

Valencia en Fallas... ¿ciudad sin ley? Ilegalidad, infracciones y sanciones en el contexto fallero

JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Valencia

SUMARIO: I. Introducción. II. Tres regímenes sancionadores. III. Régimen sancionador común. 1. Infracciones de las comisiones falleras. 1.1. Contaminación acústica. 1.2. Sanidad y condiciones higiénicas en las paradas de venta de alimentos. 1.3. Consumo: hojas de reclamaciones y justificantes de compra. 1.4. Limpieza urbana y residuos sólidos. 1.5. Ocupación indebida del dominio público. 1.6. Utilización indebida del casal. 2. Infracciones de particulares. 2.1. Botellón. 2.2. Infracciones relativas a material pirotécnico. 2.3. Venta ambulante. 2.4. Medio ambiente urbano: ensuciar la calle y orinar en la vía pública. 2.5. Ocupación indebida del dominio público. 3. Algunas conclusiones sobre las sanciones de policía general en el contexto fallero. IV. Régimen sancionador fallero. 1. Infracciones y sanciones falleras. 2. Titular de la potestad sancionadora y procedimiento sancionador. V. Régimen disciplinario de las comisiones falleras. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía. Anexo. Preguntas y respuestas.

I. Introducción

La fiesta invita al exceso, a la excepción. Toda celebración, de un modo u otro, abre un paréntesis en la gris rutina de lo cotidiano y trae consigo una relajación o suspensión temporal de las reglas vigentes. Es precisamente a través del exceso, el relajamiento y la excepción como las personas se sienten puntualmente liberadas de la carga del día a día, del peso de la ley y la costumbre, y experimentan cómo *chronos* —ese tiempo lineal que miden los relojes— también puede ser *kairós* —un tiempo de plenitud, felicidad y comunión.

Lo que sucede es que esa liberación que toda fiesta trae consigo puede rebasar los límites de lo razonable y mutar en anarquía, caos y confusión. Y entonces la celebración se convierte en un “sálvese quien pueda”, entorno de conflictos donde el festero campa por sus respetos y hace de su voluntad norma, a la que deben plegarse el resto de sufridos conciudadanos hasta que terminan las fiestas y vuelve —¡por fin!—, la bendita rutina y con ella el imperio de la ley.

Encontrar un justo equilibrio entre excepción festera y orden público es una tarea complicada, en cuya consecución deben comprometerse de

manera solidaria los poderes públicos, las instituciones festeras y los propios ciudadanos, sean festeros o no. El utilaje para construir ese inestable equilibrio es muy heterogéneo, e incluye la aprobación de ciertas normas y la modulación de otras; la adaptación de los servicios públicos; una adecuada tarea de sensibilización; una mirada apreciativa a la vez que crítica sobre los usos y costumbres festivos y su evolución; y un ejercicio sensato de virtudes ciudadanas tales como la tolerancia, la paciencia, el respeto y la buena educación.

Si lo señalado hasta aquí es predictable de todo tipo de fiestas, resulta particularmente exacto en relación con las Fallas valencianas, festividad masiva, callejera, ruidosa y bullanguera, marcadamente invasiva e inevitablemente molesta para quienes no participan de la celebración.

A fin de lograr el equilibrio al que hacíamos referencia entre excepción y orden —Dionisio y Apolo— resulta de vital trascendencia la actividad de policía de las Administraciones públicas, que vela por el respeto de las normas de convivencia básica durante las fiestas¹. Si un moderado ejercicio de la potestad sancionadora resulta habitualmente imprescindible para garantizar el respeto a la ley y la convivencia, durante las fiestas populares dicho ejercicio resulta del todo punto imprescindible para poner coto al justo clima de excepción y exceso que rodea cualquier celebración².

A este esfuerzo de vigilancia y eventual represión no puede ser ajeno el entramado fallero —Junta Central Fallera (en adelante, JCF), juntas loca-

¹ Sobre el particular, resultan elocuentes las palabras de uno de nuestros primeros tratadistas. “Suele haber periódicamente en muchos pueblos romerías y festividades a un tiempo religiosas y civiles en celebridad del santo patrono o por aniversario de algún acontecimiento glorioso (...). En todas estas solemnidades es preciso siempre la inspección de la autoridad administrativa, tanto para el cuidado del orden público, como para que se ejecuten con el decoro propio del objeto que las promueve. En los días de carnaval es costumbre común de todos los pueblos entregar las gentes a toda clase de diversiones; y la autoridad, sin impedirlas cuando sean lícitas, debe evitar, por medio de reglas prudentes, que bajo el pretexto de regocijo público, se turbe el sosiego, se insulte a las personas o se cometan otros abusos”. Ortiz de Zúñiga, M.: *Elementos de Derecho Administrativo, Tomo III*, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843, págs. 198-199.

² Sobre los motivos que impulsan a las personas a respetar las normas, resulta de especial interés: Friedman, L. M.: *Impact*, Harvard University Press, Cambridge, 2016. El autor agrupa estos motivos en tres grandes categorías: premios y castigos; presión social; y conciencia personal. Pues bien, cuando ni la presión social ni la conciencia personal tienen fuerza suficiente, los premios y castigos del poder público cobran una importancia mayor.

les, comisiones de falla—, principal interesado en que las fiestas se desarrolle de manera lícita, en un clima respetuoso y de convivencia. Sin este esfuerzo conjunto las fiestas fácilmente se deslizarían hacia lo que algunas voces críticas ya han calificado de “Estado de excepción fallero”, convirtiendo Valencia y sus municipios en ciudades sin ley, donde los derechos de los vecinos —libre circulación, intimidad, descanso— quedan al albur de la voluntad de un empoderado colectivo festero y del capricho de innumerables visitantes que acuden al llamado de la fiesta con ganas de disfrutar y pasarlo bien³.

El presente capítulo pretende abordar los diferentes regímenes sancionadores aplicables en el contexto fallero, que se orientan a garantizar el desarrollo respetuoso y armónico de las fiestas mediante la represión de conductas ilícitas. El estudio arranca identificando los tres regímenes sancionadores existentes, en función de quién lo aplica y de los intereses que cada uno de ellos salvaguarda: el régimen común, el fallero y el disciplinario. Seguidamente, se analiza en detalle cada uno de estos tres regímenes: naturaleza, regulación, competencia sancionadora, catálogos de infracciones y sanciones, procedimiento sancionador, etc. En la medida de lo posible, dicha visión teórica se complementa con algunos datos cuantitativos, a fin de ilustrar cómo se aplica en la práctica cada uno de estos sistemas represivos. El estudio se cierra con unas reflexiones que apuntan posibles líneas de mejora de los regímenes sancionadores presentados. Como Anexo, se ofrece un listado de preguntas y respuestas que resume el contenido del capítulo en un lenguaje asequible al lector sin conocimientos jurídicos.

Valga cerrar esta breve introducción con una aclaración previa. El hecho de dedicar nuestro estudio a las infracciones cometidas en el contexto fallero y concluir invitando a una represión más severa de las mismas ni trae causa en una visión negativa de las Fallas ni aspira a empañar el juicio tan positivo que estas fiestas merecen. Todo lo contrario. Nuestro objetivo no es otro que defender la fiesta, manteniendo sus maravillosos excesos dentro de los límites de lo razonable y purificándola de la ganga de abu-

³ Así lo denunciaba hace años Boix Palop: “las Fallas de Valencia son probablemente el más claro exponente de este Estado de Excepción Jurídico-Festivo, aceptado por autoridades municipales, jueces y opinión pública que consideran, por lo general, que aquél que sea molestado tiene el deber de callar y capear resigneadamente el chaparrón...”. Boix Palop, A.: “Fiestas populares, Fallas y Estados de Excepción jurídicos”, *El País-Blogs*, 14.03.2012. Disponible en: <https://blogs.elpais.com/no-se-trata-de-hacer-leer/2012/03/fiestas-populares-fallas-y-estados-de-excepcion-juridicos.html>

sos que inevitablemente todas las fiestas populares conllevan. Abusos que, todo sea dicho, muy frecuentemente nada tienen que ver con el colectivo fallero, sino con el elevadísimo número de turistas que durante esas fechas inundan las ciudades y pueblos valencianos. Pues bien, solo sancionando los excesos con proporcionalidad y determinación, las Fallas seguirán siendo un marco de convivencia entre culturas, clases, generaciones y familias dentro de cada barrio y de cada población, y un motivo de orgullo para todos los valencianos, tanto para los falleros como para quienes no lo son.

II. Tres regímenes sancionadores

En el contexto fallero podemos distinguir tres regímenes sancionadores.

En primer lugar, el régimen sancionador común o de policía general, que es el que aplican las diferentes Administraciones públicas de forma cotidiana. No se trata, *stricto sensu*, de un solo régimen sancionador, sino de una pléyade de ellos, tantos como normas sectoriales regulan diversos aspectos de la vida en común, estableciendo sus catálogos de infracciones y sanciones. Cada uno de estos regímenes pretende proteger un haz específico de intereses públicos, independientes del contexto estrictamente fallero. Así, y entre un sinfín de ámbitos en el que se desarrolla esta actividad sancionadora, podemos mencionar la limpieza viaria, la seguridad alimenticia, la lucha contra el ruido, el buen uso del dominio público o la protección de los consumidores. Aunque puede admitir modulaciones, toda esta normativa sectorial mantiene su vigencia durante las Fallas, de modo que su incumplimiento —a menudo facilitado por el contexto festivo— podrá dar lugar a la sustanciación de las debidas responsabilidades. Junto a lo dispuesto en cada norma sectorial, el ejercicio de esta potestad sancionadora se regula en la normativa básica estatal de referencia⁴.

Un segundo régimen sancionador es el previsto en los reglamentos falleros de cada junta fallera, cuyo articulado tipifica una serie de infracciones y sanciones, ahora sí, específicamente falleras. En tanto que las sanciones

⁴ Concretamente, en los artículos 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) para los aspectos sustantivos; y en diversos artículos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) para los procedimentales.

de policía general protegen intereses públicos generales, estas “sanciones falleras” velan por intereses asociados a la fiesta: el buen funcionamiento de las comisiones, el correcto desarrollo de la ofrenda floral, la adecuada instalación de los monumentos, el respeto a las tradiciones de indumentaria, etc. Estos intereses tienen una doble dimensión. De un lado son intereses de los festeros, y, por ende, privados, corporativos. Ahora bien, resulta innegable que algunos de ellos —o todos ellos, considerados conjuntamente— gozan también de una dimensión pública, habida cuenta el seguimiento masivo y transversal de la fiesta, su dimensión de patrimonio inmaterial, su interés cultural, su impacto económico y su incidencia en el dominio público⁵.

A diferencia de las infracciones comunes, las falleras son infracciones especiales, en el sentido de que su autor no puede ser cualquier persona, sino solo una integrada en el colectivo fallero, ya sea una comisión de falla, un artista fallero o un fallero individual. Y ello porque el ejercicio de la potestad sancionadora fallera presupone la existencia de una relación de sujeción especial, que vincula a quienes se integran formalmente en el entramado fallero con las juntas llamadas a aplicar la normativa fallera.

El tercer régimen sancionador vigente en el contexto fallero es el disciplinario, que se sustancia en el seno de cada comisión fallera cuando alguno de sus miembros incumple lo establecido en su propia normativa interna⁶. Se trata de un régimen de origen contractual, toda vez que encuentra su fundamento en el libre asentimiento de los falleros que voluntariamente se integran en una comisión y aceptan sus reglas de constitución y funcionamiento. Estas sanciones asociativas o disciplinarias tienen un alcance privado y pretenden salvaguardar el orden interno de cada comisión. La aplicación del régimen disciplinario corresponde a los órganos directivos de cada falla —habitualmente, a la Junta General—, de acuerdo con lo previsto en su propia normativa.

⁵ Sobre la dimensión pública de las fiestas populares y su interés para el Derecho, resulta clarificador López Benítez, M.: “Fiestas y fiestas de interés turístico: Administración y ejercicio de potestades en torno a las mismas”, *Las Administraciones ante las fiestas y el turismo* (coord. E. Hernández-Diez), Iustel, 2023, págs. 26-30.

⁶ En cuanto asociaciones, el poder disciplinario interno de las fallas es una manifestación del derecho a la autoorganización. Cfr. SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, F.J. 2º y 56/1995, de 6 de marzo, F.J. 3º.

Una vez perfiladas las lindes de estos tres sistemas represivos —sancionador común, fallero y disciplinario—, estamos en situación de analizar en mayor profundidad de cada uno de ellos.

III. Régimen sancionador común

Conforme a la clasificación ofrecida en el epígrafe anterior, un primer tipo de sanciones en el contexto de las Fallas son las sanciones administrativas de policía general, impuestas en el marco del régimen sancionador común. Estas sanciones reprimen y previenen el incumplimiento de diferentes normas sectoriales tendentes a proteger los más variados intereses públicos: la seguridad, la sanidad, el medio ambiente urbano, la limpieza viaria, la información de los consumidores y usuarios, la existencia un comercio ordenado, etc.

A la hora de imponer estas sanciones, la Administración aplica regímenes sancionadores dispares recogidos en normas muy variadas, tanto por su rango como por su objeto. Las conductas que se castigan mediante estas sanciones de policía general no son propiamente falleras, en el sentido de que se realizan durante todo el año y también en contextos totalmente ajenos a la fiesta. En efecto —y por poner tan solo tres ejemplos— orinar en la calle, hacer ruido a horas intempestivas o arrojar residuos sólidos en la calzada no son actividades exclusivas de festeros incívicos. Lo que sucede es que el contexto festivo que envuelve las ciudades y pueblos valencianos durante los días de Fallas propicia ciertas infracciones, que la Administración —hasta cierto punto y en la medida de sus posibilidades— procura prevenir y castigar.

