidiario con respecto al anterior. Así, en el presente caso, es claro que el primer criterio establecido en el art. 92.1 LPAP—esto es, el otorgamiento directo— no resulta aplicable, ya que el espacio disponible para la instalación de casetas no es ilimitado. Ello conduce a tomar en consideración el siguiente criterio, que es precisamente el régimen de concurrencia defendido por el recurrente. Ocurre que este criterio sólo es exigible si han de "valorarse condiciones especiales en los solicitantes"; algo que no consta que sea preciso para la instalación de las casetas de la Feria de Abril, ni desde luego ha sido demostrado por el recurrente. Dicho esto, no es ocioso añadir que el siguiente criterio en la serie del art. 92.1 LPAP es el sorteo; pero éste no está legalmente configurado como imperativo o ineludible, pues cabe apartarse del mismo si otra cosa se establece en las correspondientes condiciones reguladoras»*.

Por tanto, como ya hemos indicado, una vez adjudicadas las licencias de titularidad tradicional, se procedería a la adjudicación de las nuevas licencias en función de las licencias disponibles³⁸.

El criterio para su adjudicación es la antigüedad, ya sea por el título tradicional o por los años de antigüedad de la solicitud de petición según el registro de solicitudes de licencia o el de licencias perdidas (artículo 29.1 de la ordenanza). En caso de que existiesen dos o más solicitudes o licencias perdidas con la misma antigüedad, se procederá a realizar un sorteo entre las mismas (artículo 29.2 de la ordenanza).

C. Estudio comparado con el régimen de otorgamiento de licencias de casetas de Feria de otros municipios españoles.

La existencia de un régimen jurídico singular en la forma de otorgamiento de las licencias de casetas, basado en las costumbres locales y en la tradición, también se da en otras ferias de la geografía española, como por ejemplo en la de la ciudad de Albacete, en la Feria del Caballo de Jerez de la Frontera (Cádiz) o en la Feria de Málaga.

El reglamento que regula la Feria de Albacete³⁹ distingue entre licencias de adjudicación directa (denominadas licencias de titularidad social) y licencias de adjudicación en régimen de concurrencia (o de titularidad comercial). Las primeras se otorgan a entidades sin ánimo de lucro que hayan resultado adjudicatarios o que sean

³⁸ Como señala el artículo 28.1 de la ordenanza reguladora, *«finalizado el plazo de pago de las tasas fiscales se determinará el número de licencias de nueva adjudicación disponibles para la Feria del año correspondiente, que será expuesto en el tablón de anuncios del Registro General y en la página web del Ayuntamiento»*. Añade el apartado segundo que *«las licencias disponibles se distribuirán de forma proporcional entre las distintas modalidades de licencias de casetas privadas y de acceso público, y el registro de licencias perdidas. Si sólo quedara una licencia disponible se atribuirá de forma alternativa, cada año, a cada una de las modalidades de casetas citadas y del registro de licencias perdidas»*.

³⁹ BOP de Albacete n.º 104, de 7 de septiembre de 2016.

solicitantes de forma continuada en ferias anteriores (artículo 9 del reglamento de la Feria de Albacete). Las segundas se otorgan en régimen de concurrencia competitiva, a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan la exposición o comercio de productos, maquinaria o mercancías (artículo 10 del reglamento)⁴⁰.

En cuanto al procedimiento de adjudicación, este reglamento en su artículo 21 establece cuatro tipos de solicitudes de licencia:

- Solicitud de renovación de licencia de ocupación por titularidad tradicional. En este punto se reconoce por el reglamento un «derecho de adjudicación directa» a los titulares tradicionales que soliciten la licencia, quienes recibirán un boletín de suscripción del espacio sujeto a tal derecho.

- Solicitud de prórroga licencia en régimen de concurrencia. Si tienen derecho de prórroga del derecho los titulares recibirán boletín de suscripción del espacio sujeto al mismo.

