

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONVIVENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO(*)

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA Y SU FUNDAMENTO JURÍDICO.– III. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.– IV. COMPORTAMIENTO CIUDADANO Y ACTUACIONES PROHIBIDAS: NORMAS DE CONDUCTA EN EL ESPACIO PÚBLICO: 1. Prostitución. 2. Mendicidad. 3. Nudismo o casi nudismo. 4. Tenencia de animales. 5. Degradación visual del entorno urbano: A) Residuos y basuras. B) Grafitos, pintadas y otras expresiones gráficas. C) Pancartas, carteles y folletos.– V. CONCLUSIÓN.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La proliferación en los últimos años de regulaciones acerca de la convivencia ciudadana en el entorno urbano se debe fundamentalmente a la confluencia de necesidades proteccionistas encaminadas, por un lado, al reconocimiento del derecho de todos a comportarse libremente en los espacios públicos y a ser respetados en su libertad y, por otro, en la necesidad de asumir determinados deberes de convivencia y de respeto a la libertad, la dignidad y los derechos reconocidos a los demás, así como al mantenimiento del espacio público en condiciones adecuadas. Moda pasajera o no, lo que sí que es verdad es que términos como el de civismo están adquiriendo gran relevancia, fruto de lo cual en la actualidad la casi totalidad de los Ayuntamientos de capitales de provincia, los cuales son objeto de este estudio, cuentan con normativa al respecto.

Palabras clave: prostitución; mendicidad; nudismo; degradación visual; entorno urbano.

ABSTRACT: *In recent years, most of the Spanish's City Councils have approved regulations on citizen coexistence in the urban environment. There have been several major reasons for this: the right of everyone to behave freely in public spaces and to be respected in their freedom, the need to assume certain duties of coexistence and respect for the freedom, dignity and rights recognized for others, as well as the maintenance of public space in adequate conditions. Passenger fashion or not, what is true is that terms such as citizenship are gaining great relevance.*

Key words: prostitution; beggary; nudism; visual degradation; urban environment.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 17 julio 2017 y evaluado favorablemente para su publicación el 5 marzo 2018.

I. INTRODUCCIÓN

La existencia, cada vez más común, de conductas y comportamientos que pueden interferir negativamente en la vida del ciudadano, requiere la existencia de un marco jurídico que armonice la pacífica convivencia en el entorno urbano, expandiéndose su acción tanto a los espacios públicos, como también, en algunos casos, a los privados (JIMÉNEZ ASENSIO, 2011) (1). Como apunta MERINO ESTRADA (2006: p. 493), aunque las Ordenanzas de convivencia ciudadana realzan el valor de las políticas preventivas, tampoco pueden considerarse normas esencialmente sancionadoras. Sí que es verdad que la regulación de ciertas conductas no es una empresa fácil, ya no sólo por la problemática en cuanto a la interferencia local en la imposición de sanciones, sino incluso por el alcance sobre el ciudadano más cuando se trata de un extranjero residente (JIMÉNEZ ASENSIO, 2005: p. 61). En este sentido, el establecimiento de toda una serie de deberes, limitaciones y prohibiciones, así como la adopción de medidas para su cumplimiento, constituyen elementos esenciales en la puesta en marcha y funcionamiento de dichas Ordenanzas.

El que la Ciudad sea entendida como un espacio social de convivencia (DÍAZ RUIZ, 2005), lleva consigo la necesidad de articular diferentes acciones por parte de los poderes públicos en aras de lograr, aparte de la «sostenibilidad social» (PONCE SOLÉ, 2002), la recuperación de las «virtudes cívicas», además de dar solución al proceso de deterioro de la convivencia en las ciudades (CASINO RUBIO, 2003: p.2), circunstancias todas ellas que serán analizadas a continuación.

II. ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA Y SU FUNDAMENTO JURÍDICO

Como se ha señalado anteriormente, la casi totalidad de los Ayuntamientos de las capitales de provincia españolas cuentan con Ordenanzas de convivencia ciudadana, las cuales adoptan diferentes denominaciones en su tratamiento ya que, aunque la mayoría utilizan la convivencia ciudadana como elemento articulador, no siempre es así. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Tenerife se decanta por la expresión «policía y buen gobierno», el Ayuntamiento de Toledo por la referencia a la «conservación del entorno urbano», o el de Bilbao por el «espacio público», añadiéndose incluso la vinculación entre convivencia y ocio

(1) Estos principios se pueden encontrar en las diferentes exposiciones de motivos de las Ordenanzas de convivencia ciudadana que serán analizadas a continuación. Como ejemplo, se puede destacar la Ordenanza de la Ciudad de Barcelona con una delimitación clara y amplia de la gran importancia de este tipo de normativas en una sociedad cada vez más globalizada. *Vid.* CASINO RUBIO (2012: p. 9 y ss.) e IBÁÑEZ PICÓ (2008: p. 144 y ss.).

como es el caso del Ayuntamiento de Ciudad Real, la protección del paisaje y la limpieza de la vía pública en el Ayuntamiento de San Sebastián o la prevención de actos vandálicos en el Ayuntamiento de Zamora (2). En este sentido,

(2) A Coruña: Ordenanza local para regular la convivencia y el ocio en el espacio público de la ciudad de A Coruña (B.O.P. de La Coruña de 21 de junio de 2008); Albacete: Ordenanza reguladora de los espacios públicos de Albacete para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo (B.O.P. de Albacete, núm. 49, de 29 abril 2015); Ávila: Ordenanza municipal sobre convivencia ciudadana (B.O.P. de Ávila de 23 de julio de 2008); Badajoz: Ordenanza Municipal de Policía Urbana (B.O.P. de Badajoz 20 de diciembre de 2013); Barcelona: Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona (B.O.P. de Barcelona 24 enero 2006); Bilbao, Ordenanza del espacio público (aprobada definitivamente por acuerdo plenario de fecha 23 de septiembre de 2010, Publicada en BOB, núm. 186, de 27 de septiembre de 2010); Cáceres (Ordenanza municipal reguladora de la convivencia ciudadana y de la protección del entorno urbano (B.O.P. de Cáceres de 5 de junio de 2006); Castellón de la Plana: Ordenanza municipal de convivencia ciudadana de Castellón de la Plana (B.O.P. de Castelló, núm. 133, del 1 de noviembre de 2008), Ciudad Real: Ordenanza reguladora de la convivencia y el ocio en el término municipal de Ciudad Real; Cuenca: Ordenanza Municipal para proteger los espacios públicos y la convivencia ciudadana (B.O.P. de Cuenca de 15 junio de 2009) Girona: Ordenanza general de convivencia ciudadana y vía pública (B.O.P. de Girona, número 120, de 27 de agosto de 1996); Granada: Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada (B.O.P. de Granada, núm. 202, de 21 octubre de 2009); Guadalajara: Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara (B.O.P. de Guadalajara, núm. 156, de 30 diciembre 2009); Huesca: Ordenanza de convivencia del Ayuntamiento de Huesca (B.O.P. de Huesca 23 diciembre 2008); La Palma: Ordenanza reguladora del uso cívico de los espacios públicos (publicado en el BOIB, núm. 40, del 19 de marzo de 2011), Ordenanza para fomentar y garantizar la convivencia cívica en la ciudad de Palma de Mallorca, publicada en el BOIB núm. 69 de 20 de mayo de 2014 (Derogada por sentencia núm. 45 de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de fecha 2 de febrero de 2016); Las Palmas de Gran Canaria: Ordenanza de 11 de marzo 2011, reguladora del uso cívico de los espacios públicos; León: Ordenanza del Excmo. Ayuntamiento de León sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de las conductas antisociales; Lleida: Ordenanza municipal de civismo y convivencia de la ciudad de Lleida (B.O.P. de Lleida, núm. 36, de 13 de marzo de 2007); Logroño: Ordenanza Municipal de fomento de la convivencia ciudadana (B.O.P. de La Rioja, núm. 21, de 14 febrero 2011); Madrid: Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa (BO. Ayuntamiento de Madrid 16/07/1948); Málaga: Ordenanza Municipal para la garantía de la convivencia ciudadana y la protección del espacio urbano de Málaga (B.O.P. de Málaga 14 febrero 2013); Melilla: Decreto n.º 266 de fecha 5 de mayo de 2015, relativo a aprobación definitiva del reglamento para la garantía de la convivencia ciudadana y la protección del espacio urbano en la Ciudad autónoma de Melilla (B.O.P. de la Ciudad de Melilla de 12 de mayo de 2015); Oviedo: Ordenanza municipal de convivencia ciudadana (B.O.P. del Principado de Asturias, núm. 136, de 14 de junio de 2010); Pamplona: Ordenanza municipal sobre promoción de conductas cívicas y protección de los espacios públicos (BO. Navarra núm.15 de 3 de febrero de 2006 y BON núm. 61 de 22 de mayo de 2006); Salamanca: Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana (B.O.P. de Salamanca, núm. 223, 19 de noviembre de 2008 y BOP. Salamanca núm. 220. 13 de noviembre de 2.015); San Sebastián: Ordenanza sobre el civismo, reguladora del uso y la limpieza de la vía pública y la protección del paisaje urbano (B.O.P. de

deben tenerse en cuenta los antecedentes normativos para entender el actual compendio normativo acerca de la convivencia ciudadana. Con ello, conviene aludir necesariamente ya no sólo a las distintas disposiciones recogidas en los sucesivos Códigos Penales aprobados o la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, sino también a las Ordenanzas de policía y buen gobierno, que ya recogían la tipificación por el ámbito local y de manera autónoma de infracciones y sanciones administrativas, y que todavía coexisten como ocurre con la veterana Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid de 1948. Dada esta situación, puede identificarse una confluencia entre Ordenanzas de convivencia ciudadana y Ordenanzas de policía y buen gobierno que, si bien tienen un mismo espíritu regulatorio, difieren en la mayoría de las ocasiones sólo en la nomenclatura que los Ayuntamientos otorgan (PEMÁN GAVÍN: 2007, p. 12, 20-21).

Centrándonos en el ámbito competencial relacionado con la aprobación municipal de estas Ordenanzas, hay varios aspectos conflictivos a dilucidar.

Gipuzkoa núm. 183 de 22 de septiembre de 2004); Santa Cruz de Tenerife: Ordenanza municipal de policía y buen gobierno (B.O.P. núm. 26 de septiembre de 1986); Santander (Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales); Segovia: Ordenanza de convivencia ciudadana (B.O.P. de Segovia, núm. 47, de 20 de abril de 2011); Sevilla: Ordenanza Municipal de Medidas para el Fomento y Garantía de la convivencia ciudadana (B.O.P. de Sevilla, núm. 166 de 18 julio de 2008); Tarragona (Ordenanza general de convivencia ciudadana y de uso de los espacios públicos de Tarragona (B.O.P. de Tarragona núm. 158, del día 11 de julio de 2005, y núm. 201, del día 1 de septiembre de 2005); Teruel: Ordenanza de convivencia ciudadana y protección del paisaje urbano de Teruel (B.O.P. de Teruel, núm. 34 de 18 febrero de 2011); Toledo: Ordenanza municipal de conservación del entorno urbano (B.O.P. de Toledo de 23 de julio de 1993); Valladolid: Ordenanza municipal de protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales (B.O.P. de Valladolid núm. 76, de 31/03/2012); Zamora: Ordenanza de convivencia ciudadana y prevención de actos vandálicos (B.O.P. de Zamora 25 febrero 2011). Como se comprueba la regulación de la convivencia ciudadana en el ámbito local es profusa, habiéndose elaborado incluso por la Federación Española de Municipios y Provincias (2017) una Ordenanza tipo. Por otra parte, si bien algunas capitales de provincia no cuentan con una Ordenanza de convivencia ciudadana, sí que disponen de otras Ordenanzas que tratan aspectos concretos que se vinculan a la anterior como puede ser la limpieza urbana, tenencia y circulación de animales, publicidad y uso de la vía pública, protección del ambiente acústico, expedición de alcohol y tabaco a menores de dieciséis años (Ayuntamiento de Cádiz), playas y calas, disparo de fuegos de artificio (Ayuntamiento de Alicante); venta ambulante (Ayuntamiento de Huelva); uso de zonas verdes (Ayuntamiento de Orense); protección de la atmósfera (Ayuntamiento de Palencia); protección de espacios naturales, parques jardines, arbolado urbano y protección de animales y regulación de su tenencia (Ayuntamiento de Soria); utilización de la playas y zona adyacente o el ejercicio de la prostitución en la vía pública (Ayuntamiento de Valencia); suelta de perros en parque públicos, uso de las zonas verdes, protección del arbolado urbano, limpieza pública, recogida y tratamiento de residuos sólidos (Ayuntamiento de Zaragoza), siendo los más comunes la de tenencia de animales, venta ambulante o limpieza urbana.