El tipo de intereses públicos protegidos por esta normativa sectorial —cuidado de bienes demaniales, seguridad del tráfico, desarrollo ordenado del comercio local, medio ambiente urbano...— determina que el protagonismo en estas sanciones de policía general corresponda a los municipios, de acuerdo con las competencias que les encomienda el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)⁷. La Comunidad autónoma, por su parte, tiene atribuida potestad sancionadora en materia de espectáculos públicos respecto de las infrac-

⁷ Blanquer Criado identifica hasta ocho competencias municipales estrechamente relacionadas con la celebración de fiestas populares en: *Las fiestas populares y el Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 20-21.

ciones graves y muy graves, si bien al menos en Valencia dicha competencia viene siendo ejercida por delegación por el Ayuntamiento en los últimos años⁸. Finalmente, la Delegación de Gobierno ostenta competencias en materia de seguridad ciudadana y pirotecnia, correspondiéndole sancionar —entre otras infracciones— el lanzamiento de artefactos pirotécnicos ilegales⁹.

A diferencia de las infracciones falleras y disciplinarias —cuyos sujetos activos son las comisiones o los falleros—, las infracciones de policía general pueden ser cometidas por cualquier persona, sea física o jurídica.

A continuación presentamos sucintamente las conductas ilícitas más características o habituales en el contexto fallero, señalando qué sanciones les anuda el ordenamiento y cómo son castigadas por la Administración. Nuestro análisis de estas infracciones “genéricas” no puede ser exhaustivo por dos motivos. En primer lugar, por la extensión prácticamente inabarcable de la normativa que habría que explicar, que contiene varios centenares de tipos infractores. Y, en segundo lugar, porque los expedientes sancionadores que castigan estas infracciones no son objeto de publicación¹⁰. Respecto de cada tipo de infracción ofrecemos algunos datos cuantitativos publicados en fuentes de diversa naturaleza. Aunque carecen de la homogeneidad que sería deseable, arrojan algo de luz sobre la prevalencia de cada tipo de ilícito y la importancia que a cada uno otorga la Administración. Hecha esta advertencia, procedemos a presentar las infracciones administrativas más típicas durante las Fallas, distinguiendo a efectos de claridad expositiva entre las infracciones cometidas por comisiones falleras y las cometidas por ciudadanos a título individual.

⁸ Cfr. artículo 56.1 de la Ley de la Generalitat Valenciana 14/2010, de 3 de diciembre; y Convenio entre la Generalitat Valencia y el Ayuntamiento de Valencia con fecha de 4 de abril de 2019 (DOGV nº 8546 de 15 de mayo de 2019).

⁹ En efecto, de acuerdo con el artículo 149.1.26 CE es competencia exclusiva del Estado la regulación del uso y tenencia de explosivos. Una visión detallada del reparto competencial en materia de fiestas populares puede consultarse en Blanquer Criado, D. y Guillén Galindo, M. A.: *Las fiestas populares...*, op. cit., págs. 17-30.

¹⁰ Si bien para el presente estudio los servicios jurídicos de diversas administraciones se han mostrado abiertamente colaborativos, facilitándonos el acceso a una gran variedad de expedientes, las limitaciones tanto jurídicas —protección de datos— como materiales —escasez de tiempo— han hecho imposible acceder a toda la documentación en la materia.

1. Infracciones de las comisiones falleras

1.1. Contaminación acústica

Como es sabido, durante las fiestas un buen número de comisiones de falla instala carpas en la vía pública, como lugar de reunión y celebración de los falleros. En dichos lugares y en sus aledaños se organizan eventos de lo más variado, incluyendo karaokes, bailes y verbenas. La ocupación del espacio público y la organización de verbenas callejeras está sujeta a una autorización demanial, que se tramita anualmente ante el Ayuntamiento y se concede a las comisiones bajo unas determinadas condiciones. Entre las mismas, habitualmente se incluyen la exigencia de respetar una serie de límites horarios y de decibelios al reproducir música, así como la obligación de contar con un instrumento conectado al equipo de música —un limitador registrador— que garantice el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de ruido. Estas condiciones aspiran a conciliar la libertad de divertirse de los festeros con el derecho a la intimidad y al descanso de los vecinos, y suelen ser una concreción —cuando no un mero recordatorio— de las medidas contra la contaminación acústica contenidas en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad Valenciana y en las ordenanzas municipales en la materia¹¹.

Pues bien, son muchas las comisiones que durante las fiestas incumplen los términos del título habilitante para la instalación de la carpa o la celebración de la verbena, habitualmente por carecer o no utilizar los citados instrumentos de limitación y control de decibelios¹². Dicha conducta constituye una infracción grave de la normativa en materia de ruido (cfr. arts. 28.3.b de la Ley del Ruido y 72.a y h de la ordenanza valenciana), que puede llevar aparejadas las siguientes sanciones: multa de 601 a 6.000 euros; suspensión de la autorización, concesión demanial o licencia de actividades; y clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un

¹¹ En el municipio de Valencia, la Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica, que regula las actuaciones musicales y otros actos con sonoridad en el dominio público, incluye en su artículo 42 una referencia expresa a las carpas.

¹² Dichas infracciones también son habituales en el marco de verbenas organizadas por las comisiones falleras durante la celebración de la fiesta de San Juan, a finales del mes de junio.

período de hasta dos años¹³. Junto con ello, la ordenanza municipal de Valencia prevé que el incumplimiento de los términos de la concesión o autorización puede ser “causa suficiente para la denegación del permiso para la celebración de actuaciones musicales durante el año siguiente, y ello sin perjuicio de la tramitación del expediente sancionador que al objeto pudiera incoarse” (art. 42)¹⁴.

Las infracciones que se producen en carpas y verbenas durante las Fallas no son las únicas en materia de ruidos. En efecto, también se ha sancionado la reproducción de música en puestos de buñuelos, masas fritas, alimentación o artesanía instalados en la vía pública, cuando los mismos no tienen autorización para reproducirla¹⁵. La responsabilidad por esta infracción se imputa al titular de la autorización, que normalmente es la comisión en cuya demarcación se ubica la parada correspondiente¹⁶. Por otro lado, también se cometen y son sancionadas infracciones por exceso de ruido en los casales a lo largo del año. Dichos establecimientos son lugar habitual de reunión de los falleros y, como tantos locales dedicados al ocio, pueden ser una fuente de ruidos superiores a los permitidos por la normativa vigente. En estos casos, las infracciones normalmente se califican como leves —por gritar, vociferar o utilizar aparatos musicales o acústicos—, y suelen resolverse con multas pecuniarias que rondan los 300 euros¹⁷.

De acuerdo con datos de la Policía Local de Valencia, en 2024 se formularon 21 denuncias en relación con la celebración de verbenas y 36 contra puestos autorizados por las comisiones falleras por tener ambien-

¹³ Cfr. arts. 28.3.b y 29.1 y 2 de la Ley del Ruido, y 72 a) y h) de la Ordenanza valenciana.

¹⁴ Más contundente resulta la Ordenanza reguladora de la ocupación del Dominio Público Municipal de Valencia, cuyo artículo 120.3 establece: “el incumplimiento por la entidad autorizada del horario que se establezca en la resolución municipal, implicará que (...) no se le autorizará para celebrar verbenas, conciertos u otras actividades análogas con repercusión sonora en lo que reste de año (...) ni tampoco para las fiestas falleras de la anualidad siguiente”.

¹⁵ Art. 41.2 de la Ordenanza valenciana.

¹⁶ Como ha recordado el Ayuntamiento de Valencia en diversas resoluciones sancionadoras, no son oponibles frente a la Administración las relaciones civiles existentes entre la [comisión fallera] interesada y terceras personas [quienes explotan los puestos].

¹⁷ Cfr. art. 28.4.c y 29.1.c de la Ley del Ruido; y art. 71.m de la Ordenanza valenciana.

tación musical sin contar con la debida autorización¹⁸. Las cifras resultan preocupantes, ya que representan el 40% de las verbenas y más del 90% de las paradas de alimentos inspeccionadas.

1.2. Sanidad y condiciones higiénicas en las paradas de venta de alimentos

Como en tantas otras fiestas populares, la gastronomía ocupa un lugar relevante en la celebración de las Fallas. Uno de los dulces más populares en esas fechas son los buñuelos de calabaza, acompañados normalmente de chocolate caliente. La tradición de tomar chocolate con buñuelos propicia que durante las fiestas se instalen abundantes puestos de buñuelos y masas fritas en las calles, normalmente al alero de alguna comisión fallera. Con el progresivo incremento de visitantes durante las fiestas, a estos tradicionales puestos de buñuelos se han ido sumando otros de comida para llevar: churros, hamburguesas, perritos calientes, bebidas, etc.

Estos puestos de venta de alimentos generalmente se amparan en un título habilitante concedido a una comisión fallera, en el que se exige el respeto a las condiciones legalmente establecidas para garantizar la higiene de los productos alimenticios¹⁹. De acuerdo con la normativa autonómica, la competencia para sancionar las infracciones leves y graves en esta materia corresponde a los municipios²⁰.

¹⁸ “La Policía Local de València impone durante las Fallas 391 denuncias por drogas y 145 por artículos pirotécnicos”, *Europa Press*, 23.03.2024. Disponible en: <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-policia-local-valencia-impone-fallas-391-denuncias-drogas-145-articulos-pirotecnicos-20240323110538.html>

¹⁹ El marco normativo en esta materia viene delimitado por las siguientes normas: Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor; Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana; Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor; y Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero, relativo a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar, envasados en los lugares de venta y envasados por los titulares del comercio al por menor.

²⁰ Art. 99.1 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana.

Pues bien, no resulta infrecuente que las paradas infrinjan la normativa tendente a garantizar la higiene de los alimentos o la información a los consumidores y usuarios. Entre otros incumplimientos, cabe referirse a la ausencia de personal con la acreditación de manipulador de alimentos, a la omisión de proteger debidamente los puntos de iluminación, a carecer de pila lavamanos o de neveras para almacenar materias primas o tenerlas inoperantes, etc. Por regla general, estas irregularidades constituyen infracciones leves, tipificadas en el artículo 104 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana, y llevan aparejadas multas de hasta 5.000 euros, si bien el Ayuntamiento de Valencia normalmente viene imponiendo sanciones que oscilan entre los 300 y los 600 euros²¹.

Conforme a los datos que se nos han facilitado desde el Ayuntamiento de Valencia, en los años 2018 y 2019 se sancionaron respectivamente 12 y 9 infracciones de la normativa sanitaria en las paradas de venta de alimentación. Otros datos elocuentes publicados desde el ayuntamiento en relación con las Fallas de 2024 señalan que el 13 de marzo de dicho año los servicios municipales de sanidad y consumo habían realizado 805 inspecciones en churrerías, saldadas con la clausura de un puesto, 91 requerimientos de cambio de aceite y 11 de cambio de manguera²².

1.3. Consumo: hojas de reclamaciones y justificantes de compra

Un tercer grupo de infracciones frecuentemente sancionado durante las Fallas está relacionado con la normativa de consumo, y se produce también en el marco de los puestos y chiringuitos de venta de alimentos. En concreto, las autoridades municipales de Valencia vienen sancionando repetidamente la carencia de hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios; la omisión de la correspondiente información sobre las mismas; la falta de expedición de facturas o documentos acreditativos de las transacciones comerciales; o la entrega de facturas simplificadas que incumplen los requisitos exigidos para estos documentos.

²¹ Cfr. art. 52 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, a la que remite la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana.

²² Vigara, J. M.: "Sanidad y Consumo obliga a 105 churrerías de València a cambiar el aceite", *Diario Levante*, 13.03.2024. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/fallas/2024/03/13/sanidad-consumo-obliga-105-churrerias-99421241.html>

Todas estas conductas constituyen infracciones leves de la normativa de consumo, y llevan asociadas sanciones de apercibimiento o multa de hasta 3.000 euros²³. La totalidad de resoluciones sancionadoras a las que hemos podido acceder —18, 17 de las cuales corresponden al año 2022— se decentan por multas de 500 euros por infracción, manteniéndose así lejos del máximo legal previsto para este tipo de infracciones.

Como señalamos anteriormente, la responsabilidad por estas infracciones se imputa como regla general a la comisión fallera en cuya demarcación se ubica el puesto, por ser la titular de la autorización municipal para la instalación del mismo.

1.4. Limpieza urbana y residuos sólidos

La celebración de eventos organizados por las comisiones falleras en su demarcación territorial —sean concursos de paellas, *mascletas*, verbenas...— es fuente habitual de residuos, cuya gestión y retirada es responsabilidad de la falla organizadora²⁴.

La omisión de este deber de limpieza puede ocasionar la apertura de un procedimiento sancionador, normalmente incoado tras una denuncia del servicio municipal de gestión de residuos y limpieza viaria. Las multas previstas en la normativa vigente para este tipo de infracciones —habitualmente leves— pueden ascender hasta los 2.000 euros²⁵. El Ayuntamiento

²³ Cfr. art. 70.7 y 76 del Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana; art. 63.1 y 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; y art. 7.1.d del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

²⁴ Esta obligación se contiene en el artículo 22 de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana de Valencia, del año 2009, y suele ser recordada y concretada anualmente por el Bando Fallero. Así, en el apartado 20 del Bando de 2023 se contenía la obligación de las comisiones de limpiar diariamente “la zona de influencia de las verbenas y otros eventos en horario nocturno, así como zonas de fuego, cuidando que los residuos se depositen en bolsas cerradas en los contenedores correspondientes. Esta limpieza deberá estar concluida antes de las 08:00 horas en general”.

²⁵ Cfr. arts. 77 y ss. de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana de Valencia; y arts. 108 y ss. de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados

de Valencia, empero, suele optar por multas mucho más benévolas, que rondan los 300 euros.

De acuerdo con información publicada por el consistorio valenciano, en el año 2023 se incoaron 62 expedientes sancionadores por no limpiar la suciedad generada tras la celebración de actos falleros²⁶. En el año 2022, el número de expedientes sancionadores por este motivo fue de 34.