- Solicitud de nueva o primera adjudicación. De cualquier modalidad de licencia y zona del ferial.

- Renovación de solicitud primera adjudicación (a efectos de permanencia en el Registro de solicitudes).

Los dos primeros grupos deberán abonar la tasa correspondiente y presentar el boletín en el plazo indicado para ser adjudicatarios de la licencia.

En cuanto a los dos últimos, deberán presentar una solicitud y se someterán al procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia previsto en el artículo 21.D.2) del reglamento.

Cabe señalar que el régimen de adjudicación de nuevas licencias previsto en este reglamento es muy similar al establecido para la Feria de Sevilla, pues se basa en un sistema de espacios vacantes, entre otras causas, porque los titulares tradicionales o comerciales que tenían el derecho de adjudicación directa no hayan abonado la tasa o no hayan presentado el boletín en plazo (artículo 23 del reglamento).

⁴⁰ Destacamos en este sentido lo recogido en la exposición de motivos del reglamento, en el que se recoge el fundamento de esta particularidad con base en las costumbres locales: «*Los procedimientos y títulos de adjudicación de autorizaciones y licencias de uso común especial del dominio público, en el que concurren aspectos culturales como las tradiciones, usos y costumbre locales, con otros que tienen que ver más con lo lúdico y comercial. Se pasa de un régimen general de adjudicación mediante el Derecho preferente previsto en el Reglamento de 1992, a un sistema híbrido de adjudicación directa por razón de índole social y tradicional sin ánimo de lucro, y un régimen de libre concurrencia para las adjudicaciones clasificadas como comerciales. Se conjugan regímenes alternativos de adjudicación, uno de titularidad social mediante adjudicación directa y otro mercantil o comercial sometido al principio de la libre concurrencias.*»

Por su parte, la ordenanza reguladora de la Feria del Caballo de Jerez⁴¹ establece un régimen de otorgamiento de las licencias que podríamos calificar de híbrido entre el procedimiento de concurrencia y la adjudicación directa por motivos tradicionales.

En primer lugar, se distingue entre casetas tradicionales⁴² (artículo 44 de la ordenanza) y casetas no tradicionales⁴³ (artículo 45 de la ordenanza)⁴⁴.

En cuanto al procedimiento de adjudicación, se regula un procedimiento de concurrencia, que se inicia por solicitud de todos los interesados en que se les otorgue licencia para el establecimiento de una caseta en el recinto ferial, a la cual deben acompañar una memoria justificativa que será objeto de valoración conforme a los criterios previstos en el artículo 57 de la ordenanza.

El carácter híbrido de este procedimiento de adjudicación que antes se ha mencionado se extrae de lo dispuesto en el artículo 57.2 de la ordenanza, en el que se recoge el compromiso del Ayuntamiento⁴⁵ *«de mantener la presencia de los colectivos sociales, culturales, profesionales, entidades de derecho público o privado, asociaciones sin ánimo de lucro y personas físicas que tradicionalmente hayan dispuesto de caseta de feria»*⁴⁶.

Este régimen jurídico de otorgamiento de las licencias de las casetas es muy similar al previsto para la Feria de la ciudad de Málaga en su ordenanza reguladora⁴⁷. Esta norma contempla también un procedimiento de concurrencia para el otorgamiento de las licencias de las casetas en su artículo 15, aunque en su artículo 14.2 se prevé que el Ayuntamiento podrá incluir en el pliego de condiciones que rijan

⁴¹ BOP de Cádiz nº 6, de 10 de enero de 2025.

⁴² Se consideran casetas tradicionales a aquellas que *«bien por su historia o trayectoria a lo largo de pasadas ediciones de la Feria del Caballo o bien por su propuesta para nuevas ediciones de la misma, contribuye de manera notoria y destacada a mantener y fomentar aquellos valores esenciales de nuestra Feria»*.

