

As ordenanzas de convivencia
e a súa relación coa Lei de
seguridade cidadá: Quen
despraza a quen?

Las ordenanzas de convivencia y su relación con la Ley de seguridad ciudadana: ¿Quién desplaza a quién?¹

Municipal by-laws on
citizen coexistence and their
relationship with the citizen
security law: Whose preemption?

57
Regap

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba
lucia.alarcon@uco.es

Recibido: 21/06/2019 | Aceptado: 18/07/2019

DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v1i57.15>

Regap



ESTUDIOS

Resumo: Nos últimos quince anos un bo número de municipios aprobou as súas ordenanzas de convivencia cidadá nas cales tipificou moitísimas infraccións e sancións na materia. A doutrina e a xurisprudencia acolléronas sorprendentemente ben e, en xeral, non as criticaron como merecían. Todo o contrario aconteceu coa LOPSC, que previu en moitos casos as mesmas infraccións que as ordenanzas, e que, non obstante, si recibiu críticas innumerables e especialmente duras por facer o mesmo que antes fixeron elas. Con todo, unha das maiores debilidades da LOPSC é que ignorara case por completo esas ordenanzas. Nin articulou a súa relación con elas nin enmarcou o seu réxime sancionador. De feito, co pouco que di sobre elas –e o mal que o fai– pode mesmo propiciar que se tipifiquen máis infraccións que antes. Un verdadeiro despropósito.

Palabras clave: Ordenanzas de convivencia cidadá, Lei de seguridade cidadá, réxime sancionador, relacións, críticas, garantías, esquecementos.

Resumen: En los últimos quince años un buen número de municipios ha aprobado sus ordenanzas de convivencia ciudadana en las que ha tipificado muchísimas infracciones y sanciones en la materia. La doctrina y la jurisprudencia las han acogido sorprendentemente bien y, en general, no las han criticado como se merecían. Todo lo contrario ha ocurrido con la LOPSC, que ha previsto en muchos casos las mismas infracciones que las ordenanzas, y que, sin embargo, sí ha recibido críticas innumerables y especialmente duras por hacer lo mismo que antes hicieron ellas. Con todo, una de las mayores debilidades

¹ Este trabajo tiene su origen en una comunicación que presenté y defendí públicamente en el Congreso Internacional sobre Orden Público, Seguridad Ciudadana y Justicia Preventiva, celebrado en Valencia los días 21 a 23 de noviembre de 2018 y organizado por la Universidad de Valencia y la UIMP. Las actas de ese congreso están pendientes de publicación. Se enmarca en el Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196.

de la LOPSC es que haya ignorado casi por completo a esas ordenanzas. Ni ha articulado su relación con ellas ni ha enmarcado su régimen sancionador. De hecho, con lo poco que dice sobre ellas –y lo mal que lo hace– puede hasta propiciar que tipifiquen más infracciones que antes. Un verdadero despropósito.

Palabras clave: Ordenanzas de convivencia ciudadana, Ley de seguridad ciudadana, régimen sancionador, relaciones, críticas, garantías, olvidos.

Abstract: A large number of municipalities have approved their citizen coexistence ordinances in the last fifteen years in which many infractions and sanctions in the matter have been typified. The doctrine and the jurisprudence have received the ordinances surprisingly well and, in general, they have not criticized it. Quite the opposite has happened with the LOPSC, which has in many cases typified the same infractions as the ordinances, and which, however, has received innumerable and especially hard criticisms for doing the same thing that the ordinances did before. However, one of the greatest weaknesses of the LOPSC is that it has almost completely ignored these ordinances. The LOPSC neither has articulated its relationship with them nor has framed its sanctioning regime. In fact, the LOPSC could even encourage the ordinances to typify more infractions than before. A true nonsense.

Key words: Citizen coexistence ordinances, Citizen Security Law, sanctioning regime, relationships, criticisms, guarantees, oversights.

SUMARIO: 1 Las ordenanzas de civismo en nuestro derecho. 2 Nuestra tradición de criticar a todas las leyes de seguridad ciudadana. 3 Sobre todo, las críticas existentes hacia la LOPSC de 2015 por el régimen sancionador tan amplio que ha previsto. 4 La ausencia de críticas a las ordenanzas de convivencia pese al amplísimo régimen sancionador que han establecido. 5 Las semejanzas entre las infracciones de la LOPSC y de las ordenanzas de convivencia. 6 Las garantías del derecho sancionador y su posible incumplimiento en la LOPSC y las ordenanzas de convivencia. 6.1 La garantía *non bis in idem*. 6.2 La tipicidad de las infracciones y la reserva de ley y la culpabilidad en las sanciones. 6.3 El principio de proporcionalidad de las sanciones. 6.3.1 Infracciones que sancionan conductas irrelevantes o muy poco lesivas. 6.3.2 Infracciones que tipifican el ejercicio de derechos fundamentales. 7 Los descuidos y olvidos de la LOPSC.

1 Las ordenanzas de civismo en nuestro derecho

Uno de los problemas que se ha planteado con la aprobación de la nueva Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC), y que, sin embargo, ha pasado prácticamente desapercibido hasta ahora es el de su relación con el régimen sancionador de las ordenanzas de convivencia. Y ello por cuanto un elevado número de municipios españoles ha ido aprobando en los últimos quince años ordenanzas para regular las relaciones de convivencia entre sus ciudadanos, y en todas ellas se han tipificado infracciones y sanciones administrativas bajo el amparo legal del título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL)². La doctrina ha estudiado estas ordenanzas³, que traen causa de las antiguas ordenanzas municipales de policía y

² Vid., por todos, REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias", Rebollo Puig, M. (dir.), e Izquierdo Carrasco, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 3733-3752; y VELASCO CABALLERO, F., y Díez Sastre, S., "Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 5, 2004, pp. 60-62.

³ Vid., destacadamente, los trabajos de PEMÁN GAVÍN, J., "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 305, 2007,

buen gobierno, y, en general, las ha aceptado con benevolencia y sin ponerles casi reparos⁴. Y lo mismo ha hecho la jurisprudencia hasta el momento. Pero lo cierto es que prácticamente todas ellas han tipificado muchísimas infracciones y sanciones en esta materia –de la convivencia de los ciudadanos– que está íntimamente relacionada con la seguridad pública y ciudadana, y lo han hecho la mayoría de las veces fuera de orden y medida o, dicho vulgarmente, sin ton ni son.

La ordenanza de referencia en este sentido y que ha servido de modelo a todas las demás es la de Barcelona, aunque antes ya se habían aprobado algunas –como la de Valladolid de 2004⁵–. Pero ha sido después cuando se ha producido la avalancha y muchos municipios –grandes y no tan grandes– se han decidido a aprobarlas: entre otros, A Coruña, Albacete, Algeciras, Almagro, Ávila, Badajoz, Benalmádena, Bilbao, Cáceres, Castellón, Ceuta, Ciudad Real, Cuenca, El Puerto de Santa María, Fuengirola, Gandía, Gijón, Gerona, Granada, Guadalajara, Huesca, Jerez de la Frontera, Las Palmas de Gran Canaria, León, Lérida, Málaga, Marbella, Melilla, Mérida, Oviedo, Palencia, Pamplona, Priego de Córdoba, Salamanca, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Sevilla, Talavera de la Reina, Tarragona, Teruel, Toledo, Vigo, Zamora o Zaragoza⁶.

En todos estos municipios, sus ayuntamientos han adoptado dichas ordenanzas con el objetivo principal, como explica la exposición de motivos de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona de 23 de diciembre de 2005, “de preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de formas de vida diversas”. Para lograr tal objetivo, las ordenanzas han establecido las normas generales de conducta que han de ser observadas por los ciudadanos en el espacio público⁷. Estas normas de conducta han sido formuladas normalmente en forma de prohibiciones y están divididas en cada texto legal por títulos y capítulos

pp. 9-55; y “La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 36, 2010, pp. 11-51.

⁴ En este sentido, *vid.* MERINO ESTRADA, V., “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 300-301, 2006, pp. 485-510; y RUIZ-RICO RUIZ, C., “Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013”, *Actualidad Administrativa*, n. 1, 2014.

⁵ La estudia MERINO ESTRADA, V., “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *cit.*, pp. 495-504. La ordenanza de convivencia de 2004 fue reformada en 2012. La actualmente vigente es la ordenanza de protección del medio urbano de 2018, que ha derogado a la anterior.

⁶ De entre todos los que no lo han hecho, resulta llamativo que el municipio de Madrid no haya aprobado todavía su ordenanza de convivencia. Mantiene, por el contrario, vigente su antigua ordenanza de policía y gobierno de 1948. *Id.*, al respecto, IBÁÑEZ PICÓ, M., “Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 307, 2008, p. 153.

⁷ PEMÁN GAVÍN, J., “Las Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *cit.*, pp. 10-31, explica con detalle las circunstancias del entorno socio-jurídico que justificaron la proliferación de las ordenanzas de civismo, y señala (p. 10) que los problemas que han pretendido resolver son a veces muy antiguos, pero en otros casos están vinculados a las nuevas realidades y a los hábitos sociales del tiempo presente y son, por tanto, de aparición más reciente.

separados en función del bien jurídico protegido en cada caso⁸. De forma que, resumiendo y por seguir ahora la estructura de la ordenanza de Barcelona –que es la que se repite en la mayoría de ellas–, hay prohibiciones con muy pequeñas variantes sobre: a) atentados contra la dignidad de las personas; b) degradación visual del entorno urbano mediante pintadas, grafito, carteles, pancartas o folletos; c) apuestas en el espacio público; d) uso inadecuado del espacio público para juegos; e) mendicidad y ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en espacios públicos; f) necesidades fisiológicas (defecar, orinar, escupir) en espacios públicos; g) consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos cuando pueda causar molestias o se utilicen latas o envases de cristal; h) comercio ambulante no autorizado de alimentos, bebidas y otros productos; i) actividades y prestación de servicios no autorizados, como tarot, videncia, masajes o tatuajes en espacios públicos; j) uso impropio de los espacios públicos (acampar en la calle, ducharse o bañarse en las fuentes, lavar la ropa en las fuentes, usar los bancos para usos distintos al destinado); k) actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano; l) contaminación acústica; y m) práctica del nudismo o casi nudismo (ir en bañador o similar) en espacios públicos, salvo paseos marítimos o calles contiguas a la playa⁹.

Una vez prevén estas normas de conducta o prohibiciones, las ordenanzas, con el fundamento que les ofrecen los arts. 139 a 141 LRBRL¹⁰, han tipificado su incumplimiento como infracción administrativa leve, grave o muy grave, en función de los criterios de antijuridicidad que establece el artículo 140 LRBRL¹¹, y han sancionado su

⁸ Lo explican MERINO ESTRADA, V., "Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana", cit., pp. 498-502; y CASINO RUBIO, M., "Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia", *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4, 2011, pp. 745-747.

⁹ Hay, no obstante, un modelo normalizado de "ordenanza tipo de seguridad y convivencia ciudadana" que ha sido aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias, y que puede consultarse en su página web. Este modelo, además de incorporar las normas de conducta y el régimen sancionador que establece la ordenanza de Barcelona, ha añadido otras tantas sobre materias que la de Barcelona no trata (sobre animales, malos olores, uso del agua, establecimientos públicos, hogueras y fogatas, actuaciones musicales en la calle, etc.).

¹⁰ Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias. "Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes".

¹¹ Artículo 140. Clasificación de las infracciones.