1.5. Ocupación indebida del dominio público

Durante las Fallas, como es sabido, se produce un uso excepcional e intensivo de gran parte del dominio público urbano. Así, y entre otros usos, las comisiones instalan carpas, escenarios o mercadillos en las calles y plazas de su demarcación territorial²⁷. Este uso viene amparado por la respectiva autorización municipal, sujeta a una serie de condiciones que concretan lo previsto en la ordenanza municipal de ocupación del espacio público y en el Bando fallero²⁸.

Pues bien, resulta frecuente que algunas comisiones incumplan los términos de la normativa general o de su respectiva autorización. Ello sucede, por ejemplo, cuando desinstalan la carpa una vez vencido el plazo concedido por el Ayuntamiento; cuando instalan paradas de venta sin autorización o rebasando sus condiciones; o cuando se ocupan espacios no previstos para celebrar concursos de paellas o instalar mesas y sillas.

En el Ayuntamiento de Valencia todas estas conductas están tipificadas en el artículo 294 de la Ordenanza reguladora de la ocupación del Dominio Público Municipal. En función de su gravedad, las infracciones serán castigadas con multas de hasta 750, 1.500 o 3.000 euros, en función de

para una economía circular.

²⁶ Cfr. Soriano, L.: “El Ayuntamiento de Valencia propone sancionar a 62 comisiones por la suciedad generada en Fallas”, *Las Provincias*, 21.03.2023. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/ayuntamiento-valencia-sancion-fallas-basura-20230321154313-nt.html>

²⁷ Para un análisis en detalle acerca de la regulación del uso del espacio público durante las Fallas, véase el capítulo 8 del presente volumen: Romero Aloy, M. J.: “La ocupación del dominio público durante la celebración de las Fallas”, *Derecho Fallero*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.

²⁸ En Valencia, habrá que atenerse a lo dispuesto en la Ordenanza reguladora de la ocupación del Dominio Público Municipal, del año 2014.

su carácter leve, grave o muy grave²⁹. Entre las conductas más sancionadas, tienen la consideración de infracción grave la ocupación del dominio público más allá de lo autorizado y la omisión de restituir los bienes a su estado anterior tras extinguirse el título habilitante. En cuanto a la ocupación sin autorización, la ordenanza distingue entre quienes han solicitado autorización y no han obtenido respuesta —infracción grave— y quienes no la han solicitado o, habiéndolo hecho, han recibido una respuesta de negatoria expresa —infracción muy grave.

Conforme a la documentación facilitada por el Ayuntamiento de Valencia, desde el año 2015 se imponen por este motivo en torno a una decena de sanciones anuales. De los expedientes que hemos podido consultar —en torno a medio centenar—, todos se decantan por imponer la menor multa posible dentro de las horquillas normativamente previstas, al tiempo que ninguno incluye la denegación de autorización al año siguiente, medida prevista en la Ordenanza (art. 120.3) que tendría una indudable eficacia preventiva³⁰.

1.6. Utilización indebida del casal

Un último tipo de infracción del que queremos dejar constancia es el relativo al uso indebido del casal, cuando en el mismo se realizan actividades que exceden lo previsto en el título habilitante en el que se amparan³¹.

En concreto, en Valencia se han impuesto sanciones por alquilar el local para fiestas, lo que implica llevar a cabo actividades distintas de las indicadas en la licencia del casal y, por ende, ilegales. Este tipo de arrendamientos contraviene tanto la normativa de prevención, calidad y control ambiental de actividades como la de espectáculos públicos, actividades recreativas y

²⁹ Cfr. art. 296 de la Ordenanza reguladora de la ocupación del Dominio Público Municipal.

³⁰ Como apunta Nieto, los efectos de la revocación o denegación futura de una licencia suelen ser de ordinario mucho más dolorosos que los de una multa. Cfr. Nieto, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005 (4^a), pág. 36.

³¹ Para un análisis más detallado de los diferentes tipos de casal y las actividades permitidas en cada tipo, véase el capítulo 11 de esta misma obra: Hervás Mas, J.: “El régimen jurídico de los casales falleros”. La norma de referencia aquí es el Decreto 28/2011, de 18 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las condiciones y tipología de las sedes festeras tradicionales ubicadas en los municipios de la Comunitat Valenciana.

establecimientos públicos³². En el primer caso la infracción tiene la consideración de leve y en el segundo de grave. Las multas impuestas por este motivo por el consistorio valenciano han ascendido a 300 y de 600 euros, respectivamente.

2. *Infracciones de particulares*

2.1. Botellón

Con carácter general, el consumo de alcohol en la calle —conocido en su versión comunitaria como *botellón*— está prohibido por el artículo 69.7 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana. Esta disposición admite, sin embargo, que mediante ordenanza municipal se establezcan algunas excepciones “en determinados días de fiestas patronales, locales o festivos concretos o excepcionalmente con motivo de algún evento autorizado”, siempre y cuando se trate de bebidas de menos de 20 grados.

Pues bien, a esta posibilidad se acoge la Ordenanza reguladora de la ocupación del Dominio Público Municipal valenciana, cuyos artículos 89.2 y 117 admiten la venta, el suministro y el consumo de bebidas alcohólicas en el dominio público en las fechas que se fijen anualmente en el Bando de Fallas, siempre y cuando tengan lugar con motivo de esta celebración, se realice en los espacios y horarios autorizados por el Ayuntamiento y se limite a bebidas de menos de 20 grados.

A pesar de esta excepción, son frecuentes las sanciones por consumir alcohol en la calle en período de Fallas sin respetar las citadas restricciones, normalmente por tratarse de bebidas de alta graduación o por consumirse fuera de los espacios habilitados en la demarcación de cada falla. Aplicando el tipo residual de la citada ordenanza, este consumo ilegal de alcohol puede ser calificado como una infracción leve, a la que corresponde una multa de hasta 750 euros³³. Como en tantas otras manifestaciones de la

³² Cfr. Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana; y Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunitat Valenciana.

³³ Cfr. arts. 294.2.d y 296 de la Ordenanza reguladora de la ocupación del Dominio Público Municipal valenciana.

potestad sancionadora en el contexto fallero, el Ayuntamiento viene de cantándose por imponer sanciones benignas, que rondan los 150 euros.

De acuerdo con fuentes municipales de Valencia, en las Fallas de 2024 la policía local realizó 80 intervenciones en botellones, frente a las 98 del ejercicio anterior³⁴.

2.2. Infracciones relativas a material pirotécnico

Junto a los monumentos falleros y su *cremà*, si algo caracteriza la fiesta fallera son los espectáculos pirotécnicos y el lanzamiento de petardos. La normativa que regula la producción, almacenaje, transporte, comercialización y empleo de material pirotécnico, cuya aspiración esencial es preservar la seguridad de las personas, es harto compleja y excede con mucho el propósito de las presentes páginas³⁵. Actualmente, la norma de referencia en la materia es el Real Decreto 989/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería.

Entre las infracciones más comunes de esta norma en el contexto fallero podemos destacar las siguientes: la celebración de espectáculos pirotécnicos sin cumplir las debidas medidas de seguridad; la venta o el almacenaje de material pirotécnico en establecimientos que no cumplen las condiciones legalmente establecidas; o la venta y lanzamiento de material pirotécnico ilegal (de fabricación casera, no etiquetado, etc.), infracción que en el último año ha suscitado una cierta alarma entre las autoridades municipales³⁶.

La competencia en esta materia corresponde a la Delegación del Gobierno, que ejerce sus potestades de inspección fundamentalmente a través de la Guardia Civil³⁷. En cualquier caso, la policía local también lleva

³⁴ “Menos verbenas y más tardeos en unas Fallas masivas con reducción de incidencias y delitos”, *La Vanguardia*, 20.03.2024. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20240320/9575257/verbenas-tardeos-fallas-masivas-reducción-incidencias-delitos.html>

³⁵ Para una exposición más detallada de esta cuestión, véase: Antelo Martínez, A.: *Las Verbenas Populares en Galicia: Régimen de Intervención Municipal*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2020, págs. 105 y ss.

³⁶ Cfr. “València crea una Comisión Técnica Permanente para evitar la entrada de material pirotécnico ilegal en las Fallas de 2025”, Nota de prensa, Ayuntamiento de Valencia, 16.04.2024.

³⁷ Art. 202 del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería.

a cabo tareas de supervisión que dan lugar a la apertura de expedientes sancionadores. Como regla general, las infracciones en esta materia merecen la calificación de graves³⁸. Estas infracciones llevan aparejadas multas que oscilan entre los 600 y los 30.000 euros, aunque pueden llegar hasta los 90.000 euros si se refieren a aspectos de seguridad industrial. Las sanciones irán acompañadas de la incautación del material ilegal o del que exceda la cantidad autorizada.

Al Reglamento estatal referido cabe añadir normativa autonómica y local en materia de ruido y de licencias ambientales para actividades, cuya supervisión es competencia municipal. En relación con la normativa de ruidos —en concreto, las ordenanzas municipales contra la contaminación acústica—, el lanzamiento de petardos fuera de las horas, lugares y actos permitidos puede suponer la comisión de una infracción administrativa leve, sancionada con multas de hasta 600 euros³⁹. En cuanto a la normativa de licencias ambientales, los establecimientos de venta de artículos pirotécnicos deben solicitar la correspondiente licencia municipal de actividad, que se añade a la autorización gubernativa de instalación del establecimiento⁴⁰. No contar con dicha licencia constituye una infracción grave que puede ser sancionada con multas de 2.000 a 50.000 euros, y la clausura de las instalaciones por un período máximo de dos años⁴¹.

De acuerdo con fuentes oficiales, durante las Fallas de 2024 la Guardia Civil realizó un total de 332 inspecciones, formulando 11 denuncias por espectáculos pirotécnicos, 4 contra establecimientos de venta de pirotecnia y 2 contra talleres y depósitos de este material⁴². Por su parte, la policía

³⁸ Cfr. arts. 195, 196 y 197 del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería. Las infracciones leves suelen consistir en omisiones de deberes de información y documentación, en tanto que las muy graves se condicionan a la causación efectiva de perjuicios muy graves o de peligros muy graves e inminentes.

³⁹ Art. 71.c y de la Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica y art. 29.1.c de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

⁴⁰ Instrucción técnica complementaria del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería número 17, sobre la Venta al Público de Artículos Pirotécnicos, 10.2.4.

⁴¹ Arts. 93.3.a y 95.1.2 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana. El único expediente sancionador de estas características al que hemos podido tener acceso —del año 2011—, se saldó con una multa de 2.600 euros.

⁴² “La Guardia Civil sanciona a 11 espectáculos pirotécnicos en Fallas”, *Valencia Plaza*, 22.03.2024. Disponible en: <https://valenciaplaza.com/guardia-civil-sanciona-11-espectaculos-pirotecnicos-fallas>

local de Valencia levantó 145 actas de denuncia por el uso de artículos pirotécnicos ilegales⁴³.

2.3. Venta ambulante

La celebración de las fiestas atrae abundantes turistas y visitantes a la ciudad, incremento de población que incentiva la proliferación de puestos de venta ambulante, muchos de los cuales carecen de la correspondiente licencia municipal⁴⁴.

La venta ambulante sin licencia constituye una infracción muy grave de la Ordenanza Municipal reguladora de la venta no sedentaria del Ayuntamiento de Valencia (art. 64.c y j). De acuerdo con el artículo 65.3, esta infracción puede ser castigada con multa de hasta 300 euros. En las resoluciones a las que hemos podido acceder la sanción suele oscilar entre los 100 y los 150 euros, en función de si el objeto de la venta es consumible —bebida, fundamentalmente—, lo que conlleva un cierto agravamiento de la conducta por los riesgos sanitarios dimanantes de este tipo de comercio. La sanción puede ir acompañada del decomiso de los objetos a la venta —alimentación, material pirotécnico, ropa, gafas, etc.

En las Fallas de 2024 la policía local impuso hasta 84 actas-denuncia por venta ambulante, procediendo al decomiso de casi 6.000 productos⁴⁵.

2.4. Medio ambiente urbano: ensuciar la calle y orinar en la vía pública

Como tantas otras fiestas patronales, las fiestas josefinas tienen un acentuado carácter callejero. No es de extrañar pues que la presencia masiva de falleros, festeros, turistas y visitantes en las calles dé ocasión a la comisión

⁴³ “La Policía Local de València impone durante las Fallas 391 denuncias por drogas y 145 por artículos pirotécnicos”, *Europa Press*, 23.03.2024. Disponible en: <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-policia-local-valencia-impone-fallas-391-denuncias-drogas-145-articulos-pirotecnicos-20240323110538.html>

⁴⁴ La competencia en materia de comercio ambulante es atribuida a los municipios por el artículo 25.2.j LBRL.

⁴⁵ “La Policía Local de València impone durante las Fallas 391 denuncias por drogas y 145 por artículos pirotécnicos”, *Europa Press*, 23.03.2024. Disponible en: <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-policia-local-valencia-impone-fallas-391-denuncias-drogas-145-articulos-pirotecnicos-20240323110538.html>

de algunas infracciones relativas al medio ambiente urbano, como depositar basura u orinar en la vía pública.

Como ya tuvimos ocasión de apuntar en relación con las sanciones a las comisiones falleras, ensuciar la calle, depositar residuos u orinar en la vía pública constituyen infracciones de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana de Valencia (art. 77.1, 5, 8), cuya gradación se hará depender de la entidad de la falta cometida, el grado de intencionalidad, la reincidencia o reiteración, el riesgo o daño ocasionado, el beneficio obtenido y demás circunstancias (art. 78). Normalmente, las multas que se imponen por estas conductas han venido rondando los 150 euros. En el último año, y a pesar de no ofrecer datos numéricos sobre las infracciones en esta materia, la Alcaldía de Valencia ha manifestado su preocupación frente a las “agresiones” cada vez más frecuentes a los principales monumentos de la ciudad, como La Lonja, en cuyas paredes no es insólito ver a personas orinar o vomitar. A fin de prevenir dichas conductas, y además de vallar algunos monumentos, la alcaldesa de Valencia ha amenazado con elevar las multas por las conductas señaladas hasta 750 euros, el máximo legal permitido a los Ayuntamientos para las infracciones leves a falta de previsión legal más específica⁴⁶.