⁴³ Serían todas aquellas en las que no concurren los requisitos para ser consideradas tradicionales.

⁴⁴ Conforme al artículo 106 de la ordenanza, todas las casetas son de acceso libre y gratuito, pudiéndose establecer por los titulares un «Día de los socios», para el uso exclusivo de la caseta para la persona titular de la licencia, con objeto de facilitar la convivencia de las personas socias, miembros o simpatizantes de aquella.

⁴⁵ No se refleja en la ordenanza la forma de cumplimiento de dicho compromiso por el ayuntamiento. El artículo 57 establece como criterio de adjudicación valorado con hasta cinco puntos *«Año de obtención de la primera de las licencias de ocupación de caseta en la Feria del Caballo, de manera ininterrumpida»*.

⁴⁶ Resulta oportuno transcribir este precepto completo, dada su singularidad y relevancia para el tema objeto de estudio: *«A fin de preservar la enraizada configuración de la Feria del Caballo que la hace tener en su conjunto una imagen y un prestigio tan valorado a nivel local, nacional e internacional, el Ayuntamiento de Jerez manifiesta su intención y contrae el compromiso de mantener la presencia de los colectivos sociales, culturales, profesionales, entidades de derecho público o privado, asociaciones sin ánimo de lucro y personas físicas que tradicionalmente hayan dispuesto de caseta de feria. Todo ello sin perjuicio del otorgamiento de licencias que, en justa competencia, pudieran corresponder a personas adjudicatarias que no lo hubieran sido anteriormente»*.

⁴⁷ BOP de Málaga nº 85, de 7 de mayo de 2025.

la licitación, «un espacio que garantice la presencia de los colectivos sociales, entidades de derecho público o privado, asociaciones sin ánimo de lucro y personas físicas que, tradicionalmente, hayan tenido presencia en el Recinto Ferial por el periodo de tiempo que en dicho pliego se determine». Por tanto, la diferencia con la Feria del Caballo de Jerez radica en que mientras en esta el carácter tradicional de una caseta se asume como compromiso por el Ayuntamiento a la hora de otorgar las licencias, en Málaga se prevé como una potestad del Consistorio, que podrá o no establecer criterios de adjudicación que favorezcan a los titulares tradicionales de las licencias⁴⁸.

IV. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS CASETAS DE LA FERIA DE SEVILLA

1. Derechos y deberes de los titulares administrativos de las casetas

Los titulares administrativos de las casetas de la Feria de Sevilla tienen una serie de derechos y obligaciones derivados de la normativa aplicable al citado evento.

En cuanto al derecho básico y que englobaría todos los vinculados al mismo, es el ejercicio del derecho al disfrute de la caseta de Feria, durante el período de la celebración del evento, con sujeción a los límites y condicionantes previstos en la licencia y en la normativa aplicable.

Las obligaciones ligadas a este derecho de disfrute de la caseta se prevén en distintas normas, como indicamos en la introducción del presente trabajo.

Así, existen obligaciones de carácter técnico en cuanto a la estructura y el montaje de las casetas (título IV de la ordenanza). Por citar algunas de estas obligaciones técnicas, la ordenanza regula el tamaño de los módulos y estructura de las casetas (artículo 64, 65 y 66) las pañoletas de las casetas⁴⁹ (artículos 67 y 68), la distribución interior de las casetas (artículos 74, 75 y 76), así como algunas relacionadas con la seguridad (vías de evacuación, aislamiento de determinadas instalaciones, deber de contar con extintores, etc.).

⁴⁸ Otra particularidad de la feria de Málaga es que se prohíbe para todas las casetas la exigencia de pago de entrada o consumición, por tanto, todas las casetas están abiertas al público, aunque algunas puedan contar con un servicio de admisión.