1. "Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves. Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana.
b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.
d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.
e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.
b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

comisión con multas de hasta 3.000 €¹². Ni que decir tiene que el número de conductas prohibidas por cada ordenanza suele ser muy elevado y que esto se ha traducido en un régimen de infracciones amplísimo, a veces para sancionar conductas aparentemente inocuas (arrancar una flor del parque o echar la siesta en un banco) y otras veces, sin embargo, estrechamente vinculadas con el ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos (la libertad de empresa, la libertad de expresión o el derecho de propiedad). Luego insistiré en ello, pero adelanto ya que estas ordenanzas plantean problemas jurídicos de envergadura –entre ellos, su relación y compatibilidad con el régimen sancionador de la LOPSC– que, sin embargo, han pasado desapercibidos y no han sido estudiados como debieran. Por lo pronto, porque resulta que sus fines y los de la LOPSC son parcialmente coincidentes y se solapan, dado que la protección de la convivencia y la tranquilidad ciudadanas –que son los objetivos de las primeras–, por un lado, y la seguridad pública y ciudadana –que pretende garantizar la segunda–, por el otro, son manifestaciones de un mismo bien jurídico más general que es el orden público, que también engloba a la salud pública e, incluso, a la moralidad pública o buen decoro (protección de los animales, de la infancia y de la juventud, etc.). Y ello hasta el punto de que muchas veces ambas han tipificado los mismos ilícitos para proteger los mismos bienes jurídicos. Después insistiremos en ello.

Regap



ESTUDIOS

2 Nuestra tradición de criticar a todas las leyes de seguridad ciudadana

Frente a la buena voluntad con la que los autores han recibido a las ordenanzas de civismo, la LOPSC ha sido una de las leyes más criticadas de las que se han aprobado en España en las últimas décadas. Las críticas mordaces a la denominada “Ley mordaza” han sido innumerables y especialmente duras.

Sin embargo, esas feroces críticas se han visto apaciguadas o moderadas en los últimos meses por los hechos acaecidos¹³, pues, por un lado, la vigencia durante más de tres años de la LOPSC no ha supuesto el cataclismo democrático que se le imputaba¹⁴

c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.

e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público”.

¹² El precepto que ofrece cobertura legal a las sanciones de multa es el artículo 141 LRRL.

Artículo 141. Límites de las sanciones económicas.

“Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

Infracciones leves: hasta 750 euros”.

¹³ REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

¹⁴ A este respecto, es importante afirmar que el número total de sanciones impuestas por la comisión de las infracciones previstas en la LOPSC durante los años 2016 y 2017, así como la cuantía recaudada, ha sido muy inferior a lo que los críticos de la LOPSC pronosticaban y no ha provocado, desde luego, el efecto desaliento del ejercicio de los derechos fundamentales –sobre todo, de libertad de expresión, reunión, manifestación y libertad de información– que esos sectores críticos vaticinaban. Estos datos pueden consultarse con sumo detalle en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior de 2017 –que es el último publicado– que incluye tablas sobre las sanciones impuestas y su cuantía desglosadas por

y, por el otro, los dos recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra ella y que están pendientes de resolución son muy limitados, es decir, no afectan a la esencia de la LOPSC, sino solo a unos cuantos preceptos, de modo que, aunque esos recursos fuesen íntegramente estimados por el TC, la LOPSC permanecería incólume en la mayoría de sus aspectos¹⁵.

Pero, como explica REBOLLO PUIG¹⁶, no es solo que haya sido criticada la LOPSC actual, sino que todas las leyes españolas que han abordado esta materia han dado origen a campañas de desprestigio similares y a ataques muy fuertes. No hace falta que me refiera a las duras críticas que recibió la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC/92), la denominada “ley de la patada en la puerta”, que es como se la apodó, que aún están presentes en la memoria de todos. Y no me refiero tampoco a las críticas vertidas sobre la Ley de orden público de 1959, que fue considerada –con razón– una de las piezas centrales del régimen de represión franquista. Lo mismo sucedió con la Ley de defensa de la República de 1931 y con la Ley de orden público de 1933, que estuvo vigente durante una buena parte del régimen dictatorial posterior. De la Ley de 1933 dijo precisamente ROYO VILLANOVA¹⁷, por poner un ejemplo, que con ella “el ciudadano está entregado a la arbitrariedad de la autoridad administrativa”.

3 Sobre todo, las críticas existentes hacia la LOPSC de 2015 por el régimen sancionador tan amplio que ha previsto

Buena parte de las críticas que se han hecho a la LOPSC actual se han dirigido a su capítulo V, que es el dedicado al régimen sancionador. Estas críticas –que son muy variadas– pueden reconducirse, no obstante, a dos grandes grupos¹⁸. Por un lado, ha

tipos, por provincias y por CCAA. Baste con poner de ejemplo aquí lo que ha ocurrido con el tipo previsto en el artículo 36.2 LOPSC, que tipifica la infracción denominada “rodea el Congreso” y que, pese a la alarma social y política que generó, solo ha sido sancionada tres veces en 2017 (con una sanción media de unos 700 € en cada ocasión) y que no ha sido objeto de sanción alguna en todo el año 2016: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1203602/Anuario_estadistico_2017_126150729.pdf/9947dc22-782a-4c26-b15e-3aea87081331.

¹⁵ Señala sobre esto BILBAO UBILLOS, J.M., “La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, n. 36, 2015, p. 226, que “se presentaron dos recursos de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la nueva LOPSC. El primero, fechado el 21 de mayo, promovido por más de 50 diputados de los grupos parlamentarios Socialista; La Izquierda Plural; UPyD; y Mixto (CC, Compromís-Q) del Congreso... El segundo, promovido por el Parlamento de Cataluña (con los únicos votos en contra del PP), fue admitido a trámite el 27 de julio. Sin entrar a juzgar ahora la solidez de los motivos alegados por los recurrentes, lo que se constata a primera vista es un cierto desfase entre la contundencia con que se critica y condena la nueva regulación en el plano político y el reducido número de preceptos impugnados (8 en el caso del recurso formulado por los diputados de la oposición y 9 en el del Parlament, sólo en parte coincidentes)”.

Según consta en el BOE de 16 de junio de 2015, el primer recurso de inconstitucionalidad n. 2896-2015 se interpuso contra los artículos 19.2, 20.2, 36.2, 36.23, 37.1 en relación con el 30.3, 37.3, 37.7 y la disposición final primera de la LOPSC. Por su parte, el segundo recurso de inconstitucionalidad n. 3848-2015 se interpuso contra los artículos 20; 35.1; 36.1, 2, 8, 22 y 23; 37.7 y la disposición final primera de la LOPSC (BOE de 25 de julio de 2015).

¹⁶ REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, cit. (en prensa).

¹⁷ Vid. BALLBÉ I PRUNÉS, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Universidad, 1984, pp. 359 y ss., para quien, en efecto, “esta ley completaba las bases de un Estado autoritario”.

¹⁸ REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, cit. (en prensa).

habido muchas críticas al simple hecho de la existencia de un derecho administrativo sancionador tan extenso en materia de seguridad ciudadana que se ha construido en parte en la LOPSC a base de suprimir las faltas de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal (en adelante CP). Por otro lado, se ha criticado el régimen sancionador concreto que ha previsto la LOPSC y los tipos específicos de infracciones y sanciones que están previstas en ella.

Con relación a lo primero, coincido con esas críticas. Los penalistas y constitucionalistas –que son los que más han estudiado esto– han aludido a la codicia del derecho administrativo sancionador de la seguridad ciudadana. Porque el legislador, según dicen, se ha hartado de tipificar infracciones en la LOPSC¹⁹. Desde luego, si se la compara con la anterior, la actual tipifica muchísimas más infracciones que ella para proteger bienes jurídicos que no eran tutelados –ni siquiera nombrados– por la LOPSC/92 –por ejemplo, la convivencia ciudadana, el normal funcionamiento de las instituciones, la protección en general de las personas y los bienes, la pacífica utilización de las calles, la prevención de delitos e infracciones administrativas, la normalidad en la prestación de los servicios básicos esenciales o la tranquilidad ciudadana–. La LOPSC/92 era poco represiva si se la compara con la actual. Por eso, me atrevo a afirmar que la LOPSC de 2015 ha contribuido en gran medida a mejorar la imagen de la LOPSC/92²⁰, que fue muy criticada en su momento²¹.

Muy conectado con esas críticas está el principio de intervención mínima o *ultima ratio* del derecho penal, que en nuestro ordenamiento jurídico todos vienen aceptando como un bien común. Ni que decir tiene que también comparto las bondades de la intervención mínima, pero, en contra de lo que sostiene en general la doctrina penalista española, este principio no puede suponer que se reduzca sistemáticamente el contenido del derecho penal a costa de ampliar sin medida el derecho administrativo sancionador²², que es precisamente lo que –según el propio legislador explicaba en los preámbulos de sus leyes– ha inspirado en buena parte la última reforma del CP y la aprobación de la actual LOPSC. Invocando ese principio se suprimieron todas las faltas del CP –también las relativas al orden público y los intereses generales– y buena parte de ellas se convirtieron en nuevas infracciones administrativas de la

¹⁹ Vid. PRESNO LINERA, M., "La expansión del derecho administrativo sancionador securitario: Análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana", Cuerva Arnau, M.L., y García Amado, J.A. (dirs.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 49, se refiere a "la expansión codiciosa del Derecho administrativo sancionador"; y en "El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, pp. 283-286, alude a un "incremento injustificado de infracciones y sanciones" en el anteproyecto de la LOPSC. Vid., también, ALONSO RIMO, A., "El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): Análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación", *Revista General de Derecho Penal*, n. 21, 2014, p. 15.

²⁰ Se refiere a ello MORILLAS CUEVA, L., "Reflexiones críticas sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana", Abogacía Española. Consejo General, <http://www.abogacia.es/2014/03/27/reflexiones-criticas-sobre-el-anteproyecto-de-ley-orgánica-de-seguridad-ciudadana>, p. 2.

²¹ BARCELONA LLOP, J., "Las infracciones y sanciones administrativas en la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Algunos aspectos problemáticos", *Seguridad ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la ley Corcuera*, Trotta, Madrid, 1993, p. 176, resalta el marcado componente represivo del régimen sancionador de la LOPSC/92.

²² Vid. ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador", *Revista de Administración Pública*, n. 195, 2014.

LOPSC²³. Pues bien, esto –que viene ocurriendo de un tiempo a esta parte en prácticamente todos los sectores de intervención administrativa y que no es exclusivo de la seguridad ciudadana, aunque los penalistas solo lo hayan criticado curiosamente en este ámbito– no puede decirse que sea expresión o consecuencia del principio de intervención mínima, sino todo lo contrario, puesto que lo que supone más bien es esconder la represión –y no hacerla mínima– debajo del velo del derecho administrativo sancionador.

4 La ausencia de críticas a las ordenanzas de convivencia pese al amplísimo régimen sancionador que han establecido

La doctrina –sobre todo, penalistas y constitucionalistas–, como digo, ha criticado y con razón la enorme extensión que tiene el derecho administrativo sancionador en la LOPSC²⁴. Lo que, sin embargo, me ha resultado muy extraño es que esas críticas demoledoras se hayan hecho exclusivamente con relación a las infracciones y sanciones de la LOPSC, pero no respecto del régimen sancionador de las ordenanzas de convivencia ciudadana que se han ido aprobando.