Como punto de partida conviene aludir a diferentes preceptos constitucionales que delimitan la intervención municipal al respecto. El derecho constitucional a disfrutar de un ambiente agradable y adecuado en la ciudad recogido en el art. 45 CE, la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos y mejorar la calidad de vida, o la garantía de la autonomía municipal (art. 137 CE), son algunos de los elementos esenciales para la intervención municipal en el logro del llamado «entorno urbano de calidad», en el que la pacífica convivencia entre iguales es imprescindible (3).

Dejando a un lado la potestad reglamentaria recogida en el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL, es en su Título XI, añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, donde se concentra el fundamento jurídico de estas Ordenanzas al insertarse la regulación de determinados usos que por «incívicos» resultan incompatibles con la debida protección del uso común del espacio público (4). Así, los artículos 139 a 141 LBRL posibilitan el que los Ayuntamientos, para la adecuada ordenación de las relaciones sociales de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, puedan establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones (5). No obstante, tal y como indican distintos pronunciamientos judiciales, al determinar las concretas conductas infractoras, las Ordenanzas locales deben respetar «el límite de antijuricidad material», lo que supone que el bien jurídico protegido por la infracción debe ser alguno de los que genéricamente señala el artículo 139 LBRL, es decir, la convivencia

(3) *Vid.* Exposición de motivos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Albacete: «Son muchas las circunstancias que inciden en el logro de este entorno urbano de calidad: las diversas formas de contaminación del medio, la tranquilidad, la pacífica convivencia ciudadana, el silencio, el tránsito sin restricciones en los espacios públicos, etc., y adquiere una especial trascendencia en la ordenación y gestión de la ciudad, constituyendo un reto que debe afrontarse para que sea una realidad el derecho de los vecinos, vecinas y visitantes a disfrutar de un ambiente urbano adecuado para el desarrollo de la persona».

(4) Ello puesto en relación con la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, en la que se recoge la posibilidad de que mediante Ordenanza se pudieran regular conductas calificadas como infracción administrativa y relacionadas directamente con la gestión del espacio (*vid.* Ayuntamiento de Barcelona).

(5) *Vid.* Exposición de motivos de las Ordenanzas del Ayuntamiento de Barcelona, Castellón de la Plana o Zamora. Con ello se capacita a cada Municipio para concretar los distintos tipos de infracciones, de conformidad con las competencias atribuidas en los artículos 4 y 25 en materia de conservación y tutela de los bienes públicos, de protección de la seguridad de los lugares públicos, de policía urbanística, de protección del medio ambiente, etc.

y el uso de servicios, bienes y espacios públicos de interés local (6). A su vez, debe añadirse otro aspecto importante y es que la mera atribución por Ley de competencias a los Municipios, de conformidad con el art. 25.2 LBRL, no conlleva la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia (7).

Por otra parte, no hay que obviar la problemática jurisprudencial en torno a la competencia propia de los Entes Locales para establecer infracciones y sanciones en relación con el principio de legalidad, hecho que ha tenido reflejo en diversos pronunciamientos acerca precisamente de la imposición de sanciones por parte de Ayuntamientos a raíz de la aparición de estas Ordenanzas de convivencia ciudadana. En este sentido, a la hora de analizar la potestad sancionadora de la Administración Local de conformidad con el art. 25 CE (8), conviene acudir a la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio, citada en la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la cual delimitó el alcance de la potestad

(6) Sentencia núm. 449/2014 de 1 julio del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª): «Se prevé una infracción para la que, pese a lo que manifiesta la parte demandante, existe habilitación normativa de conformidad con lo expresado en el título XI de la LBRL. La habilitación para el establecimiento de infracciones y sanciones la concede la Ley de Bases de Régimen Local para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Ése es el criterio de atribución de competencia, debiendo considerar inserto en el mismo la regulación de la actividad de la prostitución, o cualquier otra, si la misma es desarrollada en los espacios públicos y puede tener incidencia en el uso que los demás hayan de hacer de los mismos, por cuya adecuada utilización debe velar la administración local, o en la pacífica convivencia».

(7) En relación con la incidencia de las potestades municipales y la incidencia de la figura de la Ordenanza municipal puede consultarse a BLASCO DÍEZ (2001). Por otra parte, en lo relativo a la relación existente entre Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora conviene apuntar los estudios de VELASCO CABALLERO y DIEZ SASTRE (2004); Alegre Ávila (2004) y ORTUÑO RODRÍGUEZ (2009).

(8) La identidad de principios entre sanciones penales y administrativas fue afirmada por el Tribunal Constitucional en sentencias 2/1981, de 30 de enero, y 18/1981, de 8 de junio. A su vez, la sentencia del Tribunal Constitucional, 42/1987, de 7 de abril, estableció que el contenido nuclear del principio de legalidad en materia sancionadora (referida al Estado y Comunidades Autónomas) integra, al menos, una doble garantía: «El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla “nullum crimen nulla poena sine lege”, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto [...]. La segunda, de carácter formal [...]». Por otra parte, las sentencias núm. 822/2010, de 16 septiembre; núm. 434/2005, de 5 abril; núm. 1935/2004, de 14 diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) recogen un análisis en profundidad de la incidencia del art. 25.1 CE en el marco de la jurisprudencia constitucional.

sancionadora local (9). Adoptando un criterio flexible, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico sexto de la citada sentencia, señala que del art. 25.1 CE se derivan dos exigencias mínimas en relación a la tipificación de infracciones y sanciones por las Ordenanzas municipales (10). Así, en primer lugar, en lo referido a la tipificación de infracciones, corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad o, mejor dicho, los criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción (11). Además, en segundo lugar, del art. 25.1 CE debe entenderse la exigencia de que la Ley reguladora de cada materia sea la que establezca las clases de sanciones que pueden establecer las Ordenanzas municipales, entendiéndose por tal el hecho de que la Ley establezca «una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica» (12).

(9) Una explicación de la evolución normativa y jurisprudencial de esta problemática se puede encontrar en el fundamento jurídico octavo de la sentencia núm. 1560/2014, de 2 junio, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). En este sentido, se señala que la legislación municipal aprobada desde principios del siglo XIX hasta la promulgación de la misma Constitución en el último tercio del siglo XX, se caracterizó por «la mera atribución legislativa formal de la potestad sancionadora a favor de los municipios, reconociendo a las Ordenanzas como el instrumento adecuado para que aquellos, en el ámbito de sus competencias, tipificaran las infracciones y determinaran las correspondientes sanciones, eso sí, sin poder infringir las leyes o disposiciones generales del Estado (vinculación negativa)».

(10) Vid. Sentencias núm. 409/2009 de 26 marzo (fundamento de derecho séptimo) y núm. 974/2014, de 12 diciembre (fundamento de derecho segundo), del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª).

(11) Vid. Sentencia núm. 229/2013, de 20 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), en su fundamento jurídico vigésimo quinto: «Por tanto la Ley respeta y reconoce el principio de legalidad pero establece una serie de criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, doctrina está elaborada por la propia Sentencia del Tribunal Constitucional que la exposición de motivos cita. Los criterios mínimos de antijuridicidad se encuentra en el actual artículo 139 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local dedicado a la tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias y que establece que 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». Parecido análisis se recoge en las Sentencias núm. 61/2013, de 8 de mayo; 125/2012, de 2 de febrero; 835/2005, de 21 de junio; 592/2005, de 6 de mayo; 1916/2004, de 9 diciembre; núm. 104/2005, de 28 de enero; 1868/2004, de 30 noviembre; 1784/2004, de 23 noviembre, del mismo tribunal.

(12) Cabe concluirse, como indica la sentencia núm. 1560/2014, de 2 junio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, que, según el Tribunal Constitucional,

La delimitación hecha por el Tribunal Constitucional conllevó la introducción del Título XI de la Ley de Bases del Régimen Local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (13), modificándose a su vez los ya derogados artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, referentes al principio de legalidad y de tipicidad en la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, haciendo una remisión concreta, para las entidades locales, al Título XI LBRL. Analizando dicho Título se extrae el establecimiento de unos criterios mínimos de antijuridicidad con base en los cuales los Entes Locales pueden establecer infracciones (artículos 139 y 140), para después recogerse en el artículo 141 un catálogo de sanciones pecuniarias con el objeto de que se pueda seleccionar la consecuencia que lleva aparejada la conducta ilícita predeterminada (STC 132/2001, de 8 de junio) (14). Con ello puede decirse que el Título XI ha dado una «cobertura legal genérica a todas las ordenanzas municipales siempre que respeten las limitaciones establecidas en los artículos 139, 140 y 141 LBRL o las establecidas en la legislación sectorial», operando el art. 139 como cláusula habilitante para que las Entidades Locales puedan establecer tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en las correspondientes Ordenanzas (Merino Estrada, 2006: p. 488) (15). Por otra parte, como señala

«las Ordenanzas (o reglamentos locales) son las que realmente tipifican las infracciones y sanciones, es decir, las que definen las conductas ilícitas merecedoras de un concreto reproche o sanción que también concretan. Las Ordenanzas, en suma, son las que se encargan de cumplir el requisito de la “taxatividad” (garantía material del principio de legalidad)». No obstante, como señala la propia sentencia, hay que aludir en este marco jurisprudencial la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, donde «en aras de la autonomía local y en atención a la legitimación democrática ostentada por el Pleno Municipal, sentó una doctrina favorable a que las Ordenanzas tipificaran infracciones y sanciones en ausencia de legislación que señalase los criterios mínimos de antijuridicidad y el catálogo de posibles sanciones, utilizando un criterio hermenéutico adaptado a las actuales “necesidades sociales”, no sólo considera que son conformes a derecho las normas locales sancionadoras dictadas con sustento en una “Ley de mínimos” (STC 132/2001), sino también aquellas que se aprueben en ausencia de toda disposición legal».

(13) Doctrina seguida en las sentencias del Tribunal Constitucional 16/2004, de 23 de febrero, «Pub Belfast de Gijón», y la 25/2004, de 26 de febrero, «Discoteca Indian de Santander». Referencia a la importancia de la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se puede encontrar en la sentencia núm. 134/2012 de 30 enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en su fundamento jurídico undécimo.

(14) Vid. Sentencia núm. 1560/2014, de 2 junio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y sentencias núm. 409/2009, de 26 marzo, y 822/2010, de 16 septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), haciendo referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio.

(15) Sentencia núm. 134/2012 de 30 enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

JIMÉNEZ ASENSIO (2005: pp. 50-51), si para la concreción de las infracciones y sanciones por Ordenanza municipal se hace necesario e imprescindible que exista una norma con rango de ley que establezca los criterios generales, la inexistencia de la misma conlleva el importante dilema de cuál es la base de actuación de la Ordenanza. En este sentido, se ha venido a aludir un menoscabo de la potestad municipal, dando como solución el dotar de sustantividad a la potestad reglamentaria atribuida a los municipios a través del principio de autonomía local constitucionalmente garantizado e interpretado a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985.

También referido a la competencia propia de los Entes Locales para establecer infracciones y sanciones, dentro de la jurisprudencia ha sido igualmente tratado el problema relativo a la confluencia de la legislación sectorial en los procedimientos sancionadores. La posibilidad de que se establezca en una Ordenanza el que sean aplicables las sanciones recogidas por la legislación especial si son de cuantía superior a las previstas en aquella, es censurada por la jurisprudencia, declarándose su nulidad, al entender que ello implica que en un expediente incoado por la Corporación Local por la infracción de la Ordenanza municipal se puedan imponer sanciones económicas mayores que las delimitadas en el art. 141 LRBRL aplicando, como digo, la legislación sectorial especial (véase Código Penal o la Ley Orgánica de Protección ciudadana) siendo para esta caso competentes otros órganos o autoridades diferentes a los locales. A ello se sumaría un incumplimiento ya no sólo del principio *non bis in idem*, sino también del principio de proporcionalidad en cuanto que «dicho exceso punitivo haría quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, creando una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializando la imposición de una sanción no prevista legalmente» (16). Conviene señalar que la relación de este tipo de Ordenanzas tanto con el Código Penal, como con la Ley Orgánica de protección ciudadana, no ha sido algo puntual. En este sentido, el Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, en su artículo 603, ya disponía que aunque se pudieran establecer infracciones y sanciones por parte de las disposiciones reglamentarias del ámbito local (Ordenanzas de policía y buen gobierno), éstas no debían establecer penas mayores que

(16) Fundamento jurídico octavo *in fine* de la Sentencia núm. 1560/2014 de 2 junio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), la cual alude, en lo referido al principio de proporcionalidad, a las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 154/1990, de 15 de octubre (fundamento jurídico 3º), 177/1999, de 11 de octubre (fundamento jurídico 3); 2/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 3 a) y 229/2003, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 3) y Auto del Tribunal Constitucional 329/1995, de 11 de diciembre (fundamento jurídico).

las señaladas en el Código Penal, aun cuando hubiera de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determinare otra cosa por leyes especiales (17). A ello había que sumar el hecho de la inclusión en el Código Penal de diversas infracciones que eran incluidas entre las faltas «contra los intereses generales y régimen de las poblaciones» (Título II, Libro III) entre las que se encontraba, por ejemplo, el arrojar animales muertos, basuras o escombros en las calles o en sitios públicos donde estuviera prohibido hacerlo o el ensuciar fuentes o abrevaderos (multa de 25 a 1.000 pesetas y reprensión privada). No obstante, como señala PEMÁN GAVÍN (2007: p.13), la progresiva desaparición de estas infracciones tanto por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, como posteriormente por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, dejaron vía libre para que el ámbito local asumiera el protagonismo en la regulación de estas conductas (18).