⁴⁹ El artículo 67 establece lo siguiente en relación con las pañoletas: «La pañoleta es un elemento que, a modo de tímpano, se coloca tapando la cercha de la fachada y deberá tener las dimensiones de ésta, utilizándose para su construcción tableros de madera. La base ornamental de las pañoletas será la pintura de motivos barrocos tradicionales sobre fondo blanco, pudiendo llevar integrado el título o anagrama que defina a los titulares de la concesión administrativa. En las pañoletas se prohíbe cualquier tipo de abultado realizado con madera o cualquier otro material».

Por su parte, el título V de la ordenanza regula el funcionamiento de la feria, si bien esta normativa debe completarse, en lo relacionado con la obligación de los titulares de las licencias, con lo establecido en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (LEPARA) y el Decreto 155/2018 de Consejería de Justicia e Interior, de 31 julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre.

Conforme al Catálogo, la Feria de Sevilla se encuadra en los Establecimientos Públicos⁵⁰ (III), en la categoría III.2.5 «Recintos feriales y de verbenas populares» y se definen de la siguiente forma:

«Se denominarán y tendrán la consideración de recintos feriales y de verbenas populares, a efectos de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, los establecimientos públicos destinados a acoger actividades festivas populares o tradicionales.

Los recintos feriales y de verbenas populares podrán ser de iniciativa municipal, cuando sean promovidos por los propios municipios o de iniciativa privada, cuando sean promovidos y organizados por personas físicas o jurídicas ajenas al municipio.

Esta clasificación es importante en relación con los horarios de apertura y cierre del recinto ferial —y, por tanto, de las casetas—. Así, el artículo 19.3 del Decreto 155/2018 dispone, en relación con el horario de apertura y cierre de los recintos feriales, lo siguiente:

«(...) También registrá el límite de las 02:00 de cierre para los establecimientos de actividades deportivas, culturales y sociales, de establecimientos de actividades zoológicas, botánicas y geológicas y de los recintos feriales y de verbenas populares de iniciativa privada.

Los horarios de apertura y cierre de los recintos feriales y de verbenas populares de iniciativa municipal y de los establecimientos especiales para festivales serán, sin embargo, libremente determinados por los Ayuntamientos.»

En aplicación de esta disposición, el horario de apertura y cierre del recinto ferial de Sevilla y de las casetas, con la consiguiente obligación de los titulares administrativos, lo determina libremente el Ayuntamiento de Sevilla, siendo normalmente fijado de 12:00 horas a 06:00 horas.

⁵⁰ Se definen como «aquellos locales, recintos o instalaciones de pública concurrencia, sujetos a los medios de intervención administrativa que correspondan, en los que se celebren o practiquen los espectáculos públicos o las actividades recreativas recogidas en el Catálogo, de conformidad con los condicionamientos y reglas esenciales contenidos en el mismo y en la normativa de general de aplicación a esta materia».

En consecuencia, los titulares administrativos tienen la obligación de cumplir con el horario de apertura y cierre de las casetas que determine el Ayuntamiento de Sevilla, debiendo cumplir también con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 155/2018, en el que se regula el desalojo de los establecimientos públicos⁵¹.

2. Las facultades de inspección y la potestad sancionadora del Ayuntamiento en relación con las casetas

El Ayuntamiento tiene la facultad de inspeccionar y controlar el correcto funcionamiento de las casetas y, además, podrá sancionar en caso de la comisión de infracciones tipificadas en la normativa aplicable.

Así, la ordenanza prevé actuaciones inspectoras de los servicios técnicos municipales durante el tiempo de celebración de la fiesta, por ejemplo, en relación con el control de vertido de residuos (artículo 85 de la ordenanza) o la obligación de contar con el correspondiente seguro de responsabilidad civil (artículo 103 de la ordenanza). Además, esta labor inspectora se extiende, con carácter general, a preservar las relaciones de convivencia y seguridad ciudadanas, tal y como se prevé en el artículo 105 de la ordenanza.