Si atendemos a la estructura prevista por las ordenanzas, la lista de conductas prohibidas que incluyen es ciertamente muy larga y, de hecho, en sus formulaciones más detalladas, comprende varios centenares de prohibiciones. Como explica CASINO RUBIO²⁵, en algunos casos esas prohibiciones son tan extravagantes como tumbarse en el césped o en un banco; regar las plantas de los balcones; subirse a los árboles; dar de comer a las palomas en el parque; arrancar flores; cambiar los muebles de lugar o hacer reparaciones domésticas durante la hora de la siesta o por la noche; tocar el piano o el trombón en casa; lavar el coche en la vía pública; dar un portazo o un grito o correr por el pasillo; escupir y arrojar cualquier clase de desperdicio al suelo; jugar a la pelota o con un avión de aeromodelismo, o circular con monopatín; o, en fin, también, caminar en bikini o sin camiseta, o sacudir la ropa o las zapatillas

²³ En concreto, se han transformado en infracciones administrativas de la LOPSC y han desaparecido como faltas del CP las siguientes: La falta de perturbación leve del orden en actos públicos que preveía el antiguo art. 633 CP, que se ha convertido en la infracción grave del art. 36.1 LOPSC; la falta de uso público e indebido de uniforme, traje, insignia o condecoración oficial del antiguo art. 637 CP, que se ha transformado en la infracción grave del art. 36.14 LOPSC; la falta de abandono de jeringuillas del antiguo art. 630 CP, que ha pasado a ser la infracción grave del art. 36.16 LOPSC (aunque ya estaba prevista en la LOPSC/92); la falta consistente en faltar al respeto y consideración debida a la autoridad o sus agentes o en desobedecerlos levemente que estaba tipificada en el art. 634 CP y que se ha convertido en la infracción leve del art. 37.4 LOPSC y en la infracción grave del art. 36.6 LOPSC (si bien esta última también estaba regulada en la LOPSC/92); la falta de deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de dominio público o privado del anterior art. 626 CP, que se ha convertido en la infracción leve del art. 37.13 LOPSC; y las falta consistentes en dejar sueltos animales feroces o dañinos y la de abandono de animales domésticos cuando pueda peligrar su vida tipificadas en el antiguo art. 631.1 y 2 CP, que se han transformado en las infracciones leves del actual art. 37.16 LOPSC. *Vid.*, sobre todo esto, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 191, abril-junio 2018, pp. 107-148.

²⁴ Recientemente también la ha criticado por los mismos motivos CASINO RUBIO, M., "La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades sancionadoras", Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

²⁵ CASINO RUBIO, M., "Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia", cit., p. 748.

por la ventana. Naturalmente, junto a estas prohibiciones las hay también, y en buen número, además, que son mucho menos discutibles, al menos materialmente.

En cualquier caso, todas ellas están respaldadas luego por el correspondiente régimen sancionador que las tipifica como infracciones castigadas con multas que pueden llegar hasta los 3.000 € según su gravedad. A poco que se observe –dice CASINO– podrá verse enseguida que el repertorio de ilícitos es efectivamente amplio y comprende comportamientos tan cotidianos, y hasta en ocasiones puramente reflejos, que no hay ciudadano, por escrupuloso que sea, capaz de no tropezar con alguno de ellos. De modo que nadie después de leer este tipo de ordenanzas pueda estar seguro de no cometer alguna infracción y, llegado el caso, de no ser sancionado por ello²⁶.

Ante tantas infracciones aprobadas por ordenanza, llama poderosamente la atención que la mayoría de los autores las hayan acogido con tanta simpatía –salvo excepciones puntuales como la de CASINO– y que los tribunales las hayan aceptado en sus sentencias prácticamente sin hacer ningún reparo. Y la sorpresa aumenta cuando uno comprueba que a la LOPSC se la ha criticado ferozmente –también el CGPJ y el Consejo Fiscal en sus informes al anteproyecto– por prever muchas veces las mismas infracciones reguladas en las ordenanzas (beber alcohol en las calles, ofrecer o demandar servicios sexuales retribuidos en la vía pública, consumo o tenencia de drogas en lugares públicos, acampar en las calles, causar daños en los espacios públicos, exhibir objetos peligrosos, venta ambulante no autorizada, obstrucción a los controles e inspecciones de los agentes de la autoridad, maltrato animal, animales peligrosos, obstaculizar la prestación de servicios públicos, etc.) que, sin embargo, allí no han recibido reproche alguno.

5 Las semejanzas entre las infracciones de la LOPSC y de las ordenanzas de convivencia

El número de infracciones previstas en la LOPSC es ciertamente elevado. En concreto, tipifica unas cincuenta infracciones. De esas cincuenta, unas veinte ya estaban en la LOPSC/92, por lo que hay unas treinta infracciones nuevas. De esas nuevas, unas cinco provienen de antiguas faltas²⁷, así que “nuevas, nuevas” hay unas veinticinco infracciones. Es mucho si tenemos en cuenta que la LOPSC/92 tipificaba unas veintinueve infracciones en total.

Para que nos hagamos una idea, la LOPSC en los artículos 35, 36 y 37 ha tipificado infracciones administrativas –muy graves, graves y leves, respectivamente– en ámbitos tan variados como estos: sobre manifestaciones ilegales (art. 35.1, art. 36.7, art. 37.1); intrusión en infraestructuras críticas o en las que se prestan servicios básicos para la comunidad (art. 35.1, art. 36.9); fabricación, comercio o utilización ilegales

²⁶ CASINO RUBIO, M., “Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia”, cit., p. 749.

²⁷ Vid. GÓMEZ TOMILLO, M., “Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

de armas (art. 35.2, art. 36.12); celebración de espectáculos públicos ilegales (art. 35.3); proyección de haces de luz sobre conductores de medios de transporte (art. 35.4 y art. 37.6); perturbación del orden en actos públicos (art. 36.1), manifestaciones frente a las sedes del Congreso y Senado cuando perturben gravemente la seguridad ciudadana (art. 36.2); desorden en las vías públicas (art. 36.3); actos de obstrucción que pretendan impedir a las autoridades o funcionarios el ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus resoluciones administrativas o judiciales (art. 36.4); obstaculizar el funcionamiento de los servicios de emergencia (art. 36.5); desobediencia o resistencia a la autoridad o sus agentes (art. 36.6); portar armas prohibidas o de forma negligente o temeraria (art. 36.10); solicitar o aceptar servicios sexuales retribuidos en lugares públicos que usen menores o donde se pueda producir un accidente de tráfico (art. 36.11)²⁸; negativa de acceso u obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios previstos por la ley en fábricas, locales, bares, hoteles... (art. 36.13); uso público e indebido de uniformes oficiales o de cuerpos policiales o de servicios de emergencia que pueda generar engaño (art. 36.14); incumplimiento del deber de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la averiguación de delitos o prevención de acciones peligrosas impuesto a determinadas personas (art. 36.15); consumo o tenencia ilícita de drogas en lugares o transportes públicos (art. 36.16); abandono de jeringuillas (art. 36.16); traslado de personas en vehículos para facilitarles el acceso a drogas (art. 36.17); plantación y cultivo ilegal de drogas en lugares visibles al público (art. 36.18); tolerancia en el consumo ilegal o tráfico de drogas en locales o falta de diligencia en orden a impedirlo (art. 36.19); carencia o irregularidades de registros obligatorios previstos en la ley (art. 36.20, art. 37.9); alegar datos falsos para obtener el DNI (art. 36.21); incumplir restricciones a la navegación impuestas a barcos y aviones ligeros (art. 36.22); uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de las autoridades y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando pueda implicar un peligro para su seguridad (art. 36.23)²⁹; exhibir objetos peligrosos con ánimo intimidatorio (art. 37.2); incumplir las restricciones de circulación peatonal impuestas en virtud de actos públicos o manifestaciones cuando provoquen alteraciones menores en su desarrollo (art. 37.3); falta de respeto y consideración a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 37.4); realizar o incitar a la realización de actos que atenten contra la libertad o indemnidad sexual o realizar actos de exhibicionismo (art. 37.5); ocupar bienes inmuebles privados vacíos que no sean domicilio en contra de la voluntad de su titular (art. 37.7)³⁰; ocupar las calles vulnerando la ley o las decisiones de la autoridad, incluyendo la ocupación para la venta ambulante no autorizada (art. 37.7); irregularidades

²⁸ Vid. FERNÁNDEZ LE GAL, A., "La respuesta sancionadora del Estado frente a la prostitución", Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

²⁹ Vid. MARTÍN FERNÁNDEZ, C., "El uso no autorizado de imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

³⁰ Vid. PIZARRO NEVADO, R., "La tutela sancionadora del patrimonio privado inmobiliario en la LOPSC", Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

en la documentación de armas y explosivos (art. 37.8); no obtener el DNI (art. 37.10); no denunciar su pérdida o sustracción (art. 37.10); perder el DNI tres veces o más en un año (art. 37.11); negativa a entregar el DNI cuando proceda (art. 37.12); daños o deslucimiento de bienes muebles e inmuebles de uso o servicio público o de bienes privados que estén en la vía pública (art. 37.13); escalar edificios o monumentos sin autorización cuando cause un peligro para la seguridad de personas o bienes (art. 37.14); remoción de vallas colocadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 37.15); dejar sueltos animales feroces o dañinos (art. 37.16); abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida (art. 37.16); beber alcohol en lugares o transportes públicos cuando se perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana (art. 37.17)³¹.

Para esas infracciones, la LOPSC ha regulado sanciones de multa y otras accesorias en el artículo 39 (clausura temporal de establecimientos, suspensión temporal de licencias, comiso de bienes, retirada de armas). Respecto a las multas, las cuantías previstas en la LOPSC no han variado mucho en relación con las fijadas en la LOPSC/92. No se han mantenido intactas, pero tampoco se ha incrementado su importe de forma sustancial, teniendo en cuenta los 23 años transcurridos³².

Por su parte, las ordenanzas de convivencia también han tipificado infracciones en ámbitos variadísimos. De hecho, se ha insistido en su naturaleza claramente transversal³³, por cuanto “afectan a un buen número de competencias locales y atraviesan gran parte de la estructura de responsabilidades políticas y del sistema administrativo municipal”³⁴. La de Barcelona, por ejemplo –cuya estructura han copiado luego otras muchas–, ha tipificado infracciones sobre: toda conducta de menosprecio a la dignidad de las personas (art. 16.1 y art. 17.1); cualquier comportamiento discriminatorio (art. 16.1 y art. 17.1); en especial, las mismas conductas anteriores cuando se dirijan contra personas mayores, menores y personas con discapacidades (art. 16.2 y art. 17.1); las actitudes de acoso, agresión o asedio a menores en el espacio público (art. 16.3 y 4 y art. 17.2); realizar todo tipo de grafito, pintada, mancha, garabato, escrito, inscripción o grafismo, con cualquier materia (tinta, pintura, materia orgánica, etc.) o bien rayando la superficie sobre cualquier elemento del espacio público (arts. 20 y 21); colocar carteles y pancartas en cualquier espacio público; rasgar, arrancar y tirar al espacio público carteles, anuncios, pancartas y similares; colocar publicidad sobre la parte exterior de los cristales de los vehículos; esparcir y tirar toda clase de folletos o papeles de publicidad comercial en la vía pública (arts. 23 y 24); ofrecer juegos que impliquen apuestas con dinero o bienes en el espacio público (art. 27 y 28); practicar juegos de pelota, monopatín o similares en el espacio público y competiciones deportivas masivas y espontáneas que perturben los legítimos derechos

³¹ *Vid.*, sobre todo esto, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más”, cit., pp. 130-140.