2.5. Ocupación indebida del dominio público

Un último tipo de infracciones que traemos a colación son las relativas a la ocupación indebida del dominio público. Las más recurrentes son tres: la instalación de terrazas y puestos de buñuelos sin licencia; idéntica conducta rebasando los términos de la autorización; y el incumplimiento de la obligación de retirar mesas y sillas de terrazas en determinados horarios, obligación prevista en el Bando fallero en determinadas zonas para facilitar el tránsito antes y después de ciertos eventos multitudinarios, muy señaladamente la *mascletà*.

En pro de la brevedad, nos remitimos a lo expuesto sobre este particular cuando analizamos la comisión de infracciones de esta naturaleza por las propias comisiones de falla.

⁴⁶ Cfr. art. 141 LBRL. Parrilla, J.: “Catalá pondrá vallas en los principales monumentos y advierte de multas de 750 euros por orinar en estos”, *Diario Levante EMV*, 11.03.2024. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/fallas/2024/03/11/catala-pondra-vallas-principales-monumentos-lonja-santos-juanes-alcaldesa-actos-incivicos-99327921.html>

3. Algunas conclusiones sobre las sanciones de policía general en el contexto fallero

El repaso realizado hasta aquí nos permite extraer algunas conclusiones, siquiera tentativas, habida cuenta la imposibilidad de analizar todas las sanciones de policía general impuestas en el contexto fallero.

En primer lugar, resulta patente que durante las fiestas el número y amplitud de frentes en los que las autoridades tienen que desplegar sus funciones de vigilancia son enormes. El incremento de población y de actividades potencialmente lesivas de intereses públicos en las fechas falleras no va acompañado de un refuerzo proporcional de los efectivos al servicio de la Administración. En este sentido, las Administraciones deben elegir, de entre los intereses públicos amenazados durante las fiestas, cuáles merecen una mayor atención.

En segundo lugar, la documentación consultada permite concluir que las Administraciones —muy especialmente, el Ayuntamiento de Valencia— ejerce su potestad sancionadora de una forma muy laxa. En efecto, las multas suelen fijarse en el umbral inferior del previsto por la normativa; prácticamente nunca se toma en consideración la reincidencia para agravar las sanciones; y no se conocen sanciones impuestas contra fallas consistentes en denegar la autorización para instalar una carpa o celebrar una verbena en ulteriores ejercicios falleros⁴⁷. Si a esta opción de política sancionadora sumamos la posibilidad, derivada del artículo 85 LPAC, de reducir las multas hasta un 40% de su importe reconociendo la responsabilidad y pagando de forma voluntaria, el importe final de muchas de ellas puede resultar irrisorio.

Es por ello que a nadie debe extrañar que existan fallas sancionadas dos años consecutivos por idéntica infracción; que en el año 2024 el 40% de las verbenas y más del 90% de las paradas de alimentos inspeccionados incumplieran la normativa de ruidos; que el lanzamiento de petardos ilegales esté creciendo exponencialmente; o que cualquier esquina oscura de la ciudad —incluidas las de monumentos del patrimonio histórico— pueda convertirse en mingitorio de emergencia con impunidad.

Para revertir esta tendencia —reconocida respecto de algunas materias por las propias autoridades edilicias— resulta imprescindible endurecer las

⁴⁷ Recuérdese que en Valencia dicha sanción es prevista como una posibilidad en la ordenanza del ruido (art. 42) y exigida por la ordenanza de ocupación del dominio público (art. 120.3).

sanciones. No hasta el punto de hacerlas desproporcionadas, por supuesto. Pero sí hasta el umbral que —dentro de lo permitido por la normativa— les permita desplegar su eficacia preventiva, cosa que lamentablemente no parece estar sucediendo⁴⁸. Y ello también a la luz de otra consideración. Como apunta Becker desde el análisis económico del Derecho, uno de los criterios para determinar la severidad idónea de las sanciones es la probabilidad de descubrir y castigar la infracción, de modo que a menor probabilidad de ser descubierto y sancionado el castigo debe ser mayor⁴⁹. Pues bien, si durante las Fallas el número de frentes abiertos a la policía es tan vasto que muchas infracciones no serán reprimidas, resulta sensato enducir las sanciones de aquellas que sí lo son.

Solo así se mitigará la sensación de impunidad de los potenciales infractores, se reforzará la eficacia preventiva de las sanciones y se protegerán de modo más eficaz los intereses generales⁵⁰.

Cuestión diferente, claro está, es que exista una voluntad política de atajar estos incumplimientos, lo que inevitablemente implicaría una confrontación con sectores del colectivo fallero y una erosión política de las autoridades, que por el momento —y para desgracia de una parte no pequeña de la ciudadanía— no parecen dispuestas a asumir⁵¹.

⁴⁸ Una de las exigencias básicas del principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo Sancionador es la prohibición de lucro económico, de modo que la comisión de las infracciones no resulte más beneficiosa que el cumplimiento de la legalidad (art. 29.2 LRJSP). Resulta palmario que este principio no se está respetando a la hora de multar a las paradas de alimentos, por poner tan solo un ejemplo especialmente flagrante.

⁴⁹ Becker, G. S.: “Crime and Punishment: an Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, núm. 2, 1968, págs. 177 y ss.

⁵⁰ Como señala Nieto, “el objetivo de una buena política represiva no es sancionar, sino cabalmente lo contrario, no sancionar, porque con la simple amenaza se logra el cumplimiento efectivo de las órdenes y prohibiciones cuando el aparato represivo oficial es activo y honesto”. Nieto, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, op. cit., pág. 34.

⁵¹ Con un punto de senequismo, Blanquer Criado apunta como un rasgo de las fiestas populares la “elástica tolerancia administrativa” con las infracciones, que convierte muchas ordenanzas en papel mojado durante las celebraciones. Blanquer Criado, D. y Guillén Galindo, M. A.: *Las fiestas populares...*, op. cit., pág. 50.

IV. Régimen sancionador fallero

A diferencia del régimen común o de policía general, el régimen sancionador fallero tiene como finalidad proteger la propia fiesta como bien valioso, y se encuentra regulado en instrumentos normativos específicamente falleros, fundamentalmente en los diversos Reglamentos Falleros⁵². Como ha tenido ocasión de señalarse, en la medida en que las Fallas constituyen un patrimonio cultural común de los valencianos, su protección mediante el oportuno régimen sancionador específicamente fallero desborda del interés privado de los festeros y reviste una importancia indudablemente pública.

La naturaleza mixta público-privada de los intereses festeros propicia dos formas de organización del colectivo fallero y, por ende, dos regímenes sancionadores —relativamente— diferentes.

En algunos municipios —como Valencia o Torrent—, el colectivo fallero se articula en juntas que tienen la consideración de organismos autónomos municipales. Estas juntas son, por consiguiente, personas de Derecho público integradas en la estructura municipal y sujetas a Derecho Administrativo⁵³. Además, los reglamentos falleros que aplican son ratificados por el Pleno municipal, por lo que se integran en el ordenamiento jurídico. En otros municipios —como Alzira o Paterna— la Junta Local Fallera carece de esa naturaleza pública, configurándose como una federación de comisiones sin dependencia orgánica de la estructura municipal, y sujeta como regla general al Derecho privado. En estos municipios, los reglamentos falleros no son fuente del Derecho, sino simples normas internas de la federación. Si en el primer caso las sanciones falleras se asemejan a sanciones administrativas y constituyen un ejercicio de potestades públicas, en el segundo se aproximan a las sanciones disciplinarias, impuestas en contextos privados por asociaciones, colegios profesionales o federaciones deportivas.

Esta distinción, empero, es fundamentalmente teórica, ya que las juntas falleras —sean organismos autónomos o federaciones— tienen un origen,

⁵² Esta normativa deberá ser interpretada en consonancia con las normas con rango de ley aplicables en cada caso, fundamentalmente la legislación sancionadora administrativa, la disciplinaria en materia de asociaciones y la de arbitraje. Un análisis del valor jurídico del Reglamento Fallero puede consultarse en el siguiente estudio de este mismo libro: Alventosa del Río, J.: “Las fuentes del Derecho fallero”, *Derecho fallero*, Tirant lo Blanch, 2025.

⁵³ Cfr. art. 2.2.a LRJSP.

una composición y un funcionamiento muy similar en todos los municipios, al tiempo que representan y protegen intereses esencialmente iguales. Por todo ello, sus procedimientos sancionadores están sujetos a garantías sustantivas y procedimentales análogas, cuando no sencillamente idénticas⁵⁴. Y ello porque, independientemente de su naturaleza jurídica pública o privada, ambas formas de gestión y defensa de los intereses falleros son fenómenos regulatorios muy cercanos⁵⁵.

A fin de no complicar en exceso nuestro estudio, nos centraremos específicamente en el régimen sancionador aplicado por la JCF, contenido en el Reglamento Fallero (RF) y el Reglamento de Régimen Interno (RRI) de la JCF, por ser la normativa aplicable al mayor número de comisiones y falleros⁵⁶. A modo de contraste, recurriremos también a la normativa vigente en otros municipios valencianos muy poblados —particularmente, Torrent y Paterna— cuyas comisiones no dependen de la JCF⁵⁷.

1. *Infracciones y sanciones falleras*

Comenzamos nuestro análisis compendiando las infracciones y sanciones “falleras” tal y como se recogen en los reglamentos de la JCF previamente apuntados.

⁵⁴ Sobre la aplicación supletoria del Derecho Administrativo Sancionador a los procedimientos disciplinarios sustanciados por federaciones, resulta paradigmático el caso de la disciplina deportiva. Cfr. Pérez Monguió, J. M.: “Régimen sancionador y disciplinario en el deporte”, *Fundamentos de Derecho Deportivo* (coord. E. Gamero Casado), Tecnos, Madrid, 2012, pág. 213. En cualquier caso, como resalta Gamero, dicha aplicación generalmente aceptada no está exenta de matices. Gamero Casado, E.: *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona, 2003, págs. 105-107.

⁵⁵ Como ha apuntado Darnaculleta, autorregulación privada y regulación pública no son dos realidades enfrentadas ni mutuamente excluyentes. Cfr. Darnaculleta i Gardella, M. M.: “Autorregulación, sanciones administrativas y sanciones disciplinarias”, *Autorregulación y Sanciones* (dirs. L. Arroyo Jiménte y A. Nieto Martín), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor, 2015 (2^a), pág. 138.

⁵⁶ Téngase en cuenta que la JCF aglutina en torno a 390 comisiones falleras, de cinco municipios: Valencia, Burjassot, Mislata, Xirivella y Quart de Poblet.

⁵⁷ Se trata del Reglamento Fallero de Torrent, modificado por última vez en 2017, y del Reglamento de la Federación de la Junta Local Fallera de Paterna, cuya última redacción es de 2023. Para la realización del presente estudio se han consultado también los RRFF de Alzira, Denia, Xátiva y Sagunto. Los citaremos menos para no sobrecargar el texto.

El artículo 75 del RF, titulado “Infracciones al Reglamento”, tipifica las siguientes conductas⁵⁸:

- a) El incumplimiento de los preceptos del presente Reglamento, así como de las demás normas o instrucciones emanadas de la JCF.
- b) El incumplimiento de los deberes específicos establecidos a nivel individual o colectivo y, en particular, las obligaciones económicas o contractuales que pudieran derivarse del ejercicio de la actividad fallera.
- c) El funcionamiento irregular de las Comisiones de Falla en la organización y desarrollo de las actividades falleras.
- d) El incumplimiento de las funciones que por el presente Reglamento o por la norma de régimen interno de una Comisión de Falla, fueren atribuidas a los diferentes componentes de una Comisión.
- e) El incumplimiento de las obligaciones económicas a título individual por un fallero, o a título colectivo, por una Comisión de Falla.
- f) Las demás infracciones tipificadas en el Reglamento de Funcionamiento Interno de la JCF, así como cualesquiera otras que pudieran derivarse de la aplicación del presente Reglamento.

Por su parte, el artículo 39.1 del RRI tipifica como infracciones:

- 1º El incumplimiento del contenido del presente reglamento de Régimen Interno de la JCF.
- 2º El incumplimiento de las funciones propias y específicas atribuidas a cada uno de sus órganos y componentes.
- 3º Cualesquiera otras que se deriven de la aplicación del presente reglamento de Régimen Interno.

A estos dos listados cabría añadir un tercero, contenido en las “Normas para desfilar en la ofrenda de flores”, que incluye como infracciones determinadas conductas que pueden ralentizar o deslucir el desfile, como incumplir el número de componentes por fila, no vestir la indumentaria tradicional o hacer pasillos.

⁵⁸ Listados análogos se contienen en los arts. 58 RF Torrent; y 6.4º RF Paterna. Por su parte, el artículo 7 del Anexo al RF de Alzira contiene algunas infracciones interesantes, como faltar a la verdad al declarar el coste de la falla, permitir actividades extrañas a la comisión de falla, o tener facturas sin pagar de más de un ejercicio cuando hayan sido reclamadas por el acreedor.

Por lo que se refiere a las sanciones, el artículo 77 RF prevé las siguientes:

- a) La amonestación privada.
- b) El apercibimiento por escrito con advertencia de sanción superior en caso de reincidencia, y su anotación literal en el libro de registro correspondiente.
- c) El cese como fallero y la inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo directivo y su baja del censo oficial fallero durante un período no superior a quince ejercicios falleros.
- d) La baja del censo oficial fallero de la Comisión de Falla.
- e) El reconocimiento de deuda monetaria debidamente acreditado y su no liquidación en el período de tiempo determinado por resolución, comportará la anotación correspondiente en el registro y libro destinado al efecto, la baja en el censo oficial fallero y su imposibilidad de reincorporación al mismo mientras subsista la deuda.
- f) La anulación y pérdida de la recompensa fallera que se posea en el momento de la sanción, tanto a título individual como colectivo^{59,60}.