Las infracciones se califican en leves, graves y muy graves y las sanciones pueden consistir en multa desde 750 a 3.000 euros, dependiendo de la gravedad, pudiéndose también imponer las sanciones accesorias de pérdida o revocación de la licencia, pérdida de la titularidad tradicional o pérdida de la posición en la lista de solicitudes de licencia (artículos 110 y 111 de la ordenanza). El régimen sancionador previsto en la ordenanza debe complementarse con el previsto en los artículos 18 y siguientes de la LEPARA.

En este sentido, encontramos sentencias por infracciones cometidas durante la celebración de la Feria de Sevilla relacionadas con la falta de extintores en las casetas (STS de 19 de julio de 1988, RJ 1988/2063, de 28 de octubre de 1989, RJ 1989/7578, de 1 de octubre de 1996, RJ 1996/7174 y STSJ Andalucía, de 22 de mayo de 2019, Rec. 387/2017) o por el depósito de residuos en el exterior de la caseta (STSJ Andalucía, de 5 de diciembre de 2002, Rec. 2231/1998).

⁵¹ Artículo 21 del Decreto 155/2018: «a partir de la hora de cierre establecida, la persona responsable del establecimiento público o de la organización del espectáculo público o actividad recreativa o el personal dependiente de éstos procederá al apagado de los equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales, así como al cese de todo espectáculo público, actividad recreativa o actuación y no se servirán más consumiciones. Tampoco se permitirá la entrada de más personas y se encenderán todas las luces del establecimiento público para facilitar el desalojo, debiendo quedar totalmente vacío de público media hora después del horario permitido, sin perjuicio de las labores de recogida que sean necesarias acometer por las personas trabajadoras del establecimiento a puerta cerrada, tras el desalojo total del público».

V. CONCLUSIONES

Primera.- La instalación de casetas en el recinto ferial de Sevilla y su disfrute por los titulares administrativos de las licencias, conforme a la ordenanza, suponen un uso común especial del dominio público municipal. Sin embargo, las casetas privadas de la Feria de Sevilla también presentan notas características del uso privativo del dominio público.

Segunda.- El régimen jurídico de las licencias para el uso común especial del dominio público municipal previsto en la ordenanza reguladora de la Feria de Sevilla establece una serie de especificidades respecto del régimen general de otorgamiento de licencias cuando su número es limitado, pues parte del carácter consuetudinario de la celebración en sí misma.

Tercera.- La llamada «titularidad tradicional» de las casetas de la Feria de Sevilla se trata, en palabras del Tribunal Supremo, de «una costumbre a la que la ley se remite», por lo que no es viable alegar la subordinación de la costumbre a la ley para impugnar la misma.

Cuarta.- El particular régimen de otorgamiento de las licencias de las casetas de la Feria de Sevilla, con respeto a la titularidad tradicional, también se da en otras ferias como la de Albacete, Jerez de la Frontera y Málaga.

Quinta.- La licencia de uso común especial otorga a los titulares administrativos el derecho al disfrute de la caseta durante el período de celebración de la feria y también el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa aplicable, así como su sujeción a la potestad sancionadora de la Administración.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Los bienes de dominio público de las entidades locales. Especialidades», en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEIDA, A. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos, Volumen I*, 2ª edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2013.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J., «El dominio público: continuación», en BOCANEGRA SIERRA, R. (Dir.), *Lecciones de Dominio Público*, tercera edición, Editorial Colex, Madrid, 1999.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Los bienes públicos. La expropiación forzosa», *Manual Básico de Derecho Administrativo, vigésima primera edición*, Editorial Tecnos, Madrid, 2024.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., «Cuestiones del régimen general del dominio público», *Derecho de los bienes públicos, tercera edición*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

GONZÁLEZ RÍOS, I., *El dominio público municipal: Régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios*, Editorial Comares, Granada, 2001.

HORGUÉ BAENA, C. (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Editorial Iustel, Madrid, 2007.