Además del conflicto sancionador entre estas Ordenanzas y el ámbito penal, no hay que obviar otra conexión, en este caso, con el ámbito de la seguridad ciudadana. La inserción de la convivencia social en la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 a través de la consideración como actos contrarios al orden público los que alterasen la paz pública o la convivencia social (artículo 2) o, como de nuevo señala PEMÁN GAVÍN (2007: p.15), la habilitación del Alcalde para imponer multas por actos contrarios al orden público realizados en el respectivo Municipio hasta una determinada cuantía, tuvieron su continuación en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en donde se incluían algunos comportamientos

(17) Vid. Pemán Gavín (2007: p. 18). Hecho que ya se recogió en términos parecidos en el Código Penal de 1848 (art. 493), así como en los Códigos de 1850 (art. 505), de 1870 (art. 505), 1932 (art. 599), 1944 (art. 603) y finalmente, como se ha indicado, 1973 (art. 603).

(18) Ello sin olvidar, como recuerda PEMÁN GAVÍN (2007: p. 17), que la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 4 de agosto de 1970, derogada por el Código Penal de 1995, permitía aplicar diversas medidas de seguridad en supuestos como la realización de actos de homosexualidad; ejercicio de la prostitución; promoción o fomento del tráfico, comercio o exhibición de cualquier material pornográfico o su apología; mendigos habituales y los que vivieren de la mendicidad ajena o explotaren con tal fin a menores, enfermos, lisiados o ancianos; o aquellos que «con notorio menosprecio de las normas de convivencia social y buenas costumbres o del respeto debido a personas o lugares, se comportaren de modo insolente, brutal o cínico, con perjuicio para la comunidad o daño de los animales, las plantas o las cosas» (art. 2). Conductas algunas de ellas que ya eran recogidas en la Ley de vagos y maleantes de 1933 y su Reglamento de 1935 (trata de blancas, prostitución, venta de alcohol a menores de catorce años) a las que se sumaba un control sobre ciertos colectivos como mendigos, ebrios y toxicómanos o aquellos que explotaran o cooperaran en la explotación de juegos prohibidos (art. 2 de la Ley). Acerca de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social se pueden consultar los estudios de SERRANO GÓMEZ (1974: pp. 261-274) y MORENILLA RODRÍGUEZ (1977: pp. 65-82). En cuanto a la Ley de Vagos y Maleantes, HEREDIA URZÁIZ (2009).

incívicos producidos en el ámbito urbano, además de reconocer a los Alcaldes ciertas competencias sancionadoras en esta materia.

La actual regulación (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo) considera la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas como uno de los fines ya no sólo de la norma, sino también de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación. Esto se traduce en la incorporación de algunas conductas que se incluyen en las Ordenanzas de convivencia ciudadana, como la solicitud o aceptación de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores o que puedan generar un riesgo para la seguridad vial (art. 36.11); los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal (art. 37.13); dejar sueltos o en condiciones de causar daños a animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida (art. 37.16); o el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando se perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana (art. 37.17) (19). Además, de nuevo se recoge la habilitación de los Alcaldes para poder imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que se ostente competencia sobre la materia (art. 32), dando, eso sí, más libertad al eliminarse la previa audiencia de la Junta Local de Seguridad o las limitaciones por la población de los municipios y cuantía de la sanción que recogía la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero (art. 29.2). También debe aludirse otro aspecto importante como es la posibilidad de que disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, hecho que hay que vincular con las Ordenanzas municipales de convivencia de ciudadana que con ello pueden introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en la Ley siempre y cuando no constituyan unas nuevas, ni se altere su naturaleza y límites (art. 32.3 in fine). Esta circunstancia debe poner en correlación con la amplitud de supuestos a incluir dentro del caso de daños o deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, más cuando se permite que estas Ordenanzas puedan contribuir a la más

(19) Así, el ofrecimiento de servicios sexuales se considera infracción grave sancionable con multa de 601 a 30.000 euros, siendo el resto de las conductas señaladas infracciones leves a las que asignan multa de 100 a 600 euros (art. 39).

correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes (20).

El sustento jurídico de las Ordenanzas de convivencia ciudadana no hay que verlo únicamente desde el prisma del ordenamiento jurídico español, sino también desde el ámbito europeo a través de la Carta Europea de Autonomía Local y la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. La importancia de que las Entidades locales puedan ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local), supone el que los Ayuntamientos puedan llevar a cabo las correspondientes acciones de fomento para promover los valores de convivencia y el civismo en la ciudad (21), sumándose además una atribución de potestades no únicamente de ejecución o mera gestión (MERINO ESTRADA, 2006: p. 495), sino ante todo normativas (art. 4.4). Para finalizar, a todo lo demás se añade lo dispuesto por la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad donde también se incluyen acciones de promoción de las autoridades locales en esta materia, recalcando el objetivo de lograr, «por todos los medios de que disponen», el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes, además de la materialización efectiva de lo que viene a ser denominado «derecho a la ciudad», acompasado por otros no menos importantes como son el derecho al medio ambiente, al ocio o a la tranquilidad en la ciudad (22).

III. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

A la hora de analizar la incidencia de las Ordenanzas de convivencia ciudadana, conviene en primer lugar delimitar el objeto y ámbito de aplicación, para posteriormente acudir al amplio catálogo regulatorio de actuaciones prohibidas, teniendo presente que la jurisprudencia viene considerando los términos «convivencia» o «civismo» como conceptos jurídicos indeterminados (23).

(20) De igual manera hay que puntualizar la relación entre este tipo de Ordenanzas con los derechos fundamentales. Como explica CASINO RUBIO (2011, p. 765), la jurisprudencia ha venido a analizar hasta qué punto se produce una vulneración de la reserva de Ley orgánica en materia de derechos fundamentales cuando se tratan algunas conductas, decantándose, entre otros pronunciamientos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de marzo de 2009, porque una Ordenanza pueda regular materias accesorias de esos derechos fundamentales y libertades públicas y con ello incidir en la regulación municipal de éstos.

(21) Como indica JIMÉNEZ ASENSIO (2005: pp. 33-34), dicho artículo engloba el reconocimiento explícito de las potestades normativas municipales, teniendo como límite la Ley.

(22) Vid. VAQUER CABALLERÍA (2003) y GUILLÉN LANZAROTE (2013).

(23) Sentencia núm. 1560/2014 de 2 junio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

Haciendo un estudio comparado de las Ordenanzas actualmente vigentes en las capitales de provincia españolas, se observa que el objeto de estas normas sigue un modelo semejante, partiendo del hecho de la prevención de cualesquiera actuaciones de personas físicas o jurídicas que sean perturbadoras de la convivencia ciudadana (Ayuntamiento de Lérida, art. 1) (24). A ello se suma la protección de los bienes, instalaciones y elementos, públicos o privados que conforman el patrimonio de la ciudad, tanto urbanístico, como arquitectónico, frente a las agresiones, alteraciones y usos ilícitos de que pudieran ser objeto (Cáceres, art. 1). No obstante, hay Ordenanzas, como la del Ayuntamiento de Castellón de la Plana (arts. 1,2 y 8), que van más allá al no sólo promocionar, exigir y fomentar la convivencia y el civismo en los espacios públicos, sino también la creación de un ámbito de libertad basado en el respeto a la dignidad y a los derechos de los ciudadanos. Así, la búsqueda del bienestar colectivo o que la Ciudad sea un marco natural de convivencia y de iniciativa social (de nuevo, Ayuntamiento de Lérida, art. 1) son objetivos básicos, pudiendo sancionarse las actitudes incívicas, negligentes o irresponsables que deterioren esa «calidad de vida».

Es verdad que a la hora de comprobar qué debe entenderse por convivencia ciudadana, las Ordenanzas adaptan este concepto a sus necesidades regulatorias, por ejemplo, a la armonización de los derechos al ocio y al descanso (Ciudad Real, art. 1); el fomento de la convivencia y el civismo, especialmente dirigidos a los niños, niñas y a la juventud (Ayuntamiento de Castellón de la Plana); el fomento de la sensibilización ciudadana como instrumento más adecuado para erradicar las conductas incívicas y antisociales, haciendo prevalecer los valores de la convivencia y el mejor desarrollo de las libertades públicas (Ayuntamiento de Melilla, art. 1); el evitar una utilización abusiva y excluyente de los espacios públicos por los vecinos que perturbe la normal convivencia ciudadana, la gestión de residuos municipales y limpieza viaria; el derecho de las personas al descanso nocturno (Ayuntamiento de La Coruña, art. 1); el fomento de la educación para la salud y la prevención del consumo abusivo del alcohol y otras drogas (25); el respeto pleno a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas y religiosas y de formas de vida diversas existentes (Ayuntamiento de Palma, art. 1); la limpieza de la vía pública o el ornato de inmuebles o edificios, públicos y privados con fachada a la vía pública (Ayuntamiento de San Sebastián, art. 1). Al fin y al cabo, siguiendo lo dispuesto en la

(24) Entre otros, Ayuntamiento de Ávila (art. 1), Gerona (art. 1), León (art. 1), Salamanca (art. 1) o Santander (art. 1).

(25) Un interesante estudio de la jurisprudencia en torno a la relación entre la convivencia ciudadana y el ruido por el consumo de bebidas en la vía pública, se puede encontrar en BEATO ESPEJO (1996).

Ordenanza del Ayuntamiento de Segovia, la Ciudad debe ser considerada un espacio colectivo en el que todas las personas tienen derecho a encontrar unas condiciones óptimas, tanto ambientales, como para su realización personal, política y social, lo cual implica asumir también los «deberes de solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia». De ahí que este tipo de Ordenanzas recojan un conjunto de medidas encaminadas al fomento y a la promoción de la convivencia y el civismo, siempre regida por los principios de respeto mutuo y tolerancia (Ayuntamiento de Tarragona, art. 1).

Como se comprueba, y enlazando con el ámbito de protección, la preservación de los espacios públicos asume un protagonismo indiscutible. En este sentido, las normas delimitan de manera pormenorizada el ámbito de aplicación sobre el cual se extiende el manto protector de la misma. Por ejemplo, la Ordenanza del Ayuntamiento de León, y en parecido sentido la del Ayuntamiento de Santander (art. 2), toma como eje los bienes de servicio o uso públicos de titularidad municipal, tales como calles, plazas, paseos, parques y jardines, puentes y pasarelas, túneles y pasos subterráneos, aparcamientos, fuentes y piscinas, complejos deportivos y sus instalaciones, estatuas y esculturas, bancos, farolas, elementos decorativos, señales viarias, árboles y plantas, vallas, elementos de transporte y vehículos municipales. Todo este listado varía según la Ordenanza que se analice, si bien el anterior listado puede ampliarse tomando como modelo el caso del Ayuntamiento de Segovia que introduce también dentro de los bienes de servicio o uso públicos, «las calles, vías de circulación, aceras, plazas, avenidas, paseos, pasajes, bulevares, parques, jardines y demás espacios o zonas verdes o forestales, puentes, aparcamientos, fuentes y estanques, mercados, museos y centros culturales, colegios públicos, cementerios, piscinas, complejos deportivos y sus instalaciones, bancos, farolas, elementos decorativos, señales viarias, árboles y plantas, contenedores y papeleras, vallas, elementos de transporte y vehículos municipales, edificios públicos y demás espacios destinados al uso o al servicio público de titularidad municipal, así como a construcciones, instalaciones, mobiliario urbano y demás bienes y elementos de dominio público municipal situados en aquéllos» (art. 2.2) (26). Además, ha de englobarse ya no sólo los bienes e instalaciones de titularidad de otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas que forman parte del mobiliario urbano de la Ciudad en cuanto están destinados al público o constituyen equipamientos, instalaciones o elementos de un servicio público (marquesinas, elementos del transporte, vallas, carteles, anuncios, rótulos y otros elementos publicitarios, señales de tráfico, quioscos, contenedores, terrazas y veladores, toldos, jardineras y demás

(26) Dentro de estos listados se pueden encontrar otros elementos objeto de protección como las máquinas expendedoras de tickets de estacionamiento limitado (Ayuntamiento de Cáceres).

bienes de la misma o semejante naturaleza), sino también otros elementos que forman parte del patrimonio y el paisaje urbanos, como las fachadas de los edificios y otros elementos urbanísticos y arquitectónicos de titularidad pública o privada, tales como portales, galerías comerciales, escaparates, patios, solares, pasajes, jardines, setos, jardineras, farolas, elementos decorativos, contenedores, papeleras y bienes de la misma o semejante naturaleza, siempre que estén situados en la vía pública o sean visibles desde ella, sin perjuicio de los derechos que individualmente correspondan a los propietarios, además de los vehículos estacionados en la vía pública.