El artículo 81 RF, por su parte, incluye dos sanciones asociadas a los incumplimientos contractuales de los artistas falleros. De un lado, su exclusión del concurso de fallas durante un período de tiempo que el reglamento no concreta. De otro, la publicación por la JCF del listado de

⁵⁹ De acuerdo con el RF, esta sanción tendrá el carácter de accesoria en los supuestos de cese y baja en el censo fallero, inhabilitación, concesión errónea o irregular, así como cuando concurran circunstancias excepcionales debidamente acreditadas. Su imposición corresponderá al Pleno de la JCF, requiriéndose la aprobación de la Asamblea General.

⁶⁰ El art. 60 RF Torrent prevé otras sanciones, entre las que destacamos: la pérdida de subvenciones por actividades en que participa (letra g); la no participación en actos o actividades organizadas por la Junta Local Fallera por un plazo de 1 a 5 años y el cambio en el orden del desfile en los actos oficiales (letra h); o la expulsión de la corte de honor de la fallera mayor (...) y la destitución del cargo de fallera mayor (letra i). El RF de Denia, por su parte, prevé la imposición de multas, que pueden llegar a los 3.000 euros en algunas infracciones muy graves (art. 143.1.b RF de Denia). El importe de estas multas será destinado a fines benéficos (art. 144).

artistas expedientados y sancionados, para el general conocimiento de las comisiones^{61,62}.

El RRI no contiene sanciones específicas. Por su parte, las citadas “Normas para desfilar en la ofrenda de flores” señalan en su Disposición Undécima que las sanciones “oscilarán entre la prevención por escrito para las infracciones leves, hasta la prohibición de desfilar en el ejercicio fallero siguiente para las infracciones más graves”. Aunque no consta cuáles pueden las sanciones intermedias, cabe imaginar que una será la de cambiar el orden de participación en el desfile en los siguientes ejercicios⁶³.

La lectura de los preceptos transcritos suscita —al menos— dos consideraciones.

En primer lugar, resulta inevitable subrayar la deficiente factura normativa de los artículos reseñados, particularmente en lo relativo a su respeto del principio de tipicidad. Como es sabido, este principio del Derecho sancionador exige que las normas precisen y delimiten con la mayor exactitud posible las conductas constitutivas de infracción, y determinen —dentro de márgenes relativamente estrechos— la sanción que cada infracción lleva aparejada⁶⁴. Se excluye así el recurso a fórmulas vagas y genéricas, que no permitan predecir con suficiente grado de certeza qué conductas son constitutivas de infracción y qué sanciones pueden llevar anudadas.

⁶¹ Esta medida —también conocida como *name and shame*—, más allá de erosionar el prestigio de los artistas, pretende advertir a futuros clientes de su falta de fiabilidad. Para un análisis doctrinal de esta forma de sanción, véase: Huergo Lora, A. J.: “La publicación del nombre de los infractores como sanción administrativa (*name and shame*)”, *Anuario de Derecho administrativo sancionador 2021* (dirs. M. Rebollo Puig et al.), Thomson Reuters - Civitas, Cizur Menor, 2021, págs. 93-140.

⁶² En el año 2023 quince comisiones tuvieron problemas con los artistas contratados, dos de los cuales fueron finalmente sancionados por la JCF con la exclusión de su concurso de fallas durante siete y dos ejercicios falleros. Cfr. Soriano Pons, L.: “La Junta Central Fallera estudiará mayores sanciones para los artistas que dejen a las comisiones sin fallas”, *Las Provincias*, 16.03.2024. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/fallas-valencia/junta-central-fallera-estudiara-mayores-sanciones-artistas-20240315012631-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

⁶³ En este sentido, véase el art. 60.h RF Torrent.

⁶⁴ Rebollo Puig, M. et al.: *Derecho administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, págs. 159-160.

Pues bien, ninguno de los elencos contenidos en la normativa fallera —ni de infracciones ni de sanciones— alcanza a satisfacer las exigencias mínimas de tipicidad⁶⁵.

El listado de infracciones contenido en los Reglamentos difícilmente puede ser más genérico. Ambos listados se abren con una cláusula general (art. 75.a RF y 39.1.a RRI) y se cierran con otra residual (art. 75.f RF y 39.1.f RRI), práctica que es habitualmente criticada por la doctrina por su excesivo grado de indeterminación⁶⁶. La mala técnica normativa se evidencia al constatar que, tras una lectura detenida de los artículos transcritos, solo resulta clara una infracción: el incumplimiento por parte de los falleros de la obligación de pagar la cuota de su falla, infracción que además se tipifica de forma redundante en las letras b) y e) del artículo 75 RF. A esta infracción cabría añadir la relativa al incumplimiento por parte de los artistas falleros de sus obligaciones contractuales, si bien esta infracción solo resulta claramente identificable acudiendo a los artículos 79 y ss. RF, situados en un capítulo diferente al del régimen disciplinario y sancionador.

Similar crítica cabe hacer respecto de las sanciones. Ni el RF ni el RRI gradúan las infracciones ni señalan criterio alguno que permita conocer qué sanción corresponde a cada infracción, o si existen atenuantes o agravantes que permitan modular la responsabilidad del infractor⁶⁷. Todavía en relación con las sanciones, la redacción del artículo 77.e resulta extraña, ya que incluye una infracción en el elenco de sanciones y enumera dos sanciones —la anotación en el registro y la baja del censo— que ya se enumeran en otras letras del mismo artículo.

De esta primera crítica se salvan parcialmente las “Normas para desfilar en la ofrenda de flores”, cuyo listado de infracciones —no así de sanciones— es sustancialmente más específico y claro. Dichas normas también ofrecen unos criterios de ponderación de la gravedad de las infracciones en su Disposición Undécima, que señala: “para determinar la gravedad de las infracciones se tendrá en cuenta la repercusión de la infracción en el

⁶⁵ El catálogo de infracciones y sanciones contenido en el RF Paterna constituye un buen ejemplo de respeto al principio de tipicidad. Su artículo 6 gradúa las infracciones en leves y graves y modula las sanciones en función de dicha graduación.

⁶⁶ Cfr. Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I.: *Derecho Administrativo Sancionador: Parte General*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor, 2017 (4^a), pág. 168.

⁶⁷ El artículo 81.2 RF, por ejemplo, al establecer la sanción aplicable al artista fallero que incumple su contrato, no determina el número de años que puede ser excluido de los concursos.

desarrollo del desfile de la Ofrenda, la reiteración y reincidencia de las acciones sancionables, así como las actitudes de desprecio o incumplimiento de las normas anteriormente descritas”.

Una segunda línea de crítica al elenco de infracciones radica en su corto alcance, que parece reducirse a problemas de índole fundamentalmente privada —así, el impago de cuotas falleras o el incumplimiento de contratos con artistas falleros—, olvidando la indudable dimensión pública de la fiesta fallera. En este sentido, da la impresión de que la normativa fallera se preocupa exclusivamente de sancionar aquellas conductas que afectan a intereses privados de las propias comisiones, desentendiéndose de otras conductas protagonizadas por comisiones o festeros que afectan a toda la ciudadanía, y que impactan negativamente en la evolución y percepción social de la fiesta. A nuestro entender, el RF debería tipificar como infracciones ciertas conductas incívicas producidas en el ámbito de las comisiones y las fiestas, lo que evidenciaría una preocupación por la evolución de la fiesta y por los intereses de todos los vecinos. Así, por ejemplo, podría considerarse una infracción fallera la superación los límites de ruido en los casales o las carpas; la obtención fraudulenta de subvenciones; la organización de verbenas fuera del horario permitido; la ocupación de espacio público incumpliendo las condiciones de la autorización correspondiente; el lanzamiento de artefactos explosivos no permitidos; el consumo de alcohol en la calle; el emplazamiento de monumentos que no alcancen el presupuesto exigido en cada categoría⁶⁸; o la participación en peleas o altercados. Estas conductas, junto con la sanción administrativa que en su caso correspondiese, podrían llevar asociadas diferentes sanciones “falleras”: la descalificación o el descenso de categoría en el concurso fallero; el retraso de un año para conseguir recompensas falleras; el cese como fallero; o la baja del censo oficial fallero⁶⁹. Las citadas sanciones podrían modularse en función de la gravedad de la conducta, su impacto en el prestigio de la fiesta o en la convivencia ciudadana, su reiteración, etc.

A esta propuesta podría oponerse la prohibición de *bis in idem* recogida en el artículo 31.1 LRJSP, señalando que por una misma conducta

⁶⁸ El Anexo al RF Alzira contiene una infracción en este sentido (art. 8).

⁶⁹ Para ello sería preciso que la Administración territorial que impusiera la sanción de policía general comunicase a la JCF la identidad de los sujetos sancionados. Dicha comunicación no debería representar un problema, habida cuenta el carácter público —organismo autónomo— de la JCF.

—por ejemplo, consumir alcohol en la calle o incumplir la normativa sobre ruido— no pueden imponerse dos sanciones, una de policía general —multa pecuniaria— y otra de índole fallera —retrasar un año la concesión de recompensas falleras. A dicha objeción puede responderse, empero, que el citado principio prohíbe imponer más de una sanción cuando se aprecie una identidad de hecho, objeto y fundamento, pero que dicha identidad no concurre en los supuestos que nos ocupan, porque que cada sanción tendría un fundamento distinto. En efecto, mientras las sanciones de policía general aspiran a defender determinados intereses públicos —v.g., el orden público o el derecho al descanso—, las sanciones “falleras” pretenden salvaguardar las esencias de la fiesta⁷⁰.

Somos de la opinión que esta extensión del régimen de infracciones y sanciones falleras contribuiría a proteger y prestigiar la fiesta, ya que las conductas cuya tipificación proponemos erosionan la celebración. En este sentido, el propio colectivo fallero, representado en buena medida por la JCF, debería comprometerse en la lucha contra estas conductas incívicas cuando no antijurídicas, imponiendo respuestas proporcionadas pero contundentes para mantener la celebración dentro del ámbito de lo cívico y lo lícito. Lamentablemente, hoy en día todavía se tiene la impresión —avalada por el régimen disciplinario apenas esbozado— de que a muchas comisiones y falleros lo único que les importa es celebrar “su fiesta” y cobrar sus cuotas, desentendiéndose de aquellas conductas antisociales producidas a su alero que puedan perjudicar al resto de vecinos. En la línea de evidenciar que esto no es así, un buen primer paso sería aplicar sanciones “falleras” por conductas como las más arriba enumeradas, lo que tendría un potencial simbólico y pedagógico no pequeño.

2. Titular de la potestad sancionadora y procedimiento sancionador

Una vez analizadas las diversas infracciones y sanciones contenidas en el RF y el RRI, procede cuestionarse sobre la titularidad de la potestad sancionadora y sobre el procedimiento sancionador o, dicho en otros tér-

⁷⁰ En el ámbito deportivo se admite pacíficamente la compatibilidad entre sanciones disciplinarias y administrativas, atendiendo a su distinto fundamento. Cfr. Rodríguez Ten, J.: *Deporte y Derecho Administrativo Sancionador*, Reus, Madrid, 2008, pág. 279. En sentido similar, cfr. STC 234/1991, de 10 de diciembre, F.J. 2º.

minos, sobre quién y cómo se aplica el régimen sancionador previsto en la normativa fallera.

Antes de resumir el contenido del RF y el RRI, resulta necesario abundar en la deficiente técnica normativa de dichos reglamentos, que convierte las disposiciones sobre la aplicación del régimen sancionador en un jeroglífico difícil de descifrar. Sea de ello lo que fuere y hecho este esfuerzo de interpretación, la normativa parece distinguir tres supuestos diferentes, en función de quién sea el responsable de la infracción.

En primer lugar, cuando la infracción sea responsabilidad de un fallero o de un miembro de la Junta de gobierno de una falla, la competencia sancionadora se atribuye a la propia comisión, de acuerdo con lo establecido en sus estatutos (arts. 23.3.b y 76.1 RF). Esta decisión —adoptada en lo que el RF califica de vía interna disciplinaria— podrá recurrirse ante la JCF, que tramitará el recurso a través de su Delegación de Incidencias (art. 76.2 RF)⁷¹. Estas sanciones disciplinarias son analizadas en mayor detalle en el siguiente epígrafe.

En segundo lugar, las infracciones cometidas por una comisión fallera o un miembro de la JCF serán sancionadas por el Pleno de la JCF (art. 75.2 RF y 6.2.d RRI)⁷². De acuerdo con el art. 78.1 RF, contra estas resoluciones podrá interponerse un recurso que resolverá la Asamblea General de la JCF, previo informe de la Delegación de Incidencias. El artículo 78.3 RF señala que la resolución de la Asamblea General pone fin a la vía “fallera”, “quedando expedita la vía administrativa o judicial ordinaria para ejercer las acciones legales que se estimen pertinentes”.

La lectura de estas disposiciones suscita algunas reflexiones. De entrada, parece claro que el recurso ante la Asamblea General es preceptivo, de modo que será necesario interponerlo para acudir con posterioridad a la vía judicial. Se trataría, pues, de una suerte de recurso de alzada en vía fallera que pondría fin a la vía administrativa⁷³. Por otro lado, está fuera de toda duda que la resolución de la Asamblea será recurrible en sede judicial, ya que ninguna decisión de las Administraciones públicas es inmune

⁷¹ En sentido análogo, cfr. art. 59 RF Torrent.

⁷² Conforme con el art. 77.f RF, la sanción consistente en anulación y pérdida de la recompensa fallera que se posea en el momento de la sanción requiere de la aprobación de la Asamblea General.