³² *Vid.* ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más”, cit., pp. 142-144.

³³ PEMÁN GAVÍN, J., “Las Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, cit., p. 31.

³⁴ Así lo subraya la exposición de motivos de la ordenanza de civismo de Barcelona.

de los vecinos y vecinas; prácticas de acrobacias y juegos de habilidad con bicicletas, patines o monopatines (art. 31 y 32); las formas de mendicidad coactivas o de acoso o bajo formas organizadas o que obstaculicen intencionadamente el libre tránsito de los ciudadanos en los espacios públicos o que se realicen con menores o discapacitados; ofrecer cualquier bien o servicio a personas que se encuentren en el interior de vehículos privados o públicos, incluidos los servicios de limpieza de parabrisas de automóviles (art. 35 y 36); ofrecer o aceptar prestar servicios sexuales retribuidos en el espacio público, en especial cuando se haga cerca de colegios; solicitar, demandar y negociar servicios sexuales retribuidos en el espacio público por parte de los clientes potenciales; mantener relaciones sexuales mediante retribución en el espacio público (art. 39 y 40); hacer necesidades fisiológicas como defecar, orinar o escupir en los espacios públicos, en especial cuando se realice en espacios de concurrencia afluída o frecuentados por menores o en monumentos o edificios catalogados o protegidos (art. 43 y 44); consumir bebidas alcohólicas en los espacios públicos cuando pueda causar molestias a las personas que utilizan el espacio público y a los vecinos, y cuando se haga en envases de cristal o de lata, y, especialmente cuando pueda alterar gravemente la convivencia ciudadana; tirar al suelo o depositar en la vía pública latas, botellas, vasos o cualquier otro objeto (art. 46 y 47); la venta ambulante no autorizada en el espacio público de bebidas, alimentos y otros productos; colaborar en el espacio público con los vendedores ambulantes no autorizados con acciones como facilitar el género o vigilar y alertar sobre la presencia de los agentes de la autoridad; comprar o adquirir en el espacio público alimentos, bebidas y otros productos procedentes de la venta ambulante no autorizada (art. 50 y 51); realizar actividades y prestar servicios no autorizados en el espacio público, como tarot, videncia, masajes o tatuajes; colaborar en el espacio público con quien realiza esas actividades o servicios con acciones como vigilar y alertar sobre la presencia de agentes de la autoridad; demandar, usar o consumir esas actividades o servicios (art. 54 y 55); los usos impropios de los espacios públicos, entre otros, acampar en las vías y espacios públicos, por ejemplo, en tiendas de campaña, vehículos, autocaravanas o caravanas; dormir de día o de noche en tales espacios; utilizar bancos para usos distintos de los destinados; lavarse o bañarse en fuentes o estanques; lavar la ropa en fuentes, estanques, duchas o similares (art. 58 y 59); conductas vandálicas, agresivas o negligentes en el uso del mobiliario urbano; destrozos de los espacios públicos (art. 62 y 63); bañarse en espigones y zonas no permitidas; utilizar jabón en las duchas públicas de las playas (art. 66 y 67); perturbar el descanso y la tranquilidad de los vecinos mediante el funcionamiento de aparatos de televisión, radios, musicales u otros aparatos sonoros, cantos, gritos, peleas o cualquier otro acto molesto (art. 71 y 72); ir desnudo o casi desnudo por los espacios públicos; transitar o estar en los espacios públicos sólo en bañador u otra prenda similar, excepto en piscinas, playas, paseos marítimos y vías inmediatamente contiguas a las playas (art. 74 bis y 74 ter); la negativa o la resistencia a las tareas de inspección o control del Ayuntamiento en los ámbitos de la convivencia ciudadana; la negativa o la resistencia a suministrar datos o facilitar la información requerida por los funcionarios actuantes en cumplimiento

de sus funciones; suministrar a los funcionarios información o documentación falsa; e incumplir las órdenes o requerimientos específicos formulados por las autoridades municipales o sus agentes (art. 79).

Además de todas estas, otras ordenanzas de convivencia también han tipificado infracciones en ámbitos diferentes. La de Granada de 2009 lo hace, por ejemplo, en materia de armas (el art. 24.1 tipifica portar armas en la vía pública), animales domésticos (el art. 72.2 tipifica como infracción abandonar animales muertos o limpiar a los animales en la vía pública), contaminación atmosférica, contaminación lumínica y animales peligrosos. La de Las Palmas de Gran Canaria tipifica infracciones sobre ruidos en la vía pública. La ordenanza de Málaga de 2013, la de Sevilla de 2008, la de Teruel de 2011 y la de Oviedo de 2010 lo hacen en general sobre animales; las de Mérida de 2004 y Sevilla sobre fuegos y actividades pirotécnicas en la vía pública; la de Palma de Mallorca de 2011 sobre consumo de drogas en las vías y establecimientos públicos (art. 15). Y la de Salamanca de 2008 sanciona a quien impida u obstaculice el normal funcionamiento de los servicios públicos (art. 22), así como el consumo y tenencia de drogas en lugares públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares (art. 22).

Para estas infracciones locales, las ordenanzas prevén sanciones de multa que deben respetar las cuantías del artículo 141 LRBRL (hasta 750 euros las infracciones leves, hasta 1.500 euros las infracciones graves y hasta 3.000 euros las infracciones muy graves). Pero, además, también han establecido la posibilidad de imponer otras medidas correctoras en sustitución de la sanción de multa –en principio, sin la cobertura legal que le proporciona a la multa el título XI LRBRL–, entre otras, la asistencia a sesiones formativas o los trabajos en beneficio de la comunidad³⁵. Lo hacen, por ejemplo, la ordenanza de Barcelona en los artículos 84 y 93³⁶, la ordenanza de Zamora

Regap



ESTUDIOS

³⁵ Dice TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., "Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona", *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 545-546, que esto lo ha hecho la ordenanza de Barcelona sin la cobertura legal necesaria. En la misma línea, VELASCO CABALLERO, F., y Díez SASTRE, S., "Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora", cit., p. 62, dicen que en el art. 141 LRBRL solo están previstas multas pecuniarias. Así que las ordenanzas municipales no pueden establecer –a menos que otra ley así lo disponga– otras clases de sanciones, como de revocación o suspensión temporal de una licencia o actividad". Igualmente, LASAGABASTER HERRARTE, I., "La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 68, 2004, p. 17. Vid., también, MELERO ALONSO, E., "Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es Derecho administrativo del enemigo", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016, p. 16. Lo mismo opina RODRÍGUEZ ALONSO, C., "La indeterminación competencial y la potestad sancionadora de los entes locales como presupuesto fallido para la sustitución de las sanciones administrativas por trabajos en beneficio de la comunidad", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016, pp. 103-104; "aunque pueda parecer, a simple vista, que se trata de una medida de las entidades locales que busca la garantía y la facilidad de oportunidades en los ciudadanos, no podemos dejar atrás el razonamiento defendido y la vulneración de principios básicos y estructurales de nuestro ordenamiento como es el principio de legalidad, base de nuestro constitucionalismo".

³⁶ La STS de 18 de julio de 2011, recurso de casación n. 224/2010, RJ/2011/6637, declara que los trabajos en beneficio de la comunidad, no así las demás medidas del art. 84.2 de la ordenanza de Barcelona, sí encuentran cobertura legal en la Ley de responsabilidad del menor. En concreto, la Sala III confirma la sentencia de instancia que declaraba que "tan sólo los trabajos en beneficio de la comunidad, previstos en el Código Penal como una pena privativa de derechos, y en la Ley que regula la responsabilidad de los menores como una de las medidas susceptibles de ser impuestas a los menores, puede admitirse como medida correctora que sustituya a la sanción pecuniaria, siempre que conste el consentimiento del menor, y se motive adecuadamente por qué se aplica, la medida y el plazo de duración de la misma, que no podrá exceder, en ningún caso, de los límites previstos en las leyes citadas, y no el elenco que se menciona en el artículo 84.2 de la Ordenanza (asistencia a reuniones formativas, otro tipo de actividades de carácter cívico), que carece de cobertura legal. También carece de la necesaria cobertura legal la previsión, contenida en el artículo 93.3 de la Ordenanza, de imponer con carácter obligatorio las medidas alternativas a la sanción, con excepción de los trabajos en beneficio de la comunidad". Igualmente,

en el artículo 60³⁷, la ordenanza de El Puerto de Santa María de 2012 en el artículo 56, la de Málaga de 2013 en el artículo 51, la ordenanza de Palma de Mallorca en el artículo 22, la de Segovia en el artículo 46 y la ordenanza de Oviedo en el artículo 30.

Con todo, el régimen sancionador de las ordenanzas no termina aquí, porque, por si fuera poco, han regulado, además –en ocasiones, sin el necesario amparo legal ni del título XI de la LRBRL ni de la legislación sectorial, como de hecho ha declarado la jurisprudencia–, otras cuestiones sancionadoras relevantes. Aquí haré referencia a dos de ellas.

En primer lugar, un nutrido grupo de ordenanzas ha previsto la responsabilidad sancionadora solidaria de los padres o tutores por las infracciones cometidas por los menores de edad que dependan de ellos³⁸. Pero la mayoría de esos preceptos han sido anulados por vulnerar o la reserva de ley o el principio de personalidad de las sanciones (art. 84.4 de la ordenanza de Barcelona³⁹, art. 40.4 de la ordenanza de Segovia de 2011, art. 36.5 de la ordenanza de Albacete⁴⁰, art. 46.1 de la ordenanza de Zamora⁴¹, arts. 14.4 y 38.4 de la ordenanza de Alcalá de Henares de 2010⁴² y art. 124 de la ordenanza de Bilbao de 2010⁴³, entre otros. Por su parte, el art. 35.3 de la ordenanza de Granada prevé su responsabilidad subsidiaria).

En segundo término, algunas ordenanzas han establecido provisiones sobre las medidas provisionales que pueden acordarse en el procedimiento sancionador de dudosa legalidad. Por ejemplo, el artículo 83.3 de la ordenanza de Barcelona prevé la imposición, como medida cautelar, del pago inmediato de la sanción antes de la resolución del procedimiento sancionador cuando la persona infractora no resida en el municipio⁴⁴, lo que me parece que, como poco, vulnera el derecho a la presunción de inocencia del acusado y no residente.

STS de 25 octubre 2011, RJ\2012\1548. *Vid.*, al respecto, GARCÍA GARCÍA, M.J., *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 125-170.

³⁷ En el mismo sentido de la sentencia anterior, la STSJ de Castilla y León, de 30 de enero de 2012, n. 134/2012, anula el art. 60 de la Ordenanza de Zamora que preveía la sustitución o reducción de la sanción de multa por la asistencia a sesiones formativas por vulnerar la reserva de ley.

³⁸ Lo critica por oponerse al principio de personalidad de las sanciones PEMÁN GAVÍN, J., "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona", cit., pp. 47-48: "hubiera sido por ello más acertado restringir la responsabilidad solidaria de los padres a las obligaciones de pago derivadas de la imposición de multas a los menores".