IV. COMPORTAMIENTO CIUDADANO Y ACTUACIONES PROHIBIDAS: NORMAS DE CONDUCTA EN EL ESPACIO PÚBLICO

La protección de la convivencia ciudadana a través de estas Ordenanzas lleva consigo la articulación de toda una serie de mecanismos que parten de la identificación de los bienes jurídicos tutelados y a su vez la aparición de diferentes normas de conducta, sancionando, en su caso, aquellas conductas que puedan perturbar, lesionar o deteriorar dicha convivencia. Debe tenerse presente que dichas normas tienen dos finalidades básicas como son el que los ciudadanos respeten la convivencia y tranquilidad ciudadanas y, de igual manera, los bienes y servicios públicos conforme a su uso. En este sentido, las normas recogen listados de prohibiciones más o menos amplios en los que sobre todo destacan las relativas a prostitución, mendicidad, residuos urbanos, tenencia de animales, degradación visual del entorno urbano o gestión de la publicidad (27); ello sin olvidar otras conductas importantes como el consumo de bebidas alcohólicas, uso de la vía pública (bicicletas, patines, etc.), el comercio ambulante o los juegos de azar (28). Aunque algunas de las Ordenanzas de convivencia ciudadana regulan estos aspectos, sí que es verdad que actuaciones concretas, como las relativas al consumo de bebidas alcohólicas

(27) CASINO RUBIO (2013, p.4) distribuye la composición de una Ordenanza tipo de la siguiente manera: i) degradación visual del paisaje o entorno urbano; ii) apuestas y prestación de servicios no autorizados; iii) uso inadecuado del espacio público para juegos; iv) mendicidad y ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública; v) necesidades fisiológicas; vi) consumo de bebidas alcohólicas; vii) uso impropio de los bienes y espacios públicos y actos vandálicos; viii) «contaminación acústica o, en fin, ix) limpieza viaria.

(28) En el caso del Ayuntamiento de Castellón de la Plana se encuentra un variado listado de prohibiciones en relación con: daños o alteraciones; pintadas; carteles, banderolas y otros elementos similares; folletos y octavillas; árboles; parques y jardines; papeleras, contenedores, estatuas, obras de arte urbanas, bancos y demás mobiliario urbano; objetos en la vía pública, alfombras, macetas y riego de plantas; petardos y cohetes; estanques y fuentes; lavado de automóviles; apuestas; monopatín y bicicletas; mendicidad; necesidades fisiológicas; actos públicos; consumo de bebidas alcohólicas; comercio ambulante no autorizado de alimentos, bebidas y otros productos; tarot, masajes y similares; playas o servicios de naturaleza sexual.

en la vía pública o la prestación de servicios sexuales, son reguladas mediante Ordenanzas específicas que vienen a completar la delimitación acerca de las prohibiciones en torno a estas conductas.

Habiéndose delimitado el objeto y ámbito de protección de las Ordenanzas de convivencia ciudadana, es preciso señalar el hecho de la existencia de dos elementos esenciales como son los derechos y deberes de los ciudadanos, base sobre la que se sustentan las normas de conducta. La articulación de las Ordenanzas de convivencia ciudadana parte de una serie de derechos básicos de cualesquiera ciudadano que, por ejemplo, el Ayuntamiento de Melilla (art. 5) refiere a aspectos tan básicos como el de usar libremente los espacios públicos de la ciudad y a ser respetados en su libertad; al buen funcionamiento de los servicios públicos competencia del Consistorio y a su prestación en condiciones de igualdad de acceso; a disfrutar del paisaje urbano de la ciudad como elemento integrante de la calidad de vida de las personas; o que el Ayuntamiento disponga e impulse medidas para el fomento de la convivencia ciudadana.

Este catálogo de derechos varía según la visión dada por los Ayuntamientos, faltando en algunos casos (entre otros, Ávila, Cáceres, Castellón de la Plana, León, Santander, etc.). No obstante, el derecho a comportarse libremente en los espacios públicos de la ciudad y a ser respetados en su libertad (entre otros, Ayuntamiento de Segovia, art. 7) constituye la base sobre la cual giran el resto de derechos básicos tales como la participación en los asuntos públicos; el acceso a los servicios y bienes públicos; el respeto a la integridad de las personas y la de sus bienes; el fomento de los valores democráticos en el municipio (Ayuntamiento de Tarragona, arts. 4 y siguientes); el derecho a la tranquilidad y al descanso; el derecho a la circulación afable; el derecho a la información y la orientación; el derecho universal al espacio público y a la convivencia; el derecho a recibir trato respetuoso, adecuado e igualitario (Ayuntamiento de las Palmas, art. 7) o el derecho de los ciudadanos extranjeros a convivir en un ambiente de civismo entre los ciudadanos y ciudadanas, colectivos e instituciones (Ayuntamiento de Huesca, art. 4).

A estos derechos se acoplan una serie de deberes, siempre teniendo en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que los ciudadanos tienen la obligación de respetar la convivencia y tranquilidad de los vecinos, además de utilizar los bienes y servicios públicos de acuerdo con el destino para el que fueron establecidos (Ayuntamiento de Cáceres, art. 8) (29). Así, estos

(29) En este sentido, el Ayuntamiento de Sevilla recoge la obligación de utilizar correctamente los «espacios públicos de la ciudad y los servicios, las instalaciones y el mobiliario urbano y demás elementos ubicados en ellos, de acuerdo con su propia naturaleza, destino y finalidad, y respetando en todo caso el derecho que también tienen los demás a usarlos y disfrutar de ellos». Completando esta obligación incluye todo un listado relativo a qué debe entenderse comprendido entre los espacios públicos, servicios, instalaciones y mobiliario urbano (art. 6).

deberes parten del respeto a las normas de convivencia establecidas, para completarse con otros deberes como los de respetar la convivencia y la tranquilidad ciudadana; respetar y no degradar de ninguna manera los bienes y las instalaciones públicas y privadas, ni el entorno medioambiental; usar los bienes y los servicios públicos y privados de acuerdo con su uso y destino; respetar el libre ejercicio de los derechos reconocidos al resto de la ciudadanía (Ayuntamiento de Palma, art. 8); el deber de colaborar con las autoridades y agentes locales en la erradicación de las conductas que alteren, perturben o lesionen la convivencia ciudadana (Ayuntamiento de Melilla, art. 6) o asimismo el colaborar con la Administración en el desarrollo de inspecciones, investigaciones, informes y en todas las tareas desarrolladas (Ayuntamiento de Huesca, art. 5) (30).

1. Prostitución

Dentro de las conductas más controvertidas que perturban la paz ciudadana, la prostitución ocupa una posición destacada. Su incidencia en la imagen del espacio urbano de las ciudades ha hecho que algunos Ayuntamientos hayan optado por aprobar Ordenanzas que controlen dicha actividad, enfocando la misma desde el punto de vista de la compatibilidad con la convivencia social. En este sentido, Ayuntamientos como los de Albacete, Barcelona, Castellón, Bilbao, Granada, Guadalajara, Málaga, Melilla, Murcia, Oviedo, Sevilla o Valencia cuentan con regulaciones al respecto, algunas tratando directamente esta problemática, otras a través de Ordenanzas de convivencia ciudadana (31). De ambos bloques normativos, sobre todo deben destacarse tres aspectos importantes a analizar, como son la introducción de normas de conducta, el régimen sancionador y las personas responsables.

En cuanto al primer aspecto, las normativas asumen la importancia de la preservación de los espacios públicos, considerando éstos como lugares de «convivencia, civismo e igualdad», huyendo por tanto de la promoción de la imagen sexista de las mujeres como objeto de consumo sexual (Ordenanza de 12 de mayo 2011, para luchar contra la prostitución y la trata con fines de

(30) Véase también la regulación del Ayuntamiento de Segovia (art. 8) o del Ayuntamiento de Teruel (art. 6).

(31) Regulaciones concretas sobre la prostitución en la calle se pueden encontrar, por ejemplo, en las ciudades de Murcia, Sevilla o Valencia. Murcia: Ordenanza para luchar contra la prostitución en el Municipio de Murcia, publicada aprobación definitiva en el BORM nº 234 de 8 de octubre de 2013. Sevilla: Ordenanza de 12 de mayo 2011, para luchar contra la prostitución y la trata con fines de explotación sexual en la ciudad de Sevilla. Valencia: Ordenanza municipal sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública, aprobada por acuerdo plenario de fecha: 26 de julio de 2013, fecha de publicación en el BOP: 12 de agosto de 2013.

explotación sexual en la ciudad de Sevilla). Sobre esta base, la casi totalidad de las Ordenanzas que tratan este asunto, de manera directa o indirecta, introducen normas de conducta destinadas a limitar el ofrecimiento de servicios sexuales por considerarse incompatibles con el uso de los espacios públicos. En este sentido, destaca el caso de Sevilla en donde la Ordenanza de 12 de mayo de 2011 prohíbe taxativamente el «solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos» en espacios públicos e incluso privados cuando desde ellos se realicen conductas o actividades que afecten o puedan afectar negativamente a la convivencia y al civismo (art. 14). A ello se añade también la prohibición de mantener relaciones sexuales mediante retribución en el espacio público o conductas que puedan considerarse como favorecedoras o que promuevan el consumo de prostitución u otras formas de explotación sexual, con independencia de que sean constitutivas de infracción penal. Asimismo, es independiente el que la prostitución esté legalizada, ya que tal y como señala la sentencia núm. 449/2014 de 1 julio del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en su fundamento jurídico octavo, «el hecho de que la actividad de la prostitución se haya llegado a ser considerada como actividad laboral no significa que su ejercicio en la calle o en los espacios públicos no haya de afectar al uso de los mismos, ni que ello no sea generador de conflictos que afecten a la convivencia pacífica, y no únicamente por razones morales».

Aparte de lo anteriormente apuntado, también se pueden encontrar reguladas otras normas de conducta en los casos de Albacete, Barcelona, Granada, Guadalajara, Málaga u Oviedo que siguen, en líneas generales, las limitaciones apuntadas, es decir, el ofrecimiento, solicitud, negociación, aceptación y el mantener servicios sexuales retribuidos en espacios públicos y en algunos casos también privados, siempre con el objeto de evitar cualquier «perturbación, alteración o peligro grave de perturbación de la tranquilidad, la seguridad y la salubridad de la ciudad y el respeto a los derechos y bienes del resto de ciudadanos» (*vid.* Ayuntamiento de Granada, art. 5), añadiéndose incluso en el caso del Ayuntamiento de Valencia el mantener relaciones sexuales retribuidas en el espacio público, aunque tengan lugar en el interior de un vehículo (art. 2.3). De igual manera, otro aspecto que afecta a la imagen urbana y que regula, por ejemplo, el Ayuntamiento de Sevilla es la publicidad sexista en sus diversas facetas (móvil, en remolque o aparcamiento de vehículo, etc.), prohibiéndose por la Ordenanza (art. 17) y considerándose como infracción la «colocación, reparto, divulgación y/o difusión de publicidad que promueva, favorezca o fomente el consumo de prostitución y la explotación sexual de las mujeres, el mercado prostitucional y el turismo sexual».