⁷³ Algunos RRFF, como el de Denia (art. 145), califican este recurso como “de apelación”, lo que da fe de la heterogeneidad terminológica existente en la normativa fallera.

a dicho control⁷⁴. Lo que no queda claro, sin embargo, es a qué recurso en “vía administrativa” se refiere el artículo 78.3 RF, aunque de su tenor literal da a entender que podría tratarse de un recurso de alzada impropia ante un órgano municipal, que podría ser tanto la Alcaldía como el Pleno. Conforme a esta interpretación, el fallero o la comisión sancionados por el Pleno de la JCF y cuyo recurso “de alzada” ante la Asamblea General haya sido desestimado, podría, antes de acudir a los tribunales, recurrir la decisión ante la Alcaldía o el Pleno municipal. Esta interpretación, no obstante, se topa con el problema de que la resolución de la Asamblea General agota la vía administrativa y, por ende, no admite un ulterior recurso de esa naturaleza⁷⁵. Por consiguiente, se impone concluir que las resoluciones sancionadoras de la Asamblea General de la JCF solo podrán ser recurridas en sede judicial^{76,77}.

El tercer supuesto de infracción fallera al que hacíamos referencia es aquél en que el responsable de la infracción es un artista fallero, al incumplir su contrato de construcción de una falla. Para estos casos, el artículo 80 RF prevé un procedimiento de naturaleza arbitral con consecuencias sancionadoras específicas. Denunciado el incumplimiento por la comisión afectada, la instrucción de este procedimiento corresponde a un Jurado de naturaleza arbitral creado al efecto (art. 80.b RF). Este Jurado de Incidencias, compuesto por cinco miembros (dos artistas falleros, dos componentes de la Delegación de Incidencias y el Delegado de Incidencias) se encargará de oír a las partes y recabar toda la información necesaria para esclarecer si se ha producido un incumplimiento contractual. Aunque el tenor literal del artículo 80 es confuso respecto de las atribuciones de este

⁷⁴ Art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

⁷⁵ Que la resolución de la Asamblea General agota la vía administrativa se deduce de dos preceptos: el artículo 56.5 RF, cuando establece que los acuerdos de Asamblea General de la JCF serán definitivos; y el artículo 114.1.a LPAC, que establece que la resolución de los recursos de alzada —en nuestro caso, la resolución del primer recurso por la Asamblea General de la JCF— pone fin a la vía administrativa.

⁷⁶ Esta interpretación ha sido esgrimida por el propio Ayuntamiento en diversas ocasiones y avalada en sede judicial en la Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Valencia 42/2006, de 1 de febrero, F.J. 2º.

⁷⁷ Esta es la opción prevista de manera mucho más clara por el RF Torrent, cuyo artículo 61 dispone: “Contra la resolución adoptada por el Pleno de Junta Local Fallera no se puede interponer ningún recurso, puesto que se entiende concluida la vía administrativa y queda abierta la vía judicial para ejercer las acciones legales que se estiman pertinentes”.

Jurado —se refiere primero a un informe (letra c) y posteriormente a una resolución inapelable (letra f)—, es preciso concluir que el Jurado tiene una naturaleza arbitral, con todo lo que ello comporta: las partes deben someterse libremente a su arbitraje y su resolución no es susceptible de recurso alguno⁷⁸. El laudo o resolución del Jurado contendrá disposiciones de índole civil —relativas a las obligaciones contractuales de las partes— y administrativas —las sanciones falleras de inhabilitación del artista que se puedan imponer. Respecto de estas últimas, entendemos que sí podrán recurrirse en vía contenciosa. En el caso de que alguna de las partes no acepte el arbitraje, el litigio deberá ser resuelto —en lo que a las obligaciones contractuales respecta— en sede jurisdiccional.

Una vez presentados los tres tipos de infracciones falleras y esclarecido cuál es el órgano competente para sancionar y conocer de eventuales recursos, abordamos las previsiones procedimentales a las que queda sujeto el ejercicio de la potestad sancionadora.

La normativa fallera es parca a este respecto. En concreto, el artículo 73.3 RF señala: “la tramitación del procedimiento [sancionador] se someterá a los principios generales de confidencialidad, audiencia a las partes, elementos probatorios que sean determinantes para su resolución y el fundamento del fallo”. Por su parte, el artículo 40 del RRI de la JCF establece que el procedimiento sancionador se desarrollará de “conformidad con los principios procesales de audiencia y defensa”. Estas disposiciones —excesivamente genéricas y muy poco depuradas, todo sea dicho— deben ser completadas con lo previsto con carácter general en la LRJSP y la LPAC para los procedimientos sancionadores^{79,80}. En consecuencia, en los procedimientos sancionadores “falleros” tramitados por la JCF serán exigibles los principios y garantías previstos en dichas normas, como proporcionalidad,

⁷⁸ El Título VII de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, regula la anulación y revisión de los laudos. Como apunta la Exposición de Motivos de la Ley (VIII), las razones de anulación del laudo han de ser tasadas y no han de permitir, como regla general, una revisión del fondo de la decisión de los árbitros.

⁷⁹ En su Resolución a la Queja 2302756, de 19.01.2024, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana recomendó la revisión y actualización del RF y del RRI en lo referente al sistema de recursos, a fin de adecuarlo a la normativa administrativa básica estatal. La queja traía causa en una solicitud formulada ante la JCF por un caso de posible discriminación por razón de edad.

⁸⁰ El RF Paterna resulta mucho más explícito a la hora de reconocer las debidas garantías en los expedientes sancionadores tramitados por su Junta Local. Cfr. su artículo 6.2 para las garantías sustantivas, y 6.7 para las procedimentales.

prohibición de *bis in idem* y de sanciones de pleno, separación entre los órganos de instrucción y decisión, presunción de inocencia, prohibición de indefensión, derecho a la asistencia letrada o exigencia de motivación⁸¹. Como en cualquier otro procedimiento sancionador tramitado por una administración territorial, la ausencia de estas garantías determinará la invalidez de la sanción impuesta por la JCF⁸². Idéntica conclusión se impone respecto de los procedimientos sustanciados por juntas falleras con forma federativa, ya que a través de ellos se ejercen potestades públicas en defensa de intereses que desbordan lo estrictamente privado y pueden tener impacto en derechos de índole constitucional, como el de asociación⁸³.

Todavía en relación con el procedimiento sancionador, resulta inquietante lo previsto en el artículo 74 RF, que restringe la legitimación para reclamar la actuación de la Comisión de Incidencias de la JCF a las comisiones de falla y los falleros censados en la JCF que resulten perjudicados en sus intereses o relaciones con otras comisiones o terceros. Esta restricción —que, todo sea dicho, no se aplica en la práctica por la JCF— resulta manifiestamente injusta. Si entendemos que la normativa fallera y la JCF defienden no solo intereses particulares de los festeros, sino intereses públicos de toda la ciudadanía en la protección y correcto desarrollo de la fiesta, no se comprende por qué solo tienen derecho a enervar la actuación de la JCF aquellos ciudadanos efectivamente censados como falleros. Sin negar que la mayoría de las veces serán éstos los interesados en la tramitación de un procedimiento sancionador, no resulta difícil imaginar supuestos en que personas no falleras puedan ver su esfera jurídica afectada por un incumplimiento de la normativa fallera. Así, por ejemplo, un vecino que debe soportar un corte de calle irregular o el lanzamiento de petardos fuera del área prevista, conductas constitutivas de infracciones falleras de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75.c RF. Pues bien, estas personas con intereses

⁸¹ Cfr. arts. 35.1.h, 53.1, 53.2.a, 53.2.b, 63.2 LPAC. A la luz de lo anterior, resulta dudosamente constitucional la previsión contenida en el art. 9 del Anexo al RF Alzira, que admite expresamente la imposición de sanciones por hechos no tipificados en el RF.

⁸² La STSJ de la Comunidad Valenciana, Sección 5^a, 408/2012, de 17 de julio, por ejemplo, anula una sanción impuesta a un presidente de falla por no haberse dictado el debido acuerdo de incoación.

⁸³ Así se reconoce pacíficamente en relación con las sanciones impuestas por otras entidades privadas, como los colegios profesionales o las federaciones deportivas. Sobre el particular, véase: Rebollo Puig, M. *et al.*: *Derecho administrativo sancionador*, op. cit., págs. 62-63.

legítimos afectados deberían tener —*de iure*, y no solo *de facto*— legitimidad activa para participar en procedimientos sustanciados por la JCF. A modo de contraste, puede traerse a colación el artículo 57.2 del RF de Torrent. En la línea aquí recomendada, dicho artículo extiende la legitimación activa “para la defensa de sus intereses” a todas aquellas personas que sin estar inscritas en el censo fallero “fundamenten una justa causa que los haga ser considerados legítimamente interesados”.

V. Régimen disciplinario de las comisiones falleras

Un tercer tipo de respuesta represiva frente a incumplimientos se produce a nivel interno de cada falla, en aplicación de su respectivo régimen disciplinario. En tanto que las sanciones administrativas de policía general protegen intereses públicos genéricos, y las sanciones falleras intereses directamente conectados con la fiesta, estas sanciones disciplinarias protegen el buen funcionamiento de cada comisión, por lo que su naturaleza es esencialmente privada y deben ser encuadradas en el Derecho de asociaciones⁸⁴.

El régimen aplicable a estas sanciones viene delineado por la legislación en materia asociativa —más concretamente, por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA) y la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana (LACV)— y por los estatutos y reglamentos de régimen interno de cada falla, que son ley para los asociados. A estas normas cabe añadir el RF de la JCF, que contiene ciertas previsiones en materia de recursos contra sanciones disciplinarias impuestas por las comisiones.

Comenzando nuestro análisis por las previsiones legales, la LODA contiene dos artículos relativos al régimen disciplinario de las asociaciones. En primer lugar, su artículo 7.1.e señala que los estatutos deberán contener los requisitos y modalidades de sanción de los asociados. En segundo lugar, su artículo 21 incluye como derecho de los asociados los de “ser oído con

⁸⁴ Lluis destaca otras diferencias entre estas “sanciones disciplinarias” y las que hemos dado en llamar administrativas y falleras: su origen —aquellas lo encuentran en la autonomía de la voluntad, estas en una potestad pública—; su alcance —en aquellas, circunscrito al ámbito interno de la asociación, en estas, general—; y su efecto —en aquellas restringido, en estas amplio. Lluis y Navas, J.: *Derecho de asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967, pág. 288.

carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias contra él” y “ser informado de los hechos que den lugar a tales medidas, debiendo ser motivado el acuerdo que, en su caso, imponga la sanción”⁸⁵.

La LACV aborda la cuestión disciplinaria en mayor detalle, realizando un esfuerzo de traslación al ámbito asociativo de los principios rectores y garantías procedimentales del Derecho Administrativo Sancionador contenidos en la LRJSP y la LPAC. En concreto, se exige el respeto a los principios de legalidad o juridicidad (arts. 24.1 y 25.1), de irretroactividad (art. 24.2), de prescripción (art. 24.3), de proporcionalidad (art. 25.2) y de motivación (art. 25.3). Junto con ello, se establecen garantías procedimentales como la prohibición de sanciones de plazo, la separación del órgano instructor y el decisor, el derecho a ser informado de la acusación, a realizar alegaciones y a ser “juzgado” por el órgano estatutariamente previsto (art. 26.1).

Las previsiones legales apenas transcritas evidencian la voluntad del Legislador de publicar el régimen disciplinario de las asociaciones, imponiéndoles una serie de garantías propias de las relaciones de Derecho público que eviten un ejercicio arbitrario del poder disciplinario de las asociaciones⁸⁶. Esta opción, si bien redunda en una mayor protección de los socios expedientados —a quienes se extienden *mutatis mutandis* algunas de las garantías reconocidas en los artículos 24 y 25 CE—, merma considerablemente el derecho a la autoorganización de las asociaciones, por lo que no resulta pacífica entre la doctrina⁸⁷. En efecto, algunos autores abogan por un régimen disciplinario más contractualista y con menos garantías *ope legis*, cuyo justo ejercicio sea controlado en sede judicial. Y ello en el entendimiento de que el régimen disciplinario de las asociaciones no

⁸⁵ Un abordaje de las implicaciones del artículo 21 LODA puede consultarse en: González Pérez, J. y Fernández Farreres, G.: *Derecho de asociación*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 296-302.

⁸⁶ En favor de este reforzamiento de las garantías en los procedimientos disciplinarios internos se manifiestan Bilbao Ubillos, J. M.: “Las garantías de los artículos 24 y 25 de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, págs. 45-94 y Marín López, J. J.: “El control judicial del poder disciplinario en los grupos privados”, *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 22, 1995, págs. 40 y ss.

⁸⁷ El derecho a la autoorganización —del que se deriva el poder disciplinario— forma parte del haz de derechos reconocidos en el artículo 22 CE, como recuerdan las SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, F.J. 2º y 56/1995, de 6 de marzo, F.J. 3º.

implica el ejercicio de ningún poder público, ya que entre particulares no hay sanciones⁸⁸.

Dentro del amplio marco legalmente descrito, cada comisión fallera aplicará el régimen disciplinario contenido en sus estatutos o, más habitualmente, en su reglamento de régimen interno. Huelga decir que entre los más de 500 estatutos y reglamentos los hay de muy diversa factura. Habiendo cuenta la imposibilidad de abordar aquí cada uno de estos regímenes nos contentaremos con identificar algunos rasgos comunes a la mayoría de ellos. A tal fin, se han estudiado una docena de estatutos y reglamentos de régimen interno, así como un modelo de reglamento que la JCF pone a disposición de las comisiones a título orientativo.

Antes de descender al estudio de ese “denominador común”, procede señalar que un buen régimen disciplinario debe contener los siguientes elementos, en torno a los cuales articulamos nuestro análisis: un listado claro de obligaciones de los socios —en nuestro caso, de los falleros—; otro de infracciones y sanciones debidamente graduadas; un tercero de circunstancias modificativas de la responsabilidad; y un procedimiento claro, en el que se identifiquen los órganos asociativos responsables de la disciplina interna y las garantías de los asociados presuntamente responsables, incluyendo medios de defensa y de impugnación de las sanciones⁸⁹.