³⁹ Lo declara nulo la STSJ de Cataluña, de 23 de noviembre de 2009, n. 1156/2009, recurso contencioso-administrativo n. 330/2006, por vulnerar la reserva de ley en materia sancionadora.

⁴⁰ Lo declara nulo la STSJ de Castilla La Mancha, de 1 de julio de 2014, n. 449/2014, por vulnerar la reserva de ley en materia sancionadora.

⁴¹ Lo declara nulo por vulnerar el principio de culpabilidad, la STSJ de Castilla y León, de 30 de enero de 2012, n. 134/2012.

⁴² Lo declara nulo la STSJ de Madrid, de 8 de marzo de 2012, n. 337/2012, por vulnerar el principio de personalidad de las sanciones.

⁴³ Sin embargo, la STSJ del País Vasco, de 27 de junio de 2012, n. 521/2012, declara que el precepto es conforme a derecho y no vulnera el principio de personalidad de las sanciones.

⁴⁴ Lo critica PEMÁN GAVÍN, J., "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona", cit., p. 49, porque "en realidad más que de una medida cautelar o provisional en sentido propio se trata de una ejecución anticipada de la sanción que se lleva a cabo (...) incluso antes de existir una resolución sancionadora como tal". *Vid.*, sobre esto, la STSJ de Cataluña, de 23 de noviembre de 2009, n. 1156/2009, recurso contencioso-administrativo n. 330/2006.

6 Las garantías del derecho sancionador y su posible incumplimiento en la LOPSC y las ordenanzas de convivencia

Es verdad que el régimen sancionador de la LOPSC ha planteado problemas por posible vulneración de algunas de las garantías propias del derecho sancionador. Pero pasa lo mismo con el de las ordenanzas de convivencia, aunque prácticamente no hayan sido cuestionadas por ello, salvo alguna excepción⁴⁵. De hecho, creo –después de estudiar esto con detalle– que el régimen sancionador previsto en la LOPSC no es más represivo ni menos garantista que el de las ordenanzas de convivencia, todo lo contrario. Y, sin embargo, estas han pasado inadvertidas y no han recibido las críticas doctrinales y jurisprudenciales que claramente se merecían.

Con relación al régimen sancionador concreto de la LOPSC, prácticamente todo lo que se ha escrito sobre él han sido críticas muy duras. En mi opinión, no hay para tanto. Se ha afirmado sistemáticamente que es un derecho administrativo sancionador menos garantista y mucho más represivo que el anterior: que el de la LOPSC/92. No lo creo. Al revés, creo que la LOPSC actual ha regulado mejor que su antecesora muchos aspectos del régimen sancionador en esta materia, pero ahora no es el momento de entrar en ello⁴⁶.

Por el contrario, sí mereció muchas de las críticas que se le hicieron el anteproyecto de LOPSC que presentó el Gobierno. Pero el texto finalmente aprobado supo corregir, a partir de las propuestas de mejora que figuraban en los informes del CGPJ y del Consejo Fiscal y en el dictamen del Consejo de Estado, muchas de las debilidades del anteproyecto. En este sentido, puede decirse que el anteproyecto cometía tantos excesos e irregularidades que ha hecho hasta buena a la LOPSC finalmente aprobada.

¿Cuáles han sido las principales deficiencias que se le han imputado al régimen sancionador de la LOPSC? La vulneración, en algunos casos, de los principios de tipicidad de infracciones y sanciones, proporcionalidad de las sanciones y de la garantía *non bis in idem*⁴⁷. Analizaré estos problemas a continuación, pero no solo respecto de la LOPSC, sino también con relación a las ordenanzas de convivencia.

⁴⁵ TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., "Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona", cit., pp. 546 y 554, sí alude en su trabajo en varias ocasiones a la mala o lamentable técnica jurídica con que se redactó la ordenanza de Barcelona que ha generado problemas con relación a varias garantías del derecho sancionador, como la reserva de ley, la tipicidad, el principio de personalidad de las sanciones, la imposición de sanciones de plano, el régimen de las medidas cautelares o la prohibición de la *reformatio in peius* (pp. 545-548).

⁴⁶ Vid. ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más", cit., pp. 137-144.

⁴⁷ En cualquier caso, hay más garantías de los ciudadanos que podrían verse afectadas, sobre todo, por la disminución de derechos que conlleva tramitar un procedimiento administrativo sancionador en lugar de un proceso penal, que es una de las consecuencias que ha tenido la conversión en infracciones administrativas de algunas de las antiguas faltas del CP. Tanto el Consejo de Estado como el CGPJ lo advirtieron en sus respectivos informes al anteproyecto y, de hecho, el Consejo de Estado lo criticó de una manera especialmente vigorosa.

6.1 La garantía *non bis in idem*

Con relación a la garantía *non bis in idem*, el principal problema que ha planteado la LOPSC, según la doctrina, es que muchas de sus normas sancionadoras se solapan o concurren con normas penales que tipifican delitos. Ocurre en materia de armas, de orden público, de drogas, de cumplimiento de servicios esenciales, etc. Lo demuestran los preceptos de la LOPSC que tipifican muchas conductas como infracción y añaden “siempre que no sean constitutivas de delito”. Hasta veinte veces lo repite la LOPSC. La supresión de las faltas ha empeorado esta situación que ya existía antes en materia de drogas o de armas, porque prácticamente todas las faltas que han desaparecido del CP se han transformado en dos ilícitos: en delito y en infracción administrativa según la mayor o menor gravedad de la conducta. Ha ocurrido con las faltas de perturbación del orden en acto público, de resistencia y desobediencia, de uso público e indebido de uniforme, de falta de respeto y consideración a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de abandono de animales domésticos. Por eso, los concursos de normas punitivas (penal y administrativa sancionadora) serán constantes y la garantía *non bis in idem* sufrirá continuas amenazas⁴⁸.

Todo esto que decimos es verdad y resulta preocupante la pasividad e indiferencia que ha mostrado el legislador a la hora de definir los tipos de la LOPSC. Pero los mismos problemas pueden plantearse con relación a las ordenanzas de convivencia que también se refieren en no pocos casos a la posibilidad de que sus infracciones puedan ser constitutivas de infracción penal. Dice, por ejemplo, el artículo 17.1 de la ordenanza de Barcelona que la realización de las conductas descritas en el precepto anterior (toda conducta de menosprecio a la dignidad de las personas, cualquier comportamiento discriminatorio, las actitudes de acoso entre menores, etc.) tendrán la consideración de infracción grave “sin perjuicio de que los hechos sean constitutivos de infracción penal”. Y establece el artículo 79.2 que las infracciones que tipifica (conductas obstruccionistas a las tareas de control, investigación o sanción en los ámbitos de la convivencia y el civismo) lo serán “sin perjuicio de la legislación penal y sectorial”. Por su parte, establece el artículo 51.1 que las conductas descritas en el artículo precedente (sobre venta ambulante en el espacio público no autorizada) serán constitutivas de infracción “sin perjuicio de la legislación penal”. El artículo 55.1 prevé que la realización de actividades y prestación de servicios no autorizados en el espacio público, como el tarot, videncia, masajes o tatuajes, serán constitutivas de infracción leve “sin perjuicio de la legislación penal”. Según el artículo 63.1, las conductas vandálicas, agresivas o negligentes en el uso del mobiliario urbano son constitutivas de infracción muy grave “sin perjuicio de la legislación penal y de protección de la seguridad ciudadana”. Y afirma el artículo 63.2 que los actos de deterioro grave, como destrozos de los espacios públicos, son constitutivos de infracción grave “sin perjuicio de la legislación penal”. Ni que decir tiene que todos estos preceptos se van repitiendo en el articulado de las demás ordenanzas de

⁴⁸ Vid. GÓMEZ TOMILLO, M., “Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías”, cit. (en prensa).

convivencia que también añaden *motu proprio* otros supuestos de concurrencia con la legislación penal diferentes.

Cuestión aparte, y que también es perfectamente posible, es la concurrencia de una norma sancionadora de la LOPSC y una norma sancionadora de una ordenanza de convivencia. En estos casos –y aunque la LOPSC haya guardado silencio–, prevalecerá siempre la estatal sobre la norma local en concurso. Aquí no procedería resolver en favor de la norma sancionadora especial o de la que, en su caso, prevea mayor sanción. Porque no se trata de simples relaciones de normas de un mismo ordenamiento, sino de relaciones entre distintos ordenamientos jurídicos. La norma tipificadora local nunca puede impedir la aplicación de la estatal, que es de preferente aplicación respecto a aquella. Por tanto, puede entenderse que todas las normas tipificadoras que contengan las ordenanzas son, en realidad, solo de aplicación subsidiaria: solo son aplicables si la conducta no está prevista y sancionada en una norma estatal o autonómica⁴⁹. Esta es la solución general que se desprende, además, para el caso específico de las ordenanzas de convivencia, del artículo 140.1 LRBRL cuando afirma que “serán muy graves las infracciones que supongan: a) una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas... o a la salubridad u ornato públicos, *siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana*”. Y lo mismo se infiere del artículo 140.1.f) LRBRL: “Serán muy graves las infracciones que supongan: f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, *no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana*”.

Habría sido muy conveniente que las ordenanzas de convivencia lo hubiesen aclarado expresamente o que la propia LOPSC –que es posterior en el tiempo– lo hubiera hecho por ellas. También hubiera sido perfectamente posible que la LOPSC hubiese alterado para este sector concreto las reglas expuestas y optase por establecer normas sancionadoras supletorias, esto es, solo aplicables en defecto de las normas locales⁵⁰. Por ejemplo, que hubiera dispuesto que sus normas sobre infracciones por beber alcohol en las calles fuesen de aplicación solo a falta de regulación por ordenanza de esos mismos ilícitos. Pero, por no hacer, no ha hecho ni una cosa ni la otra.

6.2 La tipicidad de las infracciones y la reserva de ley y la culpabilidad en las sanciones

En cuanto a la garantía de la tipicidad de las infracciones y de la predeterminación normativa de las sanciones, se ha denunciado que muchos tipos de la LOPSC son demasiado amplios y tan indeterminados que no garantizan un mínimo de certeza y de

⁴⁹ Vid. con carácter general REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, cit., pp. 3745-3748.

⁵⁰ Vid. en este sentido REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, cit., p. 3749.

seguridad jurídica a los ciudadanos a la hora de prever cuáles de sus comportamientos podrán ser sancionados. Las críticas del CGPJ y del Consejo Fiscal a muchas de las infracciones previstas en el anteproyecto, precisamente, por vulnerar el principio de tipicidad fueron muy intensas⁵¹. En mi opinión, y a pesar de las fuertes críticas de los penalistas a este respecto⁵², el uso que hace la LOPSC de los conceptos jurídicos indeterminados para tipificar sus infracciones es moderado⁵³, y son muy escasas las infracciones previstas en el texto finalmente aprobado que pueden plantear este problema. Buen reflejo de ello es que el Consejo de Estado se mostró muy favorable con el anteproyecto en lo referente a la garantía de la tipicidad, y consideró que era adecuado y razonable el uso que hacía de conceptos jurídicos indeterminados a la hora de tipificar las infracciones⁵⁴.