Además de sancionar las conductas anteriormente referidas, estas normas inciden en la gravedad de realizar éstas en las proximidades de espacios sensibles, como centros docentes o educativos (*vid.* Ayuntamiento de Barce-

lona), si bien no existe un criterio unánime ya que varían ya no sólo en la consideración de espacios a proteger, sino también en la distancia. Así, hay Ordenanzas, como la del Ayuntamiento de Granada, que asocian aquellos espacios en los que se realicen actividades comerciales o empresariales, opción que se amplía en el catálogo recogido por Ayuntamientos como los de Málaga, Albacete, Guadalajara u Oviedo en el que se engloba también a centros docentes, educativos, parques infantiles, zonas residenciales o de cualquier otro lugar en el que se realicen actividades comerciales o empresariales. Además, deben considerarse otros espacios como aquellos con gran afluencia de público como puede ser cualquier acto público de naturaleza cultural, festiva, lúdica o deportiva, o de cualquier otra índole; lugares que impliquen una mayor vulnerabilidad para las personas en situación de prostitución y/o explotación sexual por su aislamiento, escasez de alumbrado, cercanía a vías de circulación de vehículos y espacios que impidan la huida (Ayuntamiento de Sevilla) o las instalaciones provisionales o efímeras que se ejecuten con motivo de la celebración de algún acto o festividad (Semana Santa, Fiestas de Primavera, Feria de Septiembre y fiestas populares), las cuales son incluidas en la Ordenanza del Ayuntamiento de Murcia.

Por lo que respecta a la tipificación y sanción de las prácticas sexuales, el ofrecimiento, solicitud, negociación y aceptación directa o indirectamente de servicios sexuales en el espacio público (32), hay que señalar la discrepancia en su graduación y su sanción, aún más cuando se llevan a cabo cerca de espacios «sensibles». En este sentido, por ejemplo, en Sevilla estas conductas son consideradas como infracciones graves, siendo sancionadas con multa de 750,01 a 1.500 euros, hecho que también se recoge en Albacete (multa de 121 a 1.500 euros). Sin embargo, su consideración como leve se puede encontrar en Granada (arts. 54 y 55), Barcelona (multa de 100 a 300 euros), Guadalajara (multa hasta 750 euros), Oviedo (multa de 10,00 hasta 750,00 euros) o Málaga (multa de hasta 750 euros) (33).

En cuanto a las distancias a espacios sensibles, las normativas se decantan entre la frontera de los doscientos metros (por ejemplo, Barcelona, Granada Málaga, Sevilla o Valencia) y los quinientos metros de los Ayuntamientos de

(32) Asimismo, debe tenerse en cuenta la problemática en cuanto a las conductas de desobediencia, las cuales tratadas por la sentencia núm. 592/2012, de 28 septiembre, de la Audiencia Provincial de Málaga, se aduce que debe diferenciarse entre el incumplimiento de la sanción o cautela administrativa y el tipo penal de la desobediencia. Así, «la lectura del artículo 25 de la Constitución y el artículo 10 del Código Penal hace evidente que una Ordenanza Municipal no puede definir de modo autónomo acciones u omisiones constitutivas de infracciones penales».

(33) Barcelona: art. 40, Sevilla (art. 15), Granada: art. 54 y 55, Albacete: arts. 61 y 62, Málaga: art. 36.5 y 37, Guadalajara (arts. 46 y 47), Oviedo: art. 13.

Albacete, Guadalajara u Oviedo, distancia que hará que la infracción pase de leve a grave (multa de 750,01 a 1.500,00 euros en Guadalajara y Málaga) o de grave a muy grave (1.501 a 3.000 euros en el caso de Albacete o Sevilla) si, como digo, se realizan las conductas dentro de este perímetro marcado con respecto al espacio a proteger (34). Matizar que algunas normativas, como la del Ayuntamiento de Oviedo, asocian la distancia sólo con respecto a centros docentes y educativos (infracción muy grave), eliminándose la referencia métrica con respecto a las conductas que se realicen en parques públicos, zonas habitadas, centros públicos, centros de asistencia sanitaria o cualquier otro lugar de pública concurrencia, eso sí, señalándose su consideración como grave cuando se realice «en sus proximidades o sean visibles desde ellos» (35). Por otra parte, y en relación con lo anterior, o hay que olvidar que la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (art. 36.11), recoge como infracción grave punible con multa de 601 a 30.000 euros la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial. De todos modos hay que señalar la discrepancia en cuanto a la actuación de la Administración ante estas conductas, destacando sobre todo la regulación del Ayuntamiento de Guadalajara en donde se recoge una advertencia previa por parte de la Policía Local de Guadalajara o los servicios municipales competentes, para que después, en el caso de que la conducta persista, proceder al inicio del correspondiente procedimiento administrativo sancionador y a toda aquella actuación que legalmente corresponda derivada de la identificación de dichas personas. A su vez, se apunta que en el caso de

(34) Interesante es el destino de estas sanciones dado por el Ayuntamiento de Málaga, el cual en su Ordenanza (art. 38) estipula que lo recaudado será destinado, de forma íntegra, «a sufragar programas municipales de ámbito social, de formación y empleo, para aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual en los términos previstos en esta Ordenanza y en especial a aquellas que decidan abandonar su ejercicio, atendiendo así a las víctimas de esta lacra».

(35) Caso especial es el del Ayuntamiento de Oviedo que parte de su consideración como leve (art. 13.2): «Las conductas anteriormente indicadas tendrán la consideración de leves, y sancionadas con apercibimiento y en caso de persistencia o reincidencia sancionadas con multa de 10,00 hasta 750,00 euros, salvo que el hecho sea constitutivo de otra infracción más grave. b) Tendrán la consideración de graves, sancionadas con multa de 750,01 a 1.500,00 euros: 1. La reincidencia en, al menos, tres faltas leves. 2. Cuando las conductas indicadas se realicen en parques públicos, zonas habitadas, centros públicos, centros de asistencia sanitaria o cualquier otro lugar de pública concurrencia, en sus proximidades o sean visibles desde ellos. c) Tendrán la consideración de muy graves, sancionadas con multa de 1.500,01 a 3.000,00 euros, cuando las conductas descritas se realicen a menos de 500 metros de centros docentes o educativos».

que las personas se negaran a abandonar el lugar, se tendrá en cuenta esta actitud como agravante para la aplicación de la sanción a aplicar (art. 47).

Si existe discrepancia en lo relativo a los espacios a proteger o las distancias mínimas, lo mismo puede decirse en relación con las personas responsables. Destaca el tratamiento dado por el Ayuntamiento de Albacete donde se consideran responsables de la infracción tanto la persona que ofrece, como la que acepta o solicita los servicios sexuales, imponiéndose a cada uno la sanción que corresponda (art. 62.4). Nada que ver con el tratamiento dado por el Ayuntamiento de Sevilla en donde se excluye la aplicación de las normas de conducta a efectos sancionatorios sobre las personas que ejerzan la prostitución (art. 14.3). Sobre este aspecto, hay que comprobar la delimitación hecha por la norma sobre las conductas prohibidas y si la acción de las personas que ejercen la prostitución está englobada. Así, la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona incluye el hecho de «ofrecer o aceptar, prestar servicios sexuales retribuidos en el espacio público» (art. 39.1), situación que difiere del Ayuntamiento de Sevilla en donde se especifica la prohibición de «solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos» (art. 14).

En este ámbito de protección, resulta igualmente interesante el tratamiento de la colaboración ciudadana, reconociendo la posibilidad de denunciar los hechos y conductas tipificadas, pudiéndose incluso considerar a la parte interesada (36). En todo caso, los datos del denunciante serán confidenciales cuando éste así lo solicite, a cuyo efecto deberá ser informado siempre de los derechos que le asisten. Relacionado con el anterior aspecto, se puede también aludir al tratamiento de los datos personales de quienes ofrecen o solicitan servicios de naturaleza sexual. En este sentido, Cataluña cuenta con una disposición referida a esta problemática recogida en la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. Así, se especifica que los Ayuntamientos que tengan tipificados la prestación de servicios de naturaleza sexual en el espacio público municipal como infracción administrativa, pueden, recoger y tratar todos los datos de carácter personal que sean necesarios para la incoación, tramitación, resolución, revisión en vía administrativa y ejecución de los expedientes sancionadores correspondientes, sin necesidad de obtener el consentimiento de la persona afectada, todo ello por razones de interés general.

(36) Si bien se recoge dicha posibilidad, se indica la necesidad de la previa ponderación del riesgo por la naturaleza de la infracción denunciada, el instructor puede declarar confidenciales los datos personales del denunciante, garantizando el anonimato de éste en el transcurso de la tramitación del expediente administrativo.

Ya fuera de las Ordenanzas de convivencia o de prostitución, esta problemática también es posible analizarla desde el punto de vista de la actividad desarrollada en locales. Sin duda, es relevante en este aspecto la Ordenanza municipal de las actividades y de los establecimientos de concurrencia pública de Barcelona de 2003 (Acuerdo Consejo Plenario de 11 de abril 2003), en donde se recogen los distintos requisitos y condiciones referidas a las salas de exhibición sexual y locales donde se ejerce la prostitución, en especial las condiciones de localización (37). Analizando la misma se desprende el deseo de prevenir la concentración espacial de estos establecimientos y los perjuicios contra la población residencial al establecer unas limitaciones en cuanto a su localización, siempre teniendo en cuenta la posibilidad de que a través de la figura del Plan especial se pueda articular su localización más idónea (art. 36.4). La prohibición de su instalación en sótanos de edificios entre medianeras; en contigüidad con viviendas; a menos de 200 metros de distancia de usos protegidos de otras salas de exhibición erótica y de locales donde se ejerza la prostitución, así como de sex-shops, son algunos de los aspectos que se suman al hecho de que los locales donde se ejerce la prostitución y que tengan una superficie construida de más de 250 m² no puedan ubicarse en edificios susceptibles de uso de vivienda (38).

(37) *Vid.* Plan especial de establecimientos de concurrencia pública del Distrito de Les Corts y regulación de otras actividades (Acuerdo del Consejo Plenario de 30 de enero 2015); Plan especial de establecimientos de concurrencia pública y otras actividades en el ámbito del casco antiguo de Horta, del distrito de Horta-Guinardó (Acuerdo del Consejo Plenario de 5 de mayo 2015); Plan especial de establecimientos de concurrencia pública del Distrito de Les Corts y regulación de otras actividades (Acuerdo del Consejo Plenario de 30 de enero 2015); Plan especial de establecimientos de concurrencia pública, hotelería y otras actividades de la zona específica ZE-5B «Zona Rambla» de Barcelona (Acuerdo del Consejo Plenario de 19 de diciembre 2014); el Plan especial de establecimientos de concurrencia pública y otras actividades del Distrito de Sarrrià-Sant Gervasi (Acuerdo del Consejo Plenario de 22 de diciembre 2006); Plan especial de establecimientos de concurrencia pública, hostelería y otros servicios del Distrito de Sant Martí (Acuerdo Consejo Plenario de 21 de julio 2006); en donde se comprueba las limitaciones en cuenta a la implantación de estos usos. Asimismo, el Plan especial de protección de la calidad urbana: catálogo de protección arquitectónico, histórico y paisajístico de los establecimientos emblemáticos de la ciudad de Barcelona (Acuerdo del Consejo Plenario de 26 de febrero 2016), en donde referido a estos locales se introduce una excepción a la visibilidad de las actividades que se lleven a cabo dentro del establecimiento.

(38) *Vid.* art. 36: «1. Queda prohibida la instalación de salas de exhibición sexual y de locales donde se ejerza la prostitución (2.2.6, 2.2.7.1 y 2.2.7.2), así como de actividades audiovisuales de tipo sex-shop (2.6.2), en las ubicaciones siguientes: a) En los sótanos de edificios entre medianeras, salvo que tengan acceso directo y horizontal a la rasante de la calle, de manera que no sea necesario salvar ningún desnivel ni en sentido ascendente ni descendente entre el establecimiento y la calle. b) En contigüidad con viviendas, esto es, cuando el local limita por las paredes laterales, el techo o el pavimento con una vivienda; asimismo, no puede haber acceso desde espacios comunes o privativos vinculados al uso de las viviendas. c) A menos de 200 metros de distancia de usos protegidos conforme a lo dispuesto en

Otro aspecto interesante que recoge la Ordenanza (anexo IV), son las condiciones higiénico-sanitarias de las salas de exhibición sexual y de los locales donde se ejerce la prostitución. Así, se pueden encontrar regulados los requisitos en cuanto a la altura mínima (250 cm), superficie mínima (9 m²), incluida la superficie destinada al lavabo, las condiciones de los reservados (necesidad de superficie para lavabo de superficie no inferior a 3 m², revestido de material de fácil lavado y desinfección y dotado de lavabo, inodoro, bidé y contenedor para residuos profilácticos) o la necesidad de disponer de un servicio de cambio de ropa, tanto de la cama como del lavabo, garantizándose su limpieza y desinfección. A estas condiciones, también hay que sumar las consideraciones hechas por algunos Planes especiales de la ciudad, como el Plan especial de establecimientos de concurrencia pública y otras actividades del Distrito de Sarrià-Sant Gervasi, en donde se vincula la obligación de una plaza de parking por cada 10 m² en los casos de locales de exhibición sexual, prostitución con bar, prostitución con espectáculo, con una superficie global superior a los 50 m².