⁸⁸ Contra la extensión al ámbito asociativo de los principios y reglas propios del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador, véase: Alfaro Águila-Real, J.: “La expulsión de asociados y la confianza en el Derecho Privado”, *Anuario de derecho civil*, vol. 50, núm. 1, 1997, págs. 155-186; Pérez Escalona, S.: *El Derecho de Asociación y las Asociaciones en el Sistema Constitucional Español*, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 105-118; y Gutiérrez Gilsanz, A.: “En torno a las asociaciones y a la exclusión de socios”, *Derecho de Sociedades I* (dir. F. Rodríguez Artigas), Aranzadi - Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, págs. 819-825. Alfaro admite una cierta publicificación del régimen disciplinario en las asociaciones con posición de dominio, que son aquellas sin competencia efectiva o potencial por parte de otras asociaciones. Cfr. Alfaro Águila-Real, J.: “La expulsión de asociados...”, op. cit., págs. 176 y ss. Pues bien, en cierto sentido este es el caso de una falla, ya que tiene exclusividad en su demarcación, lo que implica una barrera de entrada que dificulta la creación de fallas competidoras. Sobre cómo la posición de dominio de una asociación eleva las posibilidades de control sobre el ejercicio de su poder disciplinario, véase también las SSTC 218/1988, de 22 de noviembre, F.J. 3º y 96/1994, de 21 de marzo, F.J. 2º.

⁸⁹ El modelo de RRI que ofrece la JCF contiene todos estos elementos, excepción hecha de la graduación de las infracciones y sanciones.

Como regla general, y en la línea marcada por el art. 23.1 RF, los estatutos y reglamentos de las comisiones establecen como obligaciones de los falleros la asistencia a las juntas generales, el acatamiento de sus decisiones y el cumplimiento de los compromisos económicos conocidos y asumidos al inicio del ejercicio fallero, así como de las cuotas extraordinarias que se establezcan por acuerdo de la Junta General Extraordinaria. A estas obligaciones algunos estatutos añaden otras, como la de colaborar en las tareas que le sean asignadas por la comisión, contribuir al mantenimiento y limpieza del casal o cuidar y conservar el patrimonio de la comisión⁹⁰.

Los catálogos de infracciones contienen de forma casi unánime el incumplimiento de las obligaciones económicas, lo que evidencia que el impago de las cuotas es la fuente principal de conflictos intrasocietarios⁹¹. Junto con ello, casi siempre incluyen un tipo residual consistente en incumplir cualquier obligación de régimen interno de la comisión o de las normas emanadas por la JCF. También resulta común tipificar la obstaculización de la labor de los órganos de gobierno de la Falla. De forma pertinente, los estatutos más sofisticados suelen añadir otras infracciones consistentes en menoscabar los bienes de la falla —sean muebles o inmuebles⁹²; perjudicar la convivencia entre sus miembros —mediante insultos, faltas de respeto o uso de violencia contra otros miembros de la comisión⁹³; o poner en peligro el honor o prestigio de la propia falla —v.g., desacreditándola públicamente o utilizando su nombre e imagen en beneficio propio sin autorización⁹⁴.

Por lo que respecta a las sanciones, y de menor a mayor gravedad, los estatutos suelen prever las siguientes: amonestación privada; apercibimiento verbal o por escrito; suspensión temporal de derechos, como el de asistencia a las actividades propias de la falla y al casal; inhabilitación para ejercer cargos directivos; expulsión de la comisión; expulsión de la comisión con

⁹⁰ Así, por ejemplo, art. 5 RRI Falla Oltá - Juan Ramón Jiménez - Ingeniero Joaquín Benloch; art. 6.d RRI Falla Plaza Virgen de Lepanto (Castellar); o art. 46.c RRI Falla La Eliana - Cid.

⁹¹ Ello en los casos en que los estatutos o RRI incluyen catálogos de infracciones, lo que no siempre sucede, ya que en ocasiones los estatutos se remiten a las infracciones contenidas en el RF. Así, por ejemplo, el art. 14 de los estatutos de la Falla Mont de Pietat de Xirivella.

⁹² Cfr. art. 43.b RRI Falla Lepanto - Don Juan de Austria "El Sud".

⁹³ Art. 34.a y 35.d de los estatutos de la Falla del Barrio de la Luz.

⁹⁴ Art. 40.2 RRI Falla Juan de Aguiló - Avda. Gaspar Aguilar.

propuesta a la JCF de inhabilitación fallera a perpetuidad. A estas sanciones cabe añadir la reclamación económica de las cuotas pendientes o por el importe de los daños ocasionados al patrimonio de la comisión.

Es muy infrecuente que los estatutos o reglamentos de régimen interno gradúen las infracciones y sanciones o establezcan criterios para responder de forma proporcionada a los incumplimientos, extremo que se deja casi siempre a la discreción de los órganos competentes en materia disciplinaria⁹⁵. Los estatutos que sí las contienen apuntan en idéntica dirección que el artículo 29.3 LRJSP, invitando a valorar la existencia de intencionalidad, la entidad de los perjuicios causados y la reincidencia⁹⁶.

En cuanto al procedimiento disciplinario —y más allá de las previsiones estatutarias de cada comisión— será necesario respetar las garantías previstas en la legislación sobre asociaciones previamente consignadas. Normalmente la competencia sancionadora se encomienda a la Junta General de cada falla, cuya decisión, siempre motivada, será preparada por un órgano instructor⁹⁷. En otros casos, la competencia se reparte entre la Junta Directiva y la General, en función de la gravedad de la infracción⁹⁸. El fallero presuntamente responsable tendrá derecho a ser informado de los hechos que se le imputan, así como a proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime pertinentes para su defensa.

Adoptada la resolución, los sujetos sancionados podrán acudir en vía de recurso ante la Delegación de Incidencias de la JCF, como establece el artículo 76.2 RF y reiteran muchos estatutos de comisiones de falla⁹⁹. Considerando que los intereses sustanciados en los procedimientos disciplinarios son estrictamente privados, entendemos que la JCF actúa en estos

⁹⁵ Como ejemplo de normativa interna que deja la determinación de la gravedad al criterio de la Junta Directiva, véase el art. 43.b RRI Falla Lepanto - Don Juan de Austria "El Sud". Por su parte, diferencia entre infracciones muy graves, graves y leves el artículo 25 de los estatutos de la Falla Carrera Malilla - Ingeniero Joaquín Benloch.

⁹⁶ Art. 38 RRI Falla Barri La Llum; o art. 54.2 RRI Falla La Eliana - Cid.

⁹⁷ En algunas comisiones (por ejemplo, Falla Plaza Virgen de Lepanto - Castellar) esta tarea de instrucción se encomienda a la Junta Directiva; en otras, a un órgano nombrado *ad hoc* (v.g., la Falla La Eliana - Cid, de acuerdo con el art. 46.c de su RRI).

⁹⁸ Art. 43 RRI de la Falla Barri La Llum. Sobre las razones que recomiendan atribuir la competencia disciplinaria a la Junta General y no la Junta Directiva, véase Gutiérrez Gilsanz, A.: "En torno a las asociaciones...", op. cit., págs. 808-809.

⁹⁹ Cfr. art. 51.a RRI Falla Oltá - Juan Ramón Jiménez - Ingeniero Joaquín Benloch.

casos ejerciendo una función arbitral, y no una potestad pública¹⁰⁰. Dicha decisión pone fin a la “vía fallera”, y podrá ser recurrida en sede jurisdiccional. La revisión judicial de las sanciones disciplinarias se centrará en dilucidar si, valorando todas las circunstancias del caso —hechos probados, regulación estatutaria, procedimiento seguido— la decisión de los órganos de gobierno de la comisión fallera se adoptó sobre una base razonable, aunque cupiera otra distinta¹⁰¹.

Una vez descrito lo que cabría calificar de régimen disciplinario estándar, conviene dilucidar cuatro interrogantes que plantea la realidad fallera, que, como todo fenómeno espontáneo y vivo, no siempre se ahorma a las nítidas fronteras de las categorías preconcebidas.

En primer lugar, es oportuno cuestionarse si todo lo antedicho en relación con la normativa de asociaciones se puede aplicar a aquellas comisiones que no están constituidas o registradas como asociación. En nuestra opinión, la respuesta a esta pregunta es afirmativa. A pesar de su discutible naturaleza formal, estas comisiones falleras son materialmente o *de facto* asociaciones, tal y como las define el artículo 5.1 LODA. En efecto, si “toda asociación se presenta como una estructura organizativa que refleja el carácter estable y permanente en el tiempo de la unión o agrupación de personas (...) para la consecución de un fin común a todas ellas”, menester es concluir que las comisiones falleras son asociaciones¹⁰². Por consiguiente, resulta razonable aplicarles las disposiciones legales en materia asociativa en todo lo relativo al régimen disciplinario.

En segundo lugar, resulta dudoso cómo deben aplicar su régimen disciplinario aquellas comisiones cuya normativa interna sobre el particular es excesivamente genérica o parca, de modo que no cubre las garantías mínimas previstas por la legislación de asociaciones: no tipifica infracciones concretas, no las gradúa, no incluye disposiciones relativas al procedimiento, etc. En estos casos, y ante la alternativa de vetar cualquier ejercicio del

¹⁰⁰ Una explicación sucinta de la función arbitral de la Administración en la resolución de conflictos entre particulares puede consultarse en: Sánchez Morón, M.: *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2018 (14^a), págs. 696-697.

¹⁰¹ Pérez Escalona, S.: *El Derecho de Asociación...*, op. cit., pág. 118. En relación con el control judicial del poder disciplinario de las asociaciones resulta de gran interés la STC 218/1988, de 22 de noviembre.

¹⁰² La definición que ofrecemos es tomada de González Pérez, J. y Fernández Farreres, G.: *Derecho de asociación*, op. cit., pág. 177, quienes identifican tres notas caracterizadoras de estas entidades: unión entre varias personas; estabilidad y permanencia; y fin asociativo.

poder disciplinario, la solución más razonable pasa por aplicar de forma subsidiaria el régimen sancionador contenido en el RF —particularmente en lo relativo al catálogo de infracciones y sanciones—¹⁰³, al tiempo que exigirles el respeto a las garantías procedimentales previstas tanto en la LODA como en la LACV para evitar la indefensión del expedientado¹⁰⁴.

Una tercera cuestión radica en la necesidad de agotar la “vía fallera” ante la JCF antes de acudir a la jurisdicción para impugnar un acuerdo disciplinario sancionador. Como hemos señalado, tanto el RF (art. 76.2) como la normativa interna de muchas comisiones prevén dicho recurso como una posibilidad. La lectura de esas disposiciones, sin embargo, no resulta concluyente respecto de la cuestión que abordamos, ya que la expresión “podrán acudir en vía de recurso ante la JCF”, contenida en numerosos reglamentos, puede significar dos cosas: que este recurso es una alternativa a la conformidad con la decisión disciplinaria de la falla; o que es una alternativa al recurso judicial. Particularmente, nos inclinamos por la segunda interpretación. Aunque el recurso “fallero” ante la JCF presenta indudables ventajas —en términos de economía y celeridad—, entendemos que el mismo no puede ser considerado preceptivo, por lo que corresponderá al fallero sancionado decidir si quiere explorar esa vía o impugnar la sanción directamente por vía judicial.

Por último, y en relación con un eventual recurso en vía judicial, cabe discutir cuál será la jurisdicción competente para resolver la controversia, ya que a menudo se estará impugnando un acuerdo societario y una resolución de un organismo autónomo (la JCF). A nuestro entender, con carácter general la jurisdicción competente será la civil, salvo que la sanción implique algún tipo de privación de derechos allende el estricto ámbito de la falla que sanciona —v.g., la inhabilitación fallera a perpetuidad— en cuyo caso la jurisdicción competente será la contencioso-administrativa¹⁰⁵. Y ello porque en estos casos el alcance de la sanción rebasa el ámbito estrictamente privado o contractual de una asociación, por lo que no es propia-

¹⁰³ Cfr. arts. 75 y 77 RF, referidos respectivamente a las infracciones y las sanciones.

¹⁰⁴ En favor de la aplicabilidad de las previsiones legales en ausencia de normas estatutarias que regulen determinadas garantías procedimentales se pronuncian, por ejemplo, González Pérez, J. y Fernández Farreres, G.: *Derecho de asociación*, op. cit., pág. 299.

¹⁰⁵ Respecto de la competencia del orden jurisdiccional civil para el conocimiento de los litigios relativos al ejercicio del poder disciplinario, véase: Marín López, J. J.: “El control judicial del poder disciplinario...”, op. cit., págs. 39 y ss.

mente una sanción disciplinaria sino una sanción “fallera” de naturaleza pública y, por consiguiente, propiamente administrativa.

VI. Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes hemos analizado los diferentes regímenes sancionadores y disciplinarios que reprimen los ilícitos cometidos en el contexto fallero.

En particular, hemos identificado tres sistemas independientes. El sancionador común, que aplican las Administraciones territoriales en defensa de intereses públicos genéricos. El sancionador fallero, que aplican las Juntas Falleras en defensa de los intereses de la fiesta. Y el disciplinario interno de cada comisión, que protege el buen funcionamiento de cada falla. Mientras el primero tiene una nítida dimensión pública y el último privada, el régimen sancionador fallero comparte ambas dimensiones.

El repaso realizado por las sanciones de policía general nos ha permitido concluir que la actividad administrativa sancionadora adolece de una marcada laxitud, lo que dificulta una protección eficaz de los intereses públicos amenazados por los excesos en el contexto de la fiesta. En este sentido, y para evitar que la fiesta fallera derive en una celebración desgradable y caótica, se ha enfatizado la conveniencia de responder con mayor contundencia a las infracciones administrativas cometidas con ocasión de la fiesta. Para ello, resulta imprescindible que las autoridades se decidan a ejercer sus potestades con una cierta determinación, sin temor a suscitar el rechazo de un colectivo fallero que, aun numeroso, no representa al conjunto de la ciudadanía. Rechazo que, por cierto, no tiene por qué producirse, toda vez que muchas de las infracciones cometidas durante las fiestas son ajenas al citado colectivo y no hacen sino empañar la celebración.