En cuanto a las ordenanzas de convivencia, no he visto que su régimen sancionador haya recibido críticas por la posibilidad de vulnerar la garantía de tipicidad. De hecho, hay quien hasta las ha alabado por hacer justo lo contrario. Dice PEMÁN GAVÍN⁵⁵, cuando comenta la ordenanza de Barcelona, que “debe notarse que se pone especial cuidado en cumplir el mandato constitucional de tipicidad, precisando de modo exhaustivo las conductas que constituyen infracción administrativa y sus correspondientes sanciones”. Y después insiste: “Hay como veremos algunos temas en los que las opciones introducidas suscitan reparos y resultan cuestionables, pero por lo que se refiere al respeto del principio de tipicidad, el texto de la Ordenanza me parece impecable”. Bien es verdad que PEMÁN dice esto de la ordenanza de Barcelona cuando la compara con la tipificación de infracciones que hacían las

⁵¹ El CGPJ consideró que no satisfacían los principios de tipicidad y taxatividad las conductas típicas previstas en los actuales arts. 35.4 y 37.6, 36.2, 36.4, 36.5, 36.18, 36.23, 37.5 y 37.15 LOPSC. Por su parte, según el Consejo Fiscal, vulneraban la garantía de tipicidad las conductas previstas en los actuales art. 35.4, art. 37.5 y art. 37.7. Con relación a esta última del art. 37.7, informó que “están descritas en términos excesivamente amplios, no lo suficientemente precisos, concretos y taxativos como para colmar sin duda alguna las exigencias del principio de tipicidad”.

⁵² Vid. RIDAO MARTÍN, J., “Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016, p. 217; BILBAO UBILLOS, J.M., “La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, cit., pp. 246-248; ALONSO RIMO, A., “El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): Análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación”, cit., p. 13; PRESNO LINERA, M. A., “La expansión del derecho administrativo sancionador securitario: Análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, cit., pp. 285; y BAUCCELLS I LLADÓS, J., “El nuevo ‘derecho sancionador autoritario’. Acerca de la constitucionalidad del Código Penal y la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 24, 2015, pp. 24-30.

⁵³ Lo cree también REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, cit. (en prensa).

⁵⁴ En la consideración general quinta, dice el dictamen del Consejo de Estado al anteproyecto de la LOPSC que “merece una consideración general la utilización por el prelegislador de conceptos jurídicos indeterminados, que se califican de vagos e imprecisos en varios de los informes que constan en antecedentes (...) El Consejo no comparte tales criterios. La utilización de conceptos jurídicos indeterminados (...) no equivale a vaguedad e imprecisión (...) La razón jurídica no es una razón mecánica y, por ello, el legislador no puede prever detalladamente todas y cada una de las circunstancias del caso al que hay que aplicar la ley, especialmente en materia tan fluida como es el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por eso, es adecuado y razonable tanto el recurso a los conceptos jurídicos indeterminados, como a lo razonable de la interpretación de la norma y la valoración de los hechos en presencia. Ello no supone abrir la puerta a la arbitrariedad”.

⁵⁵ PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, cit., pp. 34-35.

antiguas ordenanzas de policía y buen gobierno (de Madrid de 1948 o de Valladolid de 1924), que eran mucho peores en este sentido, pero ni aun así se sostienen sus argumentos⁵⁶.

En mi opinión, hay muchos preceptos en las ordenanzas de convivencia que han tipificado infracciones a través de fórmulas vagas y amplísimas y haciendo un uso desmedido de los conceptos jurídicos indeterminados⁵⁷. De hecho, las pocas sentencias que las han cuestionado y han anulado algunos de sus artículos lo han hecho, precisamente, porque sus tipos infractores vulneraban el principio de tipicidad. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la infracción consistente en ir *casi desnudo* por los espacios públicos de Barcelona o de Valladolid y con la de transitar o permanecer en los espacios públicos de Barcelona o Valladolid solamente con *una prenda de ropa similar al bañador*. Las cuatro han sido anuladas por las SSTs de 23 de marzo de 2015 (RJ\2015\2113) y de 9 de mayo de 2016 (RJ\2016\2588)⁵⁸, respectivamente, por vulnerar la garantía de tipicidad⁵⁹. En la misma línea, la STSJ de Castilla y León, de 23 de marzo de 2017, n. 349/2017, anula la expresión “parcialmente desnudo” del artículo 16.2.d) y 22.1.n) de la ordenanza de Salamanca por el mismo motivo. Por su parte, la

⁵⁶ Unos años después PEMÁN en “La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, cit., pp. 38-41, sí reconoce que hay preceptos en las ordenanzas en los que queda vulnerado el principio de tipicidad; por ejemplo, en los arts. 23 y 24 de la derogada ordenanza de Valladolid de 2004, por cuanto se limitan a reproducir lo dispuesto en el art. 140.1 LRBRLL sin introducir más elementos de concreción (como declaró la STS de Castilla y León, de 15 de diciembre de 2006, n. 2247/2006) y en el art. 103.4 de la ordenanza de civismo de Lleida, que tipifica como infracción grave “la falta de respeto y la insolidaridad hacia otras personas”. También, en el art. 103.6 de la ordenanza leridana que tipifica como infracción grave “alterar el orden público y el descanso vecinal”.

⁵⁷ También lo piensa TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona”, cit., pp. 546-547.

⁵⁸ Las analiza GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Orden público y libertad (Vestimenta, comunicación comercial y audiovisual, ocio y banderas)*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 175-178.

⁵⁹ El art. 74 bis de la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona disponía que: 1. “Queda prohibido ir desnudo o desnuda o casi desnudo o casi desnuda por los espacios públicos, salvo autorizaciones para lugares públicos concretos, mediante Decreto de Alcaldía. 2. Asimismo, queda prohibido transitar o permanecer en los espacios públicos solo en bañador u otra prenda de ropa similar, excepto en las piscinas, las playas u otros lugares donde sea normal o habitual permanecer con esta prenda de ropa. La prohibición a la que se refiere este apartado no es de aplicación en los paseos marítimos, ni a las calles ni vías inmediatamente contiguas a las playas o en el resto del litoral”. Y el art. 74 ter añadía que “la realización de la conducta descrita en el primer apartado del artículo anterior será considerada infracción leve, y será sancionada con una multa de 300 a 500 euros” y “la descrita en el segundo apartado del artículo anterior será considerada infracción leve, y será sancionada con una multa de 120 a 300 euros”. Según la STS de 23 de marzo de 2015 (RJ 2015, 2113), no respeta la exigencia de tipicidad la expresión “ir semidesnudo” o “en prenda similar a un bañador”. En concreto, la Sala declaró que el motivo de recurso debe prosperar en relación con las expresiones “casi desnudo” y “casi desnuda” del artículo 74.bis.1 de la ordenanza y “otra prenda de ropa similar” al bañador del artículo 74.bis.2, pues, en contra de lo afirmado en la sentencia de instancia, no resulta factible determinar con un mínimo grado de precisión las concretas características de las conductas que se sancionan. Y añadió: “hubiera sido necesario un mayor esfuerzo de la Corporación municipal para acotar este indeterminado concepto (“casi desnudo” o “casi desnuda”) y no dejar al aplicador del precepto tan extraordinario margen de apreciación en una materia que, desde luego, no puede afirmarse que se presente con indiscutible claridad”.

En el mismo sentido, la antigua Ordenanza de convivencia ciudadana de Valladolid –ya derogada– establecía que “ninguna persona podrá estar desnuda o semidesnuda en los espacios y vías de uso público, salvo que cuente con autorización expresa del Ayuntamiento o realice actividades formalmente amparadas en el ejercicio de derechos fundamentales. Asimismo, queda prohibido transitar o permanecer en los espacios públicos mencionados en bañador o en cualquier otra pieza de ropa similar, excepto en las piscinas, las playas o cualquier otro lugar en que sea normal o habitual estar con este tipo de ropa”. En otro precepto consideraba infracción sancionable el incumplimiento de esta prohibición. La sentencia de instancia anuló el inciso “o en cualquier otra pieza de ropa similar”. Por su parte, la STS de 9 de mayo de 2016 (n. 1013, RJ 2588) razona que la prohibición no vulnera los arts. 14 y 16 CE y tampoco el principio de proporcionalidad, pero entiende que vulnera el art. 25.1 CE, además de la expresión “cualquier otra pieza similar” al bañador, ya anulada, la de “semidesnuda”. Admite, desde luego, conforme a jurisprudencia ya consolidada, que se tipifiquen infracciones mediante conceptos jurídicos indeterminados, pero solo cuando “su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de manera que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas prohibidas”. En este caso, el TS considera que no se dan esas condiciones.

STSJ de Castilla-La Mancha, de 1 de septiembre de 2014, n. 494/2014, anuló el artículo 9.3, párrafo primero, de la ordenanza de Almagro que tipificaba como infracción “la emisión de cualquier ruido doméstico que, por su volumen exceda de los límites que exige la tranquilidad pública o el descanso de los ciudadanos, desde las 22:00 hasta las 08:00 horas, y entre las 15:00 y las 17:00 horas”. Y ello por cuanto la descripción de la conducta típica realizada por el precepto vulneraba la garantía de tipicidad.

Hay pocas sentencias más que lo hagan y muchos preceptos más en las ordenanzas que incumplen esta garantía. Como muestra, los artículos 16.1 y 17.2 de la ordenanza de Barcelona, que tipifican como infracción grave “toda conducta de menosprecio a la dignidad de las personas, así como cualquier comportamiento discriminatorio” que se realice en el espacio público. O el artículo 22.1 a) de la ordenanza de Salamanca, que tipifica como infracción leve “No respetar la señalización y los horarios existentes en los parques y jardines y/o no atender las indicaciones expuestas en tales recintos, las que puedan formular los trabajadores o responsables de los mismos y la Policía Local”. También, el artículo 22.2 a), que tipifica como infracción grave “Realizar cualquier forma de rotura, vertido, desplazamiento o cualquier otra actividad o manipulación que ensucie, degrade, impida su utilización o menoscabe de cualquier forma, cualquiera de los bienes comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza que sea contraria a su uso o destino habituales o implique su deterioro, siempre que no esté contemplada como infracción muy grave”. Y el artículo 20 a) de la ordenanza de Santander según el cual es infracción muy grave “Perturbar la convivencia ciudadana de forma que incida grave, inmediata y directamente en la tranquilidad y en el ejercicio de derechos legítimos de otras personas, en el normal desarrollo de actividades de toda clase conforme a la normativa aplicable y en la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no tipificadas en la legislación sobre protección de la seguridad ciudadana”. También, el artículo 34 h) de la ordenanza de Pamplona, que tipifica como infracción muy grave los “Actos u omisiones contrarios a lo previsto en esta Ordenanza que pongan en peligro grave la salud o la integridad física o moral de las personas”. Y así muchísimos otros.

6.3 El principio de proporcionalidad de las sanciones

6.3.1 Infracciones que sancionan conductas irrelevantes o muy poco lesivas

Se ha criticado también a la LOPSC por sancionar en algunos casos conductas insignificantes que no merecen reproche punitivo alguno; por ejemplo, el caso de perder tres o más veces en un año el DNI (art. 37.11 LOPSC), de no denunciar culpablemente su pérdida o sustracción (art. 37.10 LOPSC) o de escalar edificios o monumentos para desplegar pancartas reivindicativas de algo (art. 33.14 LOPSC). Puede que sea verdad y, quizá, lo más razonable sería que estas conductas quedaran impunes. Pero, dicho esto, más grave me parece lo que han hecho los preceptos de las ordenanzas que han tipificado como infracciones ciertas conductas que tienen claramente una lesividad muy reducida cuando no inexistente o que son muchas veces acciones meramente

asociales o desordenadas y que, en todo caso, eran toleradas hasta hace bien poco⁶⁰, como gritar, dormir en un banco del parque, cortar una flor, escupir, cantar en la calle, determinadas formas de mendicidad⁶¹, etc.