2. MENDICIDAD

Otro hecho que afecta a la convivencia social dentro de las ciudades es la mendicidad, la cual ha estado presente históricamente en regulaciones como la Ley de vagos y maleantes de 1933 o la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 4 de agosto de 1970 (39). Actualmente, su tratamiento en el ámbito local se encuadra dentro de las Ordenanzas de convivencia ciudadana a través del establecimiento de una serie de normas de conducta, si bien podemos encontrar en el caso del Ayuntamiento de Burgos normativa destinada a tratar dicha problemática directamente (Ordenanza Municipal de 3 de octubre de 2005, de prevención de la mendicidad y medidas para su erradicación).

Realmente son pocos los Ayuntamientos que regulan esta problemática, incluyéndose en algunos casos la simple prohibición del ejercicio de la mendicidad (Ayuntamientos de Castellón de la Plana y Logroño) con alguna referencia a la actuación de la Policía Local ante estos casos (Ayuntamiento de Huesca).

el artículo 26 de la presente Ordenanza y, en particular, de otros tipos de locales de tiempo libre o que por la naturaleza de su actividad supongan la afluencia de menores de edad. d) A menos de 200 metros de otras salas de exhibición erótica y de locales donde se ejerza la prostitución, así como de sex-shops (2.6.2) que dispongan de veinte o más monitores de reproducción videomagnética en cabinas individuales o de diez o más en cabinas colectivas».

(39) *Vid.* art. 2 de la Ley de vagos y maleantes: «Podrán ser declarados en estado peligroso y sometidos a las medidas de seguridad de la presente Ley: [...] Cuarto, los mendigos profesionales y los que vivan de la mendicidad ajena o exploten a menores de edad, a enfermos mentales o a lisiados».

No obstante, Ayuntamientos como los de Barcelona, Granada, Segovia, Sevilla u Oviedo, sí que recogen un catálogo de prohibiciones al que asocian un interesante repertorio de sanciones y en la que la utilización de la figura del menor en las actividades de mendicidad reviste especial trascendencia ya no sólo en la sanción, sino en las actuaciones a llevar a cabo por parte de la Administración.

Adentrándonos en la normativa y tomando como base lo dispuesto por las Ordenanzas de convivencia ciudadana de los Ayuntamientos de Barcelona y Granada, las cuales presentan muchas similitudes, conviene señalar que el punto de partida de la lucha contra la mendicidad viene dada por el derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas a «transitar sin ser molestados o perturbados en su voluntad, la libre circulación de las personas, la protección de menores, así como el correcto uso de las vías y los espacios públicos» (art. 34 de la ordenanza barcelonesa). Es esta interferencia en la libre circulación de las personas la que hace que se prohíban conductas que representen actitudes coactivas o de acoso, u obstaculicen e impidan de manera intencionada el libre tránsito de los ciudadanos y ciudadanas por los espacios públicos, considerándose estos hechos como infracción leve en el caso de Barcelona o Segovia, pudiéndose sancionar con multas de hasta 120 euros (art 35). Conviene señalar de igual manera que las actividades musicales, artísticas y de animación de calle ejercidas en la vía pública de forma puntual, no periódica, siempre que se solicite la dádiva de forma no coactiva y como contraprestación a la actuación realizada, no se consideran mendicidad, tal y como podemos encontrar regulado en Sevilla (art. 33) u Oviedo (art. 11.4).

La perturbación del peatón no es la única acción que puede ser sancionada, añadiéndose la interferencia del tráfico rodado a través, por ejemplo, del ofrecimiento de cualquier bien o producto a personas que se encuentren en el interior de vehículos privados o públicos, véase el ofrecimiento, venta de productos o la limpieza de los parabrisas de los automóviles detenidos en los semáforos o en la vía pública, circunstancia esta última que en el caso de Barcelona o Guadalajara se considera infracción grave sancionable con multa de 750,01 a 1.500 euros (art. 24.2) (40). Estos supuestos se enfatizan en el conjunto de las regulaciones analizadas, incluyéndose los casos, como digo, de ofrecimiento de cualquier bien o servicio a personas que se encuentren tanto en el interior de vehículos privados o públicos, como a la salida de los mismos una vez estacionados, especialmente prohibiendo las acciones

(40) En otros casos, como el Ayuntamiento de Oviedo, el infractor podrá ser sancionado con multa de 10,00 hasta 750,00 euros, incluyéndose acciones tales como ofrecimiento o prestación de servicios en la vía pública no requeridos a cambio de un donativo o precio, tales como la limpieza de parabrisas de vehículos, aparcamiento y vigilancia de coches en la vía pública (art. 11.4).

de cualquier tipo cuando obstruyan o puedan obstruir el tráfico rodado por la vía pública, pongan en peligro la seguridad de las personas o impidan de manera manifiesta el libre tránsito de las personas (Ayuntamiento de Guadalajara, art. 24.4), destacándose el caso del Ayuntamiento de Pamplona que deja claro que estas acciones tienen que revestir un carácter intimidatorio o molesto de palabra u obra (41). Por otra parte, también se regula la acción de los aparcacoches que actúen en espacios públicos o privados (Ayuntamiento de Granada, art. 50.2), es decir, los denominados «gorrillas». En este sentido, Ordenanzas como la del Ayuntamiento de Sevilla (art. 33.3) o de Guadalajara (art. 24.2) regulan y consideran como infracción leve, con multa de hasta 120 euros, el ofrecimiento de lugar para aparcamiento en el espacio público a los conductores de vehículos con la intención de la obtención de un beneficio económico por personas.

Para finalizar, especialmente sancionables son las acciones de mendicidad ejercidas directa o indirectamente con menores o personas con discapacidades, considerándose como infracción muy grave sancionable con multa de 1.500,01 a 3.000 euros en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, Guadalajara o Sevilla o infracción grave con multa de 121 hasta 1.500 euros en el supuesto del Ayuntamiento de Albacete, todo ello sin perjuicio de las correspondientes medidas penales (art. 232 del Código Penal).

3. Nudismo o casi nudismo

Aunque de manera minoritaria, algunas Ordenanzas tratan un tema interesante, a la par que problemático, como es el nudismo o el casi nudismo. Su regulación por el ámbito local encuentra su habilitación en la atribución de capacidad para regular las conductas cívicas, separándose de cualquier tipificación de naturaleza penal (42).

En esta materia destacan las regulaciones de los Ayuntamientos de Valladolid o Barcelona, en donde se asocia la protección del derecho de las personas que utilizan el espacio público a no sufrir molestias a causa de la falta de respeto a las «pautas mínimas generalmente admitidas en relación con la forma de vestir» de las personas que igualmente están o transitan por el citado espacio público (Ayuntamiento de Barcelona, art. 74). Con ello, la Ordenanza de la Ciudad Condal prohíbe ir desnudo o desnuda o casi desnudo o desnuda

(41) En el caso de la Ordenanza del Ayuntamiento de Guadalajara (art. 24.4), estas conductas tienen la consideración de infracciones leves, sancionables con multa de hasta 200 euros, salvo ciertas conductas (interferencia tráfico rodado, peligrosidad, etc.) cuya sanción podrá ascender a la cuantía de 300 euros.

(42) *Vid.* Exposición de motivos de la Ordenanza municipal sobre promoción de conductas cívicas y protección de los espacios públicos del Ayuntamiento de Pamplona.

por los espacios públicos, salvo autorización (multa de 300 a 500 euros), además de transitar o estar en los espacios públicos sólo en bañador u otra prenda similar, excepto en las piscinas, las playas o demás lugares donde sea normal o habitual estar con dicha prenda (multa de 120 a 300 euros), no aplicándose dicha restricción en los paseos marítimos ni en las calles ni vías inmediatamente contiguas con las playas o con el resto del litoral.

Aparte de las Ordenanzas de convivencia ciudadana, la práctica del nudismo también se encuentra normada en el ámbito de las playas. Así, la Ordenanza municipal de uso y disfrute de las playas de la Ciudad de Cádiz de 1 de enero de 2009, prohíbe la práctica del nudismo en las playas que tengan la consideración de urbanas, dejando constancia de que éste sólo se puede practicar en playas clasificadas como naturales sin protección especial, siempre y cuando exista una zona habilitada para ello (art. 14). Parecida regulación se encuentra en la Ordenanza de 1 de enero 2010, del Ayuntamiento de Valencia sobre uso de playas y zonas adyacentes, desarrollándose lo relativo a la delimitación de zonas en las playas para practicar del nudismo.

Sí que es verdad que el enfoque legislativo dado al nudismo no ha pasado desapercibido para el ámbito jurisprudencial, habiendo diferentes pronunciamientos que analizan dicha problemática. En este sentido, se ha valorado por los tribunales la posible vulneración de los derechos de libertad, libre desarrollo de la personalidad, la intimidad y la propia imagen, la libertad ideológica y de pensamiento, el principio de igualdad e incluso el derecho fundamental, asimilable a la libertad ideológica, a estar desnudo en la playa [sentencia del Tribunal Supremo de 30 marzo 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)].

En relación con la norma gaditana, interesante es la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1052/2016, de 11 mayo, que profundiza acerca de la problemática referida a la existencia de una denominada «ideología nudista» que según la parte apelante tendría amparo constitucional en el artículo 16 CE y que con ello su limitación sólo podría ser hecha a través de una Ley Orgánica (43). A este respecto, el Tribunal vino a rechazar dicho postulado, no compartiendo la idea de que «estar desnudo» en un espacio público constituya, «la manifestación externa de la libertad de pensamiento, ideas o creencias o que la desnudez misma deba ser entendida como un auténtico derecho ejercitable en todo lugar público».

(43) Sobre el tema del nudismo, en el ámbito de la libertad de conciencia, se recomienda el interesante estudio de MARTÍN-RETORTILLO (2015) que incide en el hecho de si se puede ordenar, restringir o prohibir el uso en la calle de determinadas prendas de vestir, o el no uso de ninguna.

En cuanto a la incidencia del nudismo dentro de las Ordenanzas de convivencia ciudadana, destaca la sentencia núm. 1013/2016, de 9 mayo del Tribunal Supremo referida a la norma del Ayuntamiento de Valladolid. Además de tratar la problemática acerca de la existencia de la llamada «ideología nudista», la sentencia rechaza de igual manera la posible infracción del principio de igualdad ante la restricción del nudismo que refería la parte alegante, ya que, como dice el tribunal, «no puede tacharse de discriminatoria una resolución que determina que en los espacios de uso público no se puede practicar el nudismo habida cuenta de la utilización general y mayoritaria de dicho espacio, de la necesidad de preservar la convivencia pacífica y del hecho, que entendemos notorio, de que la práctica del nudismo en esos espacios públicos dista mucho de ser, en el momento actual, aceptada con el grado mayoritario que las recurrentes pretenden». También en esta sentencia se trata otro aspecto problemático como es el alcance del término «semidesnudo» empleado en la Ordenanza vallisoletana, censurando la indeterminación de dicho concepto y la discrecionalidad que puede conllevar (44).