En relación con las sanciones falleras, nuestro estudio permite extraer dos conclusiones. De un lado, se constata una cierta estrechez de miras de la JCF a la hora de tipificar las infracciones, ya que el RF solo incluye infracciones que perjudican al entorno fallero, fundamentalmente en lo relativo a las aportaciones económicas de sus miembros. A este respecto, nos parece conveniente tipificar como infracciones falleras otras conductas incívicas y abusivas perpetradas por comisiones o falleros que tienen un impacto negativo tanto en la propia fiesta como, de forma más general, en la convivencia ciudadana. Este ensanchamiento contribuiría sin duda a prestigiar la fiesta y a garantizar de forma más eficaz el respeto a los intere-

ses de todos los vecinos durante su celebración. Por otro lado, también hemos constatado la urgencia de revisar el régimen sancionador del RF, tan parco como confuso, cuya tosca técnica normativa genera un alto grado de inseguridad jurídica. Sus deficiencias resultan especialmente notorias al comparar dicha norma —del año 2002— con los reglamentos de Torrent y Paterna —de 2017 y 2023, respectivamente—, que establecen regímenes sancionadores mucho más sofisticados.

Finalmente, se ha constatado que el panorama disciplinario interno de las comisiones es muy heterogéneo, al menos sobre el papel. Sobre el particular, parece oportuno invitar a las diferentes comisiones a revisar sus estatutos o sus RRI a fin de remozarlos y adecuarlos a las exigencias contenidas en la legislación sobre asociaciones. Para ello no se precisan amplios conocimientos jurídicos ni grandes dosis de originalidad. Basta dirigirse a la JCF, solicitar los modelos que el organismo facilita y transcribir lo previsto en relación con el régimen disciplinario, con los pequeños retoques que cada falla quiera incorporar.

Me gustaría concluir reiterando el ánimo constructivo que en todo momento ha movido la redacción de las presentes páginas. Las críticas y juicios negativos que contiene pretenden contribuir a la defensa y mejora de la fiesta fallera, preservándola de desórdenes y abusos que la erosionan y deslucen. Y ello en la convicción de que el Derecho bien concebido y aplicado —también el sancionador— nunca constituye un obstáculo a la convivencia, a la espontaneidad ni a la diversión, sino un valioso instrumento a su servicio.

VII. Bibliografía

- Alfaro Águila-Real, J.: “La expulsión de asociados y la confianza en el Derecho Privado”, *Anuario de derecho civil*, vol. 50, núm. 1, 1997, págs. 155-186.
- Alventosa del Río, J.: “Las fuentes del Derecho fallero”, *Derecho fallero*, Tirant lo Blanch, 2025.
- Antelo Martínez, A.: *Las Verbenas Populares en Galicia: Régimen de Intervención Municipal*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2020.
- Becker, G. S.: “Crime and Punishment: an Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, núm. 2, 1968, págs. 169-217.
- Bilbao Ubillos, J. M.: “Las garantías de los artículos 24 y 25 de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, págs. 45-94.

- Blanquer Criado, D. y Guillén Galindo, M. A.: *Las fiestas populares y el Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- Darnaculleta i Gardella, M. M.: "Autorregulación, sanciones administrativas y sanciones disciplinarias", *Autorregulación y Sanciones* (dirs. L. Arroyo Jiménez y A. Nieto Martín), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor, 2015 (2^a), págs. 137-165.
- Friedman, L. M.: *Impact*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.
- Gamero Casado, E.: *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona, 2003.
- Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I.: *Derecho Administrativo Sancionador: Parte General*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor, 2017 (4^a).
- González Pérez, J. y Fernández Farreres, G.: *Derecho de asociación*, Civitas, Madrid, 2002.
- Gutiérrez Gilsanz, A.: "En torno a las asociaciones y a la exclusión de socios", *Derecho de Sociedades I* (dir. F. Rodríguez Artigas), Aranzadi - Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, págs. 785-825.
- Hervás Mas, J.: "El régimen jurídico de los casales falleros", *Derecho fallero*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- Huergo Lora, A. J.: "La publicación del nombre de los infractores como sanción administrativa (*name and shame*)", *Anuario de Derecho administrativo sancionador 2021* (dirs. M. Rebollo Puig *et al.*), Thomson Reuters - Civitas, Cizur Menor, 2021, págs. 93-140.
- Lluis y Navas, J.: *Derecho de asociaciones*, Bosch, Barcelona, 1967.
- López Benítez, M.: "Fiestas y fiestas de interés turístico: Administración y ejercicio de potestades en torno a las mismas", *Las Administraciones ante las fiestas y el turismo* (coord. E. Hernández-Diez), Iustel, Madrid, 2023, págs. 25-47.
- Marín López, J. J.: "El control judicial del poder disciplinario en los grupos privados", *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 22, 1995, págs. 31-61.
- Nieto, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005 (4^a).
- Ortiz de Zúñiga, M.: *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo III, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843.
- Pérez Escalona, S.: *El Derecho de Asociación y las Asociaciones en el Sistema Constitucional Español*, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- Pérez Monguió, J. M.: "Régimen sancionador y disciplinario en el deporte", *Fundamentos de Derecho Deportivo* (coord. E. Gamero Casado), Tecnos, Madrid, 2012, págs. 211-244.
- Rebollo Puig, M. *et al.*: *Derecho administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- Rodríguez Ten, J.: *Deporte y Derecho Administrativo Sancionador*, Reus, Madrid, 2008.
- Romero Aloy, M. J.: "La ocupación del dominio público durante la celebración de las Fallas", *Derecho Fallero*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- Sánchez Morón, M.: *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2018 (14^a).

Anexo. Preguntas y respuestas

1. ¿Qué tipos de sanciones pueden imponerse en el contexto fallero? ¿Dónde están reguladas?

En el contexto fallero pueden imponerse tres tipos de sanciones.

Las de policía general, que imponen las Administraciones públicas –normalmente, los municipios–, por conductas que son ilegales durante todo el año, con independencia del contexto fallero. Su regulación está diseminada en muchas normas de rango legal y reglamentario.

Las sanciones falleras, que imponen la Junta Central Fallera o las Juntas Locales a los miembros del colectivo fallero por incumplir la normativa fallera. Estas sanciones se regulan en los Reglamentos Falleros y de Régimen Interno de cada Junta.

Y las sanciones disciplinarias, que se sustancian en el seno de cada comisión por el incumplimiento de su normativa interna. Su regulación se contiene en los estatutos y reglamento de régimen interno de cada comisión fallera.

2. ¿Quién impone las sanciones de policía general?

Dependerá del tipo de infracción cometida, aunque la mayoría de las veces la sanción es impuesta por el respectivo Ayuntamiento. En materia de espectáculos públicos, cuando la infracción es muy grave, la competencia sancionadora corresponde a la Comunidad Autónoma. Y en materia de pirotecnia, algunas sanciones particularmente graves corresponden a la Delegación de Gobierno, que depende de la Administración estatal.

3. ¿Cuáles son las infracciones de policía general más frecuentes en el contexto fallero?

Las infracciones más comunes que cometen las comisiones de falla son las siguientes:

- infracciones en materia de ruido, por no respetar los horarios o límites de decibelios durante la celebración de fiestas o verbenas;
- infracciones en relación con las paradas de venta de alimentos y artesanías, por diversos motivos: reproducir música sin autorización; instalarlas antes o retirarlas después de lo previsto en el Bando fallero; no respetar ciertas medidas higiénicas; u omitir ciertas garantías a los consumidores y usuarios (como dar tickets de venta o tener hojas de reclamaciones).
- infracciones por ensuciar la vía pública;
- infracciones en relación con el dominio público, por ocupar espacios sin el debido permiso (por ejemplo, colocando mesas y sillas) o por no retirar la carpas en el plazo previsto por el Bando fallero.

Las infracciones más frecuentes cometidas por particulares y empresas son:

- consumir bebidas de alta graduación en la calle;
- infracciones relativas al material pirotécnico: lanzar petardos no autorizados o hacerlo en lugares u horarios no permitidos;
- venta ambulante sin autorización;

- ensuciar la calle, normalmente arrojando basura u orinando en lugares no habilitados al efecto;
- ocupar indebidamente el espacio público, mediante terrazas o puestos de alimentos sin la debida autorización.

4. ¿Quién responde de las infracciones cometidas por las paradas de venta de buñuelos, bebidas, artesanía, etc.?

Responde el titular de la autorización municipal, que habitualmente es la falla en cuya demarcación se encuentra la parada. Una vez satisfecha la sanción, y siempre de acuerdo con el contrato que hayan firmado, la comisión podrá exigir al titular de la parada que le indemnice por los daños causados.

5. ¿Ante quién cabe recurrir las sanciones de policía general?

Las sanciones de policía general podrán recurrirse ante la misma Administración que las impuso (mediante un recurso de alzada o de reposición) y, agotada la vía administrativa, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

6. ¿Quién impone las sanciones "falleras" por incumplimientos de la normativa fallera?

La Junta fallera, ya sea la Central o las locales. Habitualmente los expedientes son tramitados por la Comisión de Incidencias; la resolución sancionadora corresponde al Pleno; y cabrá un recurso en vía interna frente a la Asamblea General.

Las sanciones a los artistas falleros por incumplimientos contractuales son impuestas por un Jurado de Incidencias, de naturaleza arbitral. En el ámbito de la JCF, el jurado está compuesto por personas de la propia Junta y por representantes del gremio de artistas falleros.

7. ¿Cuáles son los principales tipos de infracciones falleras?

Distinguimos tres:

- Las infracciones cometidas por falleros en el ámbito de su propia falla. Estas infracciones se resolverán inicialmente en cada comisión.
- Las infracciones cometidas por comisiones o miembros de la Junta fallera en el ejercicio de su cargo.
- Las infracciones cometidas por artistas falleros que incumplen sus contratos.

8. ¿Existe un procedimiento sancionador "fallero" específico?

Sí: el previsto en la normativa de cada Junta fallera. En cualquier caso, el procedimiento debe respetar los principios básicos del Derecho Administrativo Sancionador, entre los que destacan el derecho del presunto infractor a defenderse y la exigencia de motivación de la resolución sancionadora.

9. ¿Ante quién se pueden recurrir las sanciones impuestas por la Junta fallera?

Normalmente se podrá recurrir en el propio ámbito fallero ante la Asamblea General. Posteriormente, podrá recurrirse la sanción en vía judicial.

10. ¿Quién impone sanciones disciplinarias en el ámbito de cada falla?

Normalmente corresponde a la Junta Directiva o a la Junta General de cada falla. Habrá que estar a lo dispuesto en sus propios estatutos y reglamento de régimen interno.

11. ¿Qué procedimiento debe seguirse para imponer una sanción disciplinaria?

El previsto en las normas internas de cada falla. De acuerdo con la legislación de asociaciones, el presunto infractor tiene derecho a unas garantías mínimas análogas a las existentes en los procedimientos administrativos. Así, tendrá derecho a conocer los hechos que se le imputan, a hacer alegaciones y a una resolución disciplinaria motivada.

12. ¿Ante quién se pueden recurrir esas sanciones disciplinarias?

Las sanciones internas de cada falla podrán recurrirse directamente ante la jurisdicción civil, o bien ante la Junta Central Fallera o la Junta Local Fallera.

DERECHO FALLERO

JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO
FÉLIX CRESPO HELLÍN
Coordinadores

tirant lo blanch
Valencia, 2025

Índice

<i>Prólogo</i>	11
JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO	
<i>A modo de introducción. La fiesta, el Derecho y las Fallas</i>	17
PEDRO A. TALAVERA FERNÁNDEZ	
<i>Las fuentes del Derecho fallero</i>	35
JOSEFINA ALVENTOSA DEL RÍO	
<i>El entramado fallero: una aproximación a la estructura institucional y asociativa de la fiesta de las Fallas</i>	75
FÉLIX CRESPO HELLÍN	
<i>Derechos fundamentales e igualdad en las Fallas de Valencia y otras fiestas populares</i>	117
LORENZO COTINO HUESO	
<i>El régimen jurídico de las Comisiones de falla constituidas como asociación</i>	163
MARÍA PILAR MONTES RODRÍGUEZ	
<i>La propiedad intelectual en el ámbito fallero</i>	199
CLARA ISABEL CAÑERO LOIS	
<i>La responsabilidad de las Comisiones falleras. Aspectos legales y su tratamiento en la jurisprudencia</i>	233
CAROLINA DEL CARMEN CASTILLO MARTÍNEZ	
<i>La ocupación del dominio público durante la celebración de las Fallas</i>	275
MARÍA JESÚS ROMERO ALOY	
<i>La actividad administrativa de fomento en torno a la Fiesta de Fallas</i>	311
MARÍA EMILIA CASAR FURIÓ	
<i>Contratación Pública y Fallas</i>	351
JUAN ALBERO VALDÉS	
<i>El régimen jurídico de los casales falleros como sedes festeras</i>	389
JORGE HERVÁS MAS	
<i>Valencia en Fallas... ¿ciudad sin ley? Ilegalidad, infracciones y sanciones en el contexto fallero</i>	423
JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO	

<i>La responsabilidad patrimonial pública en el ámbito de las fiestas populares</i>	
<i>Doctrina del Consell Juridic Consultiu</i>	469
VICENTE GARRIDO MAYOL	
<i>Responsabilidad patrimonial por daños causados por el Ayuntamiento de Valencia</i>	
<i>como consecuencia de las Fallas. Un análisis jurisprudencial.....</i>	513
LUIS MANENT ALONSO	