6.3.2 Infracciones que tipifican el ejercicio de derechos fundamentales

En la otra cara de la moneda, también se ha denunciado que hay preceptos en la LOPSC (art. 36.1, art. 36.2, art. 36.4, art. 36.23, art. 37.3, párrafo segundo) que tipifican y sancionan simples conductas de protesta ciudadana y, con ello, el ejercicio de verdaderos derechos fundamentales (de manifestación, de reunión, de libertad de expresión, libertad de información, etc.). Jurídicamente estas críticas no se sostienen y suponen una concepción de los derechos fundamentales como derechos absolutos que no admiten límites para garantizar otros bienes jurídicos –en nuestro caso, el orden público–⁶², pero, en cualquier caso, también las ordenanzas de convivencia –que no hay que olvidar son reglamentos– establecen prohibiciones que limitan severamente no ya facultades no identificables con derechos o la libertad genérica (regar las plantas desde el balcón, tener animales de compañía, acampar, hacer fogatas, pasearse sin camiseta por el centro de la ciudad, etc.), sino ciertos derechos, incluso fundamentales⁶³, cuando su ejercicio pueda comportar una perturbación del orden público. Y no solo establecen estas prohibiciones, sino que además sancionan su incumplimiento⁶⁴. Desde luego, ni la libertad genérica del individuo ni los derechos fundamentales (la propiedad, la libertad de empresa, la libertad de expresión) pueden incluir la posibilidad de dañar o de poner en peligro la convivencia y seguridad ciudadanas. Pero, quizá, las ordenanzas de convivencia –que, insisto, son reglamentos,

⁶⁰ Se ha referido a ello y lo ha criticado el penalista RANDO CASERMEIRO, P., "El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador", *In Dret*, n. 1, 2010, pp. 13, 15, 22 y 23: "Sin duda, el espaldarazo a la potestad sancionadora de los ayuntamientos a través de normas de rango no legal, singularmente las ordenanzas municipales ha tenido mucho que ver con la prohibición de conductas cuya lesividad es muy reducida, y que en todo caso eran toleradas hasta hace bien poco: (...) Los entes locales han visto, en definitiva, un filón productivo para intervenir (...) La seguridad ciudadana se configura tan ampliamente por el derecho administrativo sancionador actual –RANDO se refiere a las ordenanzas locales– que se considera lesionada por la comisión de meras conductas asociales o desordenadas (...) Se debería poner freno al ejercicio desembarazado de potestades legislativas sancionadoras que está teniendo lugar el ámbito de la Administración local".

⁶¹ *Vid.*, sobre esto, MELERO ALONSO, E., "Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es Derecho administrativo del enemigo", cit., pp. 10-14 y 23-24, para el que la regulación sobre las personas sin hogar en las ordenanzas locales tiene la naturaleza de derecho administrativo del enemigo. Se trata –dice– de una normativa que castiga las actividades cotidianas de las personas sin hogar. De esta forma se está poniendo en práctica una política de exclusión social (p. 25).

⁶² ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más", cit., pp. 126-129.

⁶³ *Vid.* BELANDO GARÍN, B., "Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites?", Lloria García, P. (dir.), *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018, pp. 62-67.

⁶⁴ *Vid.* sobre esto REBOLLO PUIG, M., "Artículo 84", Rebollo Puig, M. (dir.), e Izquierdo Carrasco, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 2214-2215. *Vid.*, también, ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 48-53; GARCÍA GARCÍA, M.J., *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, cit., pp. 54 y 77-93; y BROTAT I JUBERT, R., *La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos*, Universidad de Barcelona, 2014 (tesis doctoral), pp. 409-414. Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/134667> (16 de mayo de 2019).

aunque de carácter especial– debieran haber previsto algunos de esos límites a la libertad genérica y al ejercicio de derechos fundamentales con mucha menos ligereza y más mesura de la que han empleado hasta ahora.

Hay sentencias –pocas– que han anulado preceptos de ordenanzas por entrañar límites contrarios al contenido esencial de los derechos fundamentales del ciudadano. Por ejemplo, la STSJ de Castilla y León, de 8 de octubre de 2013, n. 1692/2013, anuló el artículo 7.1 y 3 de la ya derogada ordenanza de Valladolid de 2004 por vulnerar el derecho a la libertad de expresión. Dicho precepto sometía a previa autorización municipal la colocación de cualquier tipo de pancarta en la vía pública, incluso en los edificios privados cuando la colocación de los carteles, pancartas y otros elementos no dañaran la superficie y fueran de fácil extracción. La sentencia considera “exorbitante y contrario a la libertad de expresión que cualquier acto de comunicación iconográfica, visual, escrita o protesta, netamente temporal, y que se realice en el exterior de bienes de titularidad privada se someta a autorización municipal bajo sanción”. Esta misma STSJ de Castilla y León, de 8 de octubre de 2013, n. 1692/2013⁶⁵, ha anulado también el artículo 15.1 de la ordenanza de Valladolid de 2004 según el cual “quedan prohibidas las conductas que adopten cualquier forma de mendicidad en las vías y espacios públicos”, porque al referirse a cualquier forma de mendicidad está prohibiendo todas sus manifestaciones. Hay que distinguir, según la sentencia, entre la mendicidad realizada en estado de necesidad, de forma educada y no reiterada, de la solicitud de dinero en limosna en situaciones que implican el uso de menores, de modo coactivo o de forma que dificulte el tránsito de peatones o vehículos. La sala considera ajustada a derecho la prohibición de esta segunda forma de mendicidad, por entender que puede conllevar una situación de riesgo, peligro o incomodidad. Pero no es así en el primer caso, en el que la prohibición puede implicar la vulneración del principio fundamental de libertad de las personas. Especialmente conocida ha sido la STS de 14 de febrero de 2013 (RJ\2013\2613), que anuló varios preceptos de la ordenanza de Lleida de 2010 relativos a la prohibición de acceder o permanecer en los edificios municipales a las personas que portasen velo integral porque, en defecto de una ley que prevea esa limitación, resultan contrarios al contenido esencial del derecho a la libertad religiosa⁶⁶.

7 Los descuidos y olvidos de la LOPSC

En otro orden de cosas, una de las mayores debilidades de la LOPSC es que su régimen sancionador no haya tenido en cuenta a las ordenanzas de convivencia. Como ya hemos advertido, la elaboración y aprobación de la LOPSC fueron de la mano de la reforma del CP de 2015, a la que tuvo muy presente, con la finalidad de incorporar en su articulado algunas de las faltas que aquella suprimió del libro III del CP.

⁶⁵ La comenta BELANDO GARÍN, B., “Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites?”, cit., pp. 66-67

⁶⁶ Analizan esta sentencia con detalle GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Orden público y libertad (Vestimenta, comunicación comercial y audiovisual, ocio y banderas)*, cit., pp. 45-60; y GARCÍA GARCÍA, M.J., *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, cit., pp. 87-90.

Pero, sorprendentemente, la LOPSC ha ignorado por completo la existencia de las ordenanzas locales que ya tipificaban no pocas de las infracciones que ella misma ha previsto luego. Y ese olvido me parece decepcionante.

En lo que aquí nos interesa, la LOPSC solo se ha referido a las ordenanzas municipales en un precepto, el artículo 32.3, y no para articular las relaciones con las ya existentes, sino para prever posibles regulaciones futuras. Es verdad que este precepto no se refiere expresamente a las de convivencia o civismo, sino en general a las ordenanzas municipales, pero siendo una ley de seguridad ciudadana lo lógico es entender que, antes que nada, estará pensando en ellas (y, en general, en las que puedan aprobarse para regular las mismas materias que ella aborda).

En concreto, dice el 32.3, que se inserta dentro del capítulo V (Régimen sancionador), en la sección 1.^a, relativa a “Sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre las infracciones y la aplicación de las sanciones”:

Artículo 32. Órganos competentes.

...

3. “Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del art. 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley”.

Y, por su parte, establece el artículo 41, que se sitúa en la sección 2.^a del capítulo V, relativa a “Infracciones y sanciones”:

Artículo 41. Habilitación reglamentaria.

“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

Es decir, según los artículos 32.2 y 41 LOPSC, las ordenanzas municipales podrán especificar las infracciones y graduar las sanciones que ella misma ha tipificado, siempre y cuando –hay que entender, aunque no lo concrete el artículo 32.3, párrafo segundo, LOPSC– el municipio tenga competencia sobre la materia concreta de que se trate en cada caso⁶⁷.

De cualquier forma, parece raro que la LOPSC se limite a decir esto como si al tiempo de aprobarse no hubiera ya vigente en nuestro ordenamiento un inmenso derecho sancionador de la convivencia ciudadana que han ido aprobando desde hace más de quince años esas ordenanzas locales. De hecho –como ya se ha dicho antes– un buen

⁶⁷ La nueva posibilidad que tienen las ordenanzas, en virtud del art. 32.2, de graduar las sanciones previstas en la LOPSC conlleva que en lo sucesivo puedan prever, además de la sanción de multa –que es lo único que han podido hacer hasta ahora ex art. 141 LRBRL–, las otras accesorias del art. 39.2 LOPSC, atendiendo a la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción y a su gravedad: cierre temporal de establecimientos, suspensión temporal de licencias, comiso de bienes y retirada de armas. *Id.*, con carácter general, VELASCO CABALLERO, F., y DÍEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, cit., p. 62.

número de las infracciones que ha previsto la LOPSC coincide punto por punto con las que acostumbran a tipificar todas las ordenanzas de convivencia⁶⁸. Así ocurre, por ejemplo, con las infracciones previstas en los artículos 36.10 (portar o exhibir armas), 36.11 (solicitar o aceptar servicios sexuales retribuidos en la vía pública), 36.15 (obstaculizar el funcionamiento de los servicios de emergencia); 36.16 (consumo o tenencia ilícita de drogas en lugares públicos, así como el abandono de jeringuillas), 36.19 (tolerancia en el consumo de drogas en establecimientos públicos), 37.2 (exhibir objetos peligrosos), 37.5 (realizar o incitar a la realización de actos contra libertad sexual), 37.7 (ocupación de la vía pública y venta ambulante no autorizada), 37.13 (daños o deslucimientos de bienes de uso o servicio público o de bienes privados en la vía pública), 37.15 (remoción de vallas para delimitar perímetros de seguridad), 37.16 (dejar sueltos animales peligrosos y abandonar a animales domésticos) y 37.17 (beber alcohol en las calles). Al menos, la LOPSC podría haberse declarado de aplicación preferente en caso de concurrir con una norma sancionadora local. O hasta de aplicación supletoria. Pero ni eso ha hecho. Sorprendente y decepcionante.

Bien es verdad que la LOPSC/92 decía algo parecido en su artículo 29.2 *in fine*⁶⁹, pero por aquel entonces aún no se había aprobado el actual título XI de la LRBRL – que es introducido en 2003 – ni, en consecuencia, existían las actuales ordenanzas de convivencia que fueron apareciendo, precisamente, a partir de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que fue la que añadió ese título XI a la LRBRL. Así que puede concluirse, en favor de la LOPSC/92, que no afrontó el problema de las ordenanzas de convivencia porque, al tiempo de su redacción, ese problema no existía en nuestro ordenamiento.