Por último, aunque se ha señalado anteriormente la prohibición de ir desnudo o desnuda o casi desnudo o desnuda por los espacios públicos, existe la posibilidad de permitir dichas acciones con autorización administrativa. Este aspecto es analizado por la sentencia núm. 622/2005 de 23 junio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) en relación con la organización de una manifestación nudista en protesta por el maltrato a los animales. Si bien dicha sentencia se centra en la incidencia del derecho de reunión, sí que trata un aspecto fundamental y es la incidencia del nudismo y sus consecuencias en la alteración del orden público,

(44) *Vid.* Fundamento jurídico séptimo: «Por eso, hubiera sido necesario un mayor esfuerzo de la Corporación municipal para acotar este indeterminado concepto («semidesnuda») 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. Podría haberse acudido, como sucede con cierta frecuencia en el Derecho Penal, a reglas ejemplificativas o enunciativas que podrían actuar como elementos reductores o limitadores de la descripción típica y que facilitarían al intérprete o al aplicador de la norma su debida concreción, pues les permitiría comparar los supuestos fácticos posibles con los ejemplos previstos en la norma, contrastando la realidad (ciertamente diversa) con el ejemplo típico. A pesar de reconocer, como ya se ha dicho, la dificultad de concretar el concepto que nos ocupa, consideramos que las expresiones utilizadas en los preceptos que se impugnan no permiten la factible concreción « en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia », como la jurisprudencia exige, de las características esenciales de la infracción que se tipifica. No olvidemos que nos hallamos ante descripciones de infracciones administrativas y que es deseable que la función de subsumir en ellas las conductas que se aprecien no debe ser absolutamente discrecional, siendo función de la norma tipificadora proporcionar al órgano competente (para denunciar y para sancionar) los máximos parámetros de concreción y certeza en su aplicación»

llevando incluso el Tribunal por vincular la celebración de la manifestación a que ésta se celebre «en las condiciones que garanticen la moral, buenas costumbres y el orden público», con lo que la práctica nudista, se dice, puede alterar estas condiciones atendiendo al lugar y tiempo en el que se realiza (45).

4. Tenencia de animales

Aunque existen Ordenanzas acerca sobre la protección y tenencia de animales (46), en el objeto de este estudio su conexión con la tranquilidad ciudadana y el normal uso del espacio público es tratado por las regulaciones locales sobre convivencia ciudadana mediante normas de conducta aplicables tanto a las personas propietarias y poseedoras, como a quienes conduzcan animales domésticos en los espacios públicos. La confluencia tanto del derecho de gozar de los animales, como el deber de protegerlos de acuerdo con lo preceptuado en el art. 45.1 de la Constitución Española, sumado al deber de proteger a los animales por parte de los poderes públicos de acuerdo con el artículo 45.2 de la Constitución, no puede obviar la pacífica convivencia social en el entorno urbano, sobre todo ante la presencia ya no sólo de animales en la vía y en los espacios públicos, sino también en los domicilios particulares.

Profundizando en las conductas sancionables, destaca la problemática referida a las necesidades fisiológicas animales, respecto de las cuales, los sujetos anteriormente enunciados quedan obligados a la recogida inmediata de las deyecciones, cuidando en todo caso de que no orinen ni defequen en aceras, espacios de tránsito, mobiliario urbano, edificios o en los recintos de juegos infantiles (Ayuntamiento de Albacete, art. 13.7, o Ayuntamiento de Pamplona, art. 24). Sobre este aspecto, el Ayuntamiento de Oviedo incluso especifica que

(45) En concreto, dice la sentencia en su fundamento jurídico sexto: «Como decimos, este hecho de desfilarse desnudos podía acarrear reacciones en una parte numerosa de la ciudadanía y contrarreacción en los manifestantes lo que en definitiva podría acabar con toda probabilidad en una alteración del orden público en unos días de masiva afluencia de personas de distintas concepciones morales, sociales y políticas y en definitiva producirse con muchísima probabilidad una alteración del orden público, no deseable nunca, pero menos todavía en plenas fiestas de San Fermín por los problemas subsiguientes que ello conllevaría».

(46) Véase, Ordenanza de 25 de julio 2014 del Ayuntamiento de Barcelona, sobre protección, tenencia y venta de animales; Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Zaragoza, sobre la protección, la tenencia responsable y la venta de animales (Resolución de 3 de diciembre 2013); Ordenanza de 1 de enero 2013 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, sobre protección y tenencia de animales; Ordenanza de 12 de mayo 2011 del Ayuntamiento de Sevilla, sobre tenencia de animales; Ordenanza de 25 de febrero 2011 del Ayuntamiento de Sevilla, sobre tenencia de animales en dicho municipio.

el propietario o conductor del animal debe portar al efecto bolsas, guantes o los medios idóneos para recoger y retirar dichos excrementos (art. 15) (47).

De igual manera es interesante el tratamiento que se da a la circulación de los animales por las vías públicas. En este sentido, destaca la Ordenanza del Ayuntamiento de Oviedo en donde se especifica la prohibición de la circulación por las vías públicas de aquellos animales que no vayan acompañados de personas con capacidad para manejarlos o que los vigile debiendo ir provistos de collar y conducidos mediante cadena o correa, además de llevar bozal cuando estén calificados como potencialmente peligrosos o el temperamento del animal así lo aconseje. A ello hay que sumar la circunstancia de que el animal tiene que ir debidamente identificado mediante la placa sanitaria o *transponder* (microchip) y en cualquier caso el propietario o el conductor deberá estar en posesión, para facilitar a la autoridad competente cuando sea requerido para ello, del carnet, cartilla sanitaria o documentos, que acrediten el cumplimiento de los requisitos censales y sanitarios exigidos para ese tipo de animales (art. 15.3).

Dentro de lo referido a la circulación de animales, se pueden encontrar referencias a la suelta de animales en espacios públicos. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Cuenca establece límites horarios, permitiendo en los parques y jardines públicos que no tengan zona acotada el que puedan estar sueltos, bajo la estrecha vigilancia de su cuidador, desde las 19.00 a las 9.00 horas en otoño e invierno, y desde las 21.00 hasta las 8.00 horas en primavera y verano (art. 43.2). No obstante, también existen importantes restricciones, por ejemplo en el caso del Ayuntamiento de Alicante, donde se regula la presencia de animales en las playas y/o calas, prohibiéndose su presencia dentro de la temporada de baño a excepción de los perros destinados a salvamento o auxilio y los de asistencia a personas necesitadas cuando las circunstancias así lo aconsejen (48).

También es importante reseñar la regulación acerca de las condiciones higiénico-sanitarias y de bienestar del animal. En este sentido, puede encontrarse normado, como ocurre en el caso del Ayuntamiento de Albacete, el

(47) Por otra parte, algunos Ayuntamientos están introduciendo medidas de concienciación para que los dueños porten una botella plegable de agua y vinagre para diluir los orines (Ayuntamiento de Barcelona o Teruel). Esta medida, por ejemplo, ya se recoge en la Ordenanza municipal sobre tenencia, protección y control animal del Ayuntamiento de Mataró.

(48) *Vid.* art. 40 de la Ordenanza de 22 de octubre 2008, de playas y calas del término municipal de Alicante. Completando lo anterior, la Ordenanza también recoge el que las personas propietarias y/o responsables de los animales impidan que éstos realicen sus deposiciones en la playa o cala, debiendo, en cualquier caso y obligatoriamente, el que el conductor del animal deba recoger y retirar los excrementos, incluso procediendo a limpiar la parte de la vía pública que hubiera sido afectada (art. 41).

hecho de que se le tenga que proporcionar al animal la alimentación necesaria y los tratamientos preventivos, prohibiéndose ya no sólo el maltrato animal o la tenencia de animales peligrosos, sino también la estancia prolongada de perros en balcones y terrazas, sin la debida atención, que pueda provocar molestias a los viandantes y vecinos. Interesante, a su vez, es el tratamiento dado acerca de la tenencia de animales en vivienda y locales, incidiendo en el aspecto relativo a molestias a los vecinos por olores, ruidos, suciedad u otras incomodidades. En relación con este aspecto, de nuevo el Ayuntamiento de Albacete, como referencia, recoge el que se pueda instar a los dueños, tenedores o poseedores a su desalojo, pudiéndose en caso contrario y sin perjuicio de la sanción que pueda imponerse, el que el Ayuntamiento lo ejecute de forma subsidiaria y con cargo al obligado (art. 51). No obstante, sí que es verdad que la relación entre animales y ruidos en viviendas está muy presente en las regulaciones, instando a las personas poseedoras de animales domésticos o de compañía a adoptar las medidas necesarias para impedir que la tranquilidad del vecindario sea alterada por el comportamiento de sus animales (Ayuntamiento de Granada, art. 95). A este respecto, el Ayuntamiento de Las Palmas, por ejemplo, establece la prohibición, desde las 22:00 hasta las 8:00 horas, de dejar en patios, terrazas, galerías y balcones, u otros espacios abiertos, animales domésticos que con sus sonidos, gritos, cantos y otras actividades perturben el descanso de los vecinos (art. 23) (49).

Por lo que respecta a la sanción de estas conductas, de nuevo existe discrepancia, debido a que si Ayuntamientos como los de Málaga u Oviedo las consideran como infracciones leves, variando en su cuantía, véase la multa de 75,00 a 500,00 euros en el Ayuntamiento de Málaga (art. 20) o multa de 10,00 hasta 300,00 euros en el caso de Oviedo (art. 15), el Ayuntamiento

(49) La interferencia de la tranquilidad vecinal por ruidos domésticos es tratada, entre otras, por la sentencia núm. 494/2014, de 1 septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) en donde se determina la necesidad de concretar acciones concretas cuando se habla de perturbación por ruidos. En relación con la Ordenanza Municipal Reguladora de la Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Almagro, la sentencia analiza la redacción de art. 9.3 párrafo primero de la norma que disponía la prohibición de emitir «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». El Tribunal entiende que no puede servir de sustento para la tipificación de una infracción la descripción de la acción típica como relativa a «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», pues ello contradice el principio de legalidad, «lex previa, scripta et stricta», en su aspecto de «lex stricta». La sentencia también se remite a la doctrina del Tribunal Constitucional para justificar la vulneración del art. 25 CE, así como una vulneración de lo previsto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que «reclama una regulación concreta mediante índices de los niveles de ruido prohibidos».

de Albacete las califica como graves, sancionables con multa de 121 a 1.500 euros. A partir de ahí, existen también variaciones en la calificación como ocurre en el Ayuntamiento de Oviedo que muta a grave (multa de 750,01 a 1.500,00 euros) o el de Málaga que aplica la infracción leve en su máxima cuantía (500 euros), cuando las conductas tengan lugar en parques y jardines, calles peatonales, zonas de gran confluencia de público o adyacentes a centros educativos y sanitarios; o muy grave en el caso del Ayuntamiento de Albacete cuando se trate de peleas de perros, gallos, etc.; ciertas conductas con animales potencialmente peligrosos; o la presencia de perros en los areneros y zonas de recreo infantil (multa de 1.501 a 3.000 euros).

Por otra parte, a la hora de profundizar en lo relativo a los animales y su incidencia en el entorno urbano conviene atender, ya no sólo al Título IV de la regulación granadina o el Título V de la Ordenanza turolense por su gran pormenorización de todos estos aspectos (50), sino especialmente a las Ordenanzas sobre tenencia de animales como la del Ayuntamiento de Barcelona, sobre la protección, tenencia y venta de animales (51). Partiendo del derecho a disfrutar de y con los animales, además del deber de protegerlos de acuerdo con el art. 45.2 de la Constitución española (52), la norma recoge dos interesantes títulos centrados en la tenencia de animales (Título II) y la venta (Título III). Dentro del Título II destaca sobre todo el entramado normativo sobre animales domésticos (Capítulo II), en donde se regula, entre otros aspectos, ya no sólo las obligaciones de los propietarios y poseedores de animales de compañía, sino también las condiciones mínimas de mantenimiento de los animales como los requisitos del collar, el arnés y la correa o cadena; el transporte de animales en vehículos particulares; el hecho de que un animal no pueda estar en el interior de un vehículo estacionado más de 20 minutos, siempre ubicado en una zona de sombra, con ventilación y con una temperatura dentro del coche

(50) Dicha norma incluye un interesante régimen jurídico de la tenencia de animales con un largo listado de prohibiciones (art. 126) y responsabilidad de las personas poseedoras y propietarias de los animales; además de apartados centrados en animales domésticos y de compañía (arts. 128 y ss.), que engloban aspectos como su traslado en transporte público (art. 131), su tenencia o crianza en domicilios particulares y obligaciones de sus propietarios (art. 132 y 133).

(51) Asimismo, entre otras, Ordenanza municipal reguladora de la protección y tenencia de animales del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (BOP núm. 103/2006 de 17 de julio de 2006, modificación BOP núm. 13/2010 de 20 de enero de 2010).

(52) Aprobada por Consejo Plenario el 25 de julio de 2014. Señalar que en el Título IV se regula la tenencia de animales basada en la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, aprobada por la UNESCO el 27 de octubre de 1978 y ratificada posteriormente por las Naciones Unidas. Según la citada Declaración, los animales son seres vivos sensibles que tienen unos derechos que la especie humana ha de respetar, lo cual constituye uno de los fundamentos de la coexistencia de las especies en el mundo, reconociéndose que el respeto a los animales está ligado al respeto entre los mismos humanos.

que no deberá superar los 28 grados (art. 15) (53); o la introducción de límites horarios, indicando que los propietarios de los animales domésticos tendrán especial cuidado de no perturbar la vida de los vecinos con gritos, cantos, sonidos, ni ningún otro tipo de ruido, tanto si se encuentran en el interior de la vivienda, como las terrazas, pasillos, escaleras o patios, en especial desde las 21.00 horas hasta las 8.00 horas (art. 16).