Con lo poco que dice la LOPSC al respecto, da la impresión de que en lo sucesivo lo único que podrán hacer las ordenanzas de convivencia es desarrollar su régimen sancionador: especificar sus infracciones y graduar sus sanciones. Nada más. Lo curioso es que esto lo diga la LOPSC, como si los artículos 139 a 141 LRBRL no existieran y la protección de la convivencia ciudadana no haya sido tradicionalmente una competencia normativa asumida por los municipios⁷⁰.

Lo normal será que las ordenanzas de convivencia que se aprueben de aquí en adelante sigan invocando los artículos 139 a 141 LRBRL como título competencial para regular su régimen sancionador, pues estos preceptos – y otros de la LRBRL –, aunque sean de carácter general, les habilitan para tipificar infracciones nuevas y

⁶⁸ En este sentido, CASINO RUBIO, M., "La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades sancionadoras", cit. (en prensa).

⁶⁹ El art. 29.2 *in fine* de la LOPSC/92 decía: "Para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el art. 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común". Por su parte, las infracciones cuya sanción se atribuía en este artículo a la competencia de los alcaldes eran las relativas a espectáculos públicos, tenencia y consumo de drogas y las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del art. 26 LOPSC/92.

⁷⁰ *Vid.* CASINO RUBIO, M., "La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos", *Anuario de Derecho Municipal 2015*, n. 9, 2016, p. 138.

hacer mucho más de lo que les permite la LOPSC⁷¹. Aunque puede que también empiecen a invocar los artículos 32.3 y 41 LOPSC para prever sus mismas infracciones y sanciones: especificando las primeras y graduando las segundas.

Por poner algunos ejemplos, el municipio de Valladolid aprobó el 6 de febrero de 2018 su nueva ordenanza de protección del medio urbano, que ha derogado a la anterior de protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales. Ni en su articulado ni en su exposición de motivos nombra a la LOPSC, sino a la LRBRL, y su artículo 3.1 dispone que “Esta ordenanza se aprueba en el ejercicio de las competencias municipales establecidas en el marco de la vigente Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en materia de conservación y tutela de los bienes municipales; seguridad en lugares públicos; ...; protección de la salubridad pública; ...; todo ello para la adecuada ordenación de determinadas relaciones de vecindad y del uso de bienes y servicios de interés local”. Únicamente en su disposición adicional podría encontrarse una alusión indirecta a la LOPSC, y a otras tantas leyes sectoriales, cuando afirma que “Lo establecido en esta ordenanza no impedirá la aplicación del régimen sancionador previsto en las disposiciones sectoriales que califiquen como infracción las acciones u omisiones contempladas en la misma. En todo caso no podrán ser objeto de sanción los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento”. Tampoco la nombra ni la tiene en cuenta –a la LOPSC– la ordenanza de San Cristóbal de la Laguna de 3 de mayo de 2016.

Por el contrario, sí invoca la LOPSC en varios de sus preceptos la ordenanza de seguridad y convivencia ciudadana en el espacio público del Ayuntamiento de Alconchel (Badajoz). Su preámbulo dice así:

“La Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (...) ha generado numerosas dudas en los ayuntamientos dado que habilita para que las ordenanzas municipales puedan introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en la propia ley”.

Y, luego, en los artículos 63 y siguientes –y tras haber previsto un régimen de infracciones conforme a los artículos 139 y siguientes de la LRBRL– tipifica, aludiendo como fundamento legal a su artículo 32.3, unas dieciocho infracciones de la LOPSC –muy graves, graves y leves–, prevé la posibilidad de imponer las sanciones accesorias en ella previstas, y se remite a ella para determinar las cuestiones relativas a los sujetos responsables, los menores, la reparación del daño causado, la caducidad del procedimiento y la tramitación del procedimiento sancionador abreviado⁷². Es decir, esta ordenanza ha previsto dos grupos de infracciones diferentes: uno con base en

⁷¹ Lo estudia en el ámbito de las infracciones relacionadas con la prostitución, FERNÁNDEZ LE GAL, A., “La respuesta sancionadora del Estado frente a la prostitución”, cit. (en prensa).

⁷² Prácticamente lo mismo –que la de Alconchel– ha hecho la ordenanza municipal de convivencia ciudadana en el espacio público de Novelda de julio de 2017 en sus arts. 88 (normas de conducta), 89 (régimen de sanciones), 93 (responsabilidad de las infracciones) y 95 (procedimiento sancionador).

Por su parte, también se han referido a la LOPSC, pero solo para cuestiones puntuales y no para tipificar sus mismas infracciones y sanciones, la ordenanza de Fuengirola de 2018 en el art. 30 (en temas de prostitución) y la ordenanza del municipio de Arganda del Rey de 2018 en el art. 65 (sobre medidas de policía administrativa directa y funciones de la policía local relativas al cumplimiento de la ordenanza).

el título XI LRBRL (el tradicional de todas las ordenanzas de convivencia) y otro con base en el artículo 32.3 LOPSC (en el que hace suyas muchas de las infracciones que ha establecido la LOPSC). La LOPSC ha hecho posible, por tanto, que ahora las ordenanzas dupliquen sus posibilidades de tipificar infracciones. Un verdadero disparate.

En definitiva, el legislador estatal ha hecho mal y debiera haber afrontado la situación. Igual una buena solución habría sido que la LOPSC fijase unos criterios mínimos más específicos sobre la antijuridicidad de las infracciones y las clases de sanciones en materia de convivencia ciudadana⁷³ y, a partir de ahí, habilitara a las ordenanzas a tipificar sus propias infracciones y sanciones con esos límites legales, como hacen con carácter general los artículos 139 a 141 LRBRL⁷⁴. Este marco les permitiría tipificar infracciones nuevas bajo el amparo de la LOPSC.

La polémica está servida. Lo razonable, desde luego, es que la LOPSC se hubiera encargado de prestar cobertura legal a las ordenanzas de convivencia, esto es, que fuese ella, por resultar más específica que el título XI de la LRBRL, la ley sectorial que habilitase y enmarcase su régimen sancionador⁷⁵. La pelota estaba en su tejado, por decirlo coloquialmente⁷⁶. Pero ha preferido no hacerlo y mirar para otro lado.

Bibliografía

- ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, n. 195, 2014.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 191, abril-junio 2018.
- ALONSO RIMO, A., “El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): Análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 21, 2014.

⁷³ VELASCO CABALLERO, F., y DÍEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, cit., p. 60, dejan claro que “conforme al mismo artículo 139 de la LRBRL, el catálogo de criterios que luego enuncia el artículo 140 de la LRBRL solo rige en defecto de normativa sectorial específica. De manera que estos criterios no impiden que el propio Estado o cada comunidad autónoma, cada uno en los límites de sus títulos competenciales, fijen otros ‘criterios mínimos de antijuridicidad’, complementarios o distintos de los contenidos en el artículo 140 de la LRBRL”. Luego, en la p. 61, insisten en que “al Estado o a las comunidades autónomas corresponde ahora, de acuerdo con la distribución competencial de materias, completar los criterios generales de tipificación establecida en el artículo 140 de la LRBRL, adecuándolos a las características de cada concreto ámbito de actuación municipal. No se trata, aquí tampoco, de fijar tipos de infracción. Se trata de fijar criterios orientadores de la tipificación municipal en cada concreto ámbito competencial local... Será a partir de esos criterios sectoriales mínimos, sumados a los criterios más generales contenidos en el artículo 140 de la LRBRL, como cada ayuntamiento establecerá tipos concretos de infracciones por contravención de ordenanzas y los clasificará como muy graves, graves o leves”.

⁷⁴ Dice LASAGABASTER HERRARTE, I., “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, cit., p. 21, sobre los criterios de antijuridicidad de las infracciones que con carácter general establece el art. 140 LRBRL, que para algunas materias faltan criterios mínimos de antijuridicidad evidentes. Este es el caso, en su opinión, de las contravenciones que pueden existir en el cumplimiento de la normativa reguladora de los servicios públicos o en las contravenciones de carácter ambiental.

⁷⁵ *Ídem*, con carácter general, REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, cit., pp. 3744.

⁷⁶ Se refiere a ello FERNÁNDEZ LE GAL, A., “La respuesta sancionadora del Estado frente a la prostitución”, cit. (en prensa).

- BALLBÉ I PRUNÉS, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Universidad, 1984.
- BARCELONA LLOP, J., “Las infracciones y sanciones administrativas en la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Algunos aspectos problemáticos”, *Seguridad ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la ley Corcuera*, Trotta, Madrid, 1993.
- BAUCELLS I LLADÓS, J., “El nuevo ‘derecho sancionador autoritario’. Acerca de la constitucionalidad del Código Penal y la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 24, 2015.
- BELANDO GARÍN, B., “Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites”, Lloria García, P. (dir.), *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018.
- BILBAO UBILLOS, J.M., “La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, n. 36, 2015.
- BROTAT I JUBERT, R., *La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos*, Universidad de Barcelona, 2014 (tesis doctoral). Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/134667> (16 de mayo de 2019).
- CASINO RUBIO, M., “Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia”, *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4, 2011.
- CASINO RUBIO, M., “La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos”, *Anuario de Derecho Municipal 2015*, n. 9, 2016.
- CASINO RUBIO, M., “La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades sancionadoras”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- FERNÁNDEZ LE GAL, A., “La respuesta sancionadora del Estado frente a la prostitución”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- GARCÍA GARCÍA, M.J., *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014.
- GÓMEZ TOMILLO, M., “Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Orden público y libertad (Vestimenta, comunicación comercial y audiovisual, ocio y banderas)*, Atelier, Barcelona, 2018.
- IBÁÑEZ PICÓ, M., “Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 307, 2008.

- LASAGABASTER HERRARTE, I., “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 68, 2004.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C., “El uso no autorizado de imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- MELERO ALONSO, E., “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es Derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016.
- MERINO ESTRADA, V., “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 300-301, 2006.
- MORILLAS CUEVA, L., “Reflexiones críticas sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana”, Abogacía Española. Consejo General. Disponible en: <http://www.abogacia.es/2014/03/27/reflexiones-criticas-sobre-elanteproyecto-de-ley-organica-de-seguridad-ciudadana>
- ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 305, 2007.
- PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- PEMÁN GAVÍN, J., “La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 36, 2010.
- PIZARRO NEVADO, R., “La tutela sancionadora del patrimonio privado inmobiliario en la LOPSC”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- PRESNO LINERA, M.A., “La expansión del derecho administrativo sancionador securitario: Análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, Cuerda Arnau, M.L., y García Amado, J.A. (dirs.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- PRESNO LINERA, M.A., “El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014.
- RANDO CASERMEIRO, P., “El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador”, *In Dret*, n. 1, 2010.

- REBOLLO PUIG, M., “Artículo 84”, Rebollo Puig, M. (dir.), e Izquierdo Carrasco, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, Rebollo Puig, M. (dir.), e Izquierdo Carrasco, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- RIDAO MARTÍN, J., “Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016.
- RODRÍGUEZ ALONSO, C., “La indeterminación competencial y la potestad sancionadora de los entes locales como presupuesto fallido para la sustitución de las sanciones administrativas por trabajos en beneficio de la comunidad”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016.
- RUIZ-RICO RUIZ, C., “Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013”, *Actualidad Administrativa*, n. 1, 2014.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- VELASCO CABALLERO, F., y DÍEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 5, 2004.

Regap



ESTUDIOS