Un último aspecto tratado en torno a los animales en la Ciudad es el suministro de alimentos. Ayuntamientos, como los de Málaga u Oviedo regulan, por razones de salud pública y protección del medio ambiente urbano, la prohibición de suministro de alimentos a animales vagabundos o abandonados y a cualquier otro, en especial a las palomas urbanas, en los espacios públicos u otros lugares como solares o inmuebles, cuando pudieran convertirse en focos de insalubridad o generar suciedad o molestias (Ayuntamiento de Málaga, art. 19). De igual manera se prohíbe el abandono de animales muertos, así como arrojarlos a los contenedores de residuos (Ayuntamiento de Albacete, art. 16.13). Para finalizar, no hay que obviar la situación de los animales potencialmente peligrosos y su incidencia en el ámbito urbano. Ordenanzas como la del Ayuntamiento de Granada son sensibles con esta problemática, recogiendo una enumeración de razas peligrosas (54) e introduciendo toda una serie de obligaciones y prohibiciones con respecto a las personas propietarias o poseedoras de este tipo perros (arts. 141 y 142), como la obligación de obtención de una licencia de tenencia de perros potencialmente peligrosos, su inscripción en el correspondiente registro municipal o el contratar un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, que en el caso de perros potencialmente peligrosos deberá tener una cobertura mínima de 175.000 euros por siniestro.

5. Degradación visual del entorno urbano

Otro bloque importante de conductas sancionables dentro de las Ordenanzas de convivencia ciudadana es el relativo a la degradación visual del entorno urbano, si bien la regulación de estos aspectos muchas veces se realiza a través de disposiciones centradas en la limpieza urbana o pública, según la

(53) Otros aspectos a destacar de esta Ordenanza son la intervención administrativa de la tenencia y venta de animales (título I); actuaciones con respecto a animales de compañía abandonados y perdidos y lo relativo a centros de acogida de animales de compañía (art. 19 y 20); perros potencialmente peligrosos (art. 21 y 22); traslado de animales domésticos en transporte público (art. 26); colonias de gatos ferales (art. 28); fauna salvaje (arts. 29 a 33); régimen jurídico de la venta de animales (título III); además de un anexo en el que recoge un largo listado de condiciones higiénico-sanitarias.

(54) Pitt Bull Terrier, Staffordshire Bull Terrier, American Staffordshire Terrier, Rottweiler, Dogo Argentino, Fila Brasileiro, Tosa Inu, Akita Inu, Doberman (art. 141).

denominación dada por el Ayuntamiento. Este aspecto es importante ya que, incluso habiendo regulación por parte de las Ordenanzas de convivencia ciudadana, la remisión o el desarrollo normativo de los criterios generales hacia la Ordenanza concreta es el *modus operandi* más común. Dentro de este apartado, merece especial atención ya no sólo lo relativo a residuos y basuras, sino especialmente a la realización de grafitos, pintadas u otras expresiones gráficas en el entorno urbano, así como la colocación de pancartas, carteles y folletos, conductas todas ellas que serán analizadas a continuación.

A) Residuos y basuras

Dentro de lo que se denomina degradación visual del entorno urbano, asume especial protagonismo la regulación dada por las Ordenanzas sobre convivencia ciudadana al tratamiento por parte del ciudadano de los residuos y basuras en los espacios públicos. Su regulación y tipificación se sostiene en la protección de la salubridad pública, el derecho a disfrutar de un espacio público limpio y de un medio ambiente adecuado, así como el respeto a las pautas generales aceptadas de convivencia y civismo (Ayuntamiento de Málaga, art. 14). En este marco regulatorio se engloban conductas tales como el sacudido de ropas, alfombras, riego de plantas, el arrojar a la vía pública cualquier tipo de basura o residuo o el lavado de coches en la vía pública, acciones a las que podemos sumar el realizar necesidades fisiológicas en la vía pública.

En cuanto al primer aspecto, las normativas optan por prohibir el sacudido de ropas, alfombras o cualquier objeto similar sobre la vía pública desde balcones, ventanas o terrazas (véase Ayuntamiento de Sevilla, art. 23.2, o Ayuntamiento de Cuenca, art. 42), si bien es interesante el caso del Ayuntamiento de Teruel en donde únicamente se permite sacudir prendas y alfombras sobre la vía pública, desde balcones y ventanas, adoptándose las debidas precauciones para evitar molestias a los transeúntes, en el horario de 7 a 9 horas, señalándose que en el caso de existencia de patio interior, se deberá realizar preferentemente sobre éste y en el citado horario. De igual manera, Ayuntamientos como los de Pamplona (art. 31) prohíben colocar ropa tendida en balcones, terrazas o azoteas de tal manera que pueda ser vista desde la calle, no estando permitido tampoco el depósito en balcones o galerías de materiales, enseres o muebles visibles desde el exterior que perjudiquen la estética del edificio, dando eso sí mayor margen de actuación en el supuesto de edificios que no puedan disponer de tendederos que no sean vistos desde la calle. Este hecho se recoge de igual manera por el Ayuntamiento de Zamora (art. 17) o Albacete (art. 25) que únicamente permiten el tendido o exposición de ropas, prendas de vestir y elementos domésticos en balcones, ventanas, antepechos, terrazas exteriores o paramentos de edificios visibles

desde la vía pública, cuando sea imposible, por la estructura y disposición de las viviendas, otro tipo de solución. Unas acciones que, como la que se analizará a continuación, son consideradas, por ejemplo por el Ayuntamiento de Albacete, como infracciones leves y sancionables con multa de hasta 120 euros (art. 26).

En cuanto al riego de plantas, destacan las restricciones horarias al fijarse en el caso del Ayuntamiento de Zamora (art. 22) el horario para el riego entre las 23.00 de un día y las 9.00 del siguiente, prohibiendo la colocación de macetas o cualesquiera otros objetos que pudieran suponer riesgos para los transeúntes en los alféizares de las ventanas o balcones cuando éstas carezcan de la protección adecuada. Franjas horarias parecidas pueden encontrarse en Cuenca (entre las 23.00 y las 8.00 horas), Ávila (de 6.00 y las 8.00, por la mañana y entre las 23.00 y las 01.00 de la noche, siempre y cuando no se produzcan daños o molestias a otros vecinos, art. 20) o Sevilla (entre las 24.00 y las 08.00 horas del día siguiente), señalándose de igual manera en este último caso la prohibición de vertido de residuos vegetales desde balcones, ventanas o terrazas procedentes o derivados del arreglo de macetas o arriates (art. 23.2).

Otros aspectos a considerar son la obligación de que los pequeños residuos generados durante el uso normal de los espacios públicos deban depositarse en las papeleras dispuestas al efecto o sean transportados hasta ellas cuando por cualquier motivo no exista una en las inmediaciones; o la prohibición de lavar vehículos, realizar reparaciones o cambios de aceite u otros líquidos contaminantes (Ayuntamiento de Zamora, art. 22). Estas conductas son reguladas por el Ayuntamiento de Pamplona (art. 22) o el de Logroño (art. 19) en los cuales, con una redacción parecida, se prohíbe «cualquier actividad u operación no autorizada que pueda ensuciar las vías y espacios de uso público, incluidos solares, fincas sin vallar, orillas y cauces fluviales», enumerando como acciones el lavado de automóviles, su reparación o engrase en dichas vías y espacios salvo concurrencia de fuerza mayor, el vertido de colillas de tabaco, envoltorios, chicles y desechos sólidos o líquidos, el vaciado de ceniceros y recipientes, la rotura de botellas, el depósito de basuras al lado de contenedores o papeleras cuando éstas se encuentren vacías y otros actos similares. Por lo que respecta al régimen sancionador, existe variedad de criterios si bien la consideración como infracción leve es lo más común (multa de hasta 750 euros), aunque se pueden encontrar tipificaciones interesantes como la del Ayuntamiento de Málaga (art. 18) que, partiendo del anterior aspecto, considera estas conductas como infracción grave (multa de 750,01 euros hasta 1.500 euros) cuando sean realizadas desde vehículos en marcha, viviendas en altura o pongan en peligro la higiene, salubridad o seguridad de las personas que transiten por las vías públicas.

Para concluir, conviene apuntar brevemente el tratamiento en las Ordenanzas de las necesidades fisiológicas humanas. En cuanto a este aspecto, se viene a censurar la realización de determinadas conductas tales como «escupir, orinar, defecar o hacer otras necesidades en las vías públicas y en los espacios de uso público», considerando agravada la conducta cuando se realice en espacios de «concurrida afluencia de personas o frecuentada por menores, o cuando se haga en monumentos o edificios protegidos» (55). En cuanto al régimen de sanciones, las regulaciones se decantan porque estas acciones sean constitutivas de infracción leve sancionables con multa de hasta 750,00 euros, si bien se muta a infracción grave, sancionada con multa de 750,01 a 1.500 euros, cuando se realicen en espacios de concurrida afluencia de personas o frecuentados por menores, o cuando se hagan en mercados de alimentos, monumentos, edificios catalogados, protegidos o en los espacios públicos (Ayuntamiento de Málaga, art 16 o Ayuntamiento de Castellón de la Plana, art. 33.d).

B) Grafitos, pintadas y otras expresiones gráficas

Cuando se habla de la degradación visual del entorno urbano, sin duda hay que hacer referencia a la realización de grafitis o actuaciones parecidas. En este sentido, la degradación visual se asocia ya no sólo a conductas de ensuciamiento y afeamiento de la Ciudad y por ende una contaminación visual que afecta a la calidad de vida de los vecinos y visitantes (Ayuntamiento de Logroño), sino también a la devaluación del patrimonio natural, público o privado, hechos que chocan directamente con el derecho a disfrutar del paisaje natural y urbano y el deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro (Ayuntamientos de Logroño y Cuenca).

La lucha contra la degradación visual del entorno urbano, acogiendo la regulación del Ayuntamiento de Barcelona como modelo, se traduce en que las Ordenanzas prohíben la realización de todo tipo de grafito, pintada, mancha, garabato, escrito, inscripción o grafismo, con cualquier materia (tinta, pintura, materia orgánica o similares) o bien rayando la superficie, sobre cualquier elemento del espacio público, así como en el interior o el exterior de equipamientos, infraestructuras o elementos de un servicio público e instalaciones en general, incluidos transporte público, equipamientos, mobiliario urbano, árboles, jardines y vías públicas en general.

(55) Vid. Ayuntamiento de Logroño (art. 20). También se puede hacer referencia, entre otras, a las regulaciones del Ayuntamiento de Ávila (art. 15), Castellón de la Plana (art. 24) o Salamanca (art. 15).

Sí que es verdad que dentro de estas actuaciones se excluyen la realización de pinturas murales de carácter artístico, siempre que se haya comunicado previamente al Ayuntamiento y se cuente con la autorización escrita del propietario del elemento sobre el que se quiere pintar, promoviéndose incluso por algunos Consistorios las manifestaciones de arte urbano (Ayuntamiento de Zamora, art. 13) al permitir ejecutarse sobre cerramientos de solares o de obras en construcción y en inmuebles y edificaciones que no sean de nueva construcción y que se encuentren fuera de uso siempre que no exista oposición del propietario (Ayuntamiento de Albacete, art. 19). En cuanto a las pintadas o inscripciones realizadas en cualquier espacio público o elemento existente en la vía pública con motivo de actividades lúdicas o deportivas autorizadas, se opta por la obligación de restablecer el estado original del bien o de los bienes afectados (Ayuntamiento de Ávila, art. 6). Por otra parte, no sólo las Ordenanzas luchan contra la contaminación visual a través de evitar la existencia de pintadas, sino que incluso algunos Ayuntamientos, como el de Zamora, exigen que los propietarios mantengan las fachadas, muros o vallas de su propiedad en buen estado y en adecuadas condiciones visuales para que la falta de lucimiento no llegue a afean las calles de la ciudad, pudiendo obligar a la realización de unas mínimas actuaciones de mantenimiento de estos elementos (pintura, obra, etc.), siendo sancionable su inejecución (art. 13.2).

Por lo que respecta a la calificación de estas acciones y su sanción, las normativas optan por una graduación atendiendo al lugar o elemento donde se han realizado. Ayuntamientos como los de Barcelona, Cuenca o Málaga las consideran como infracción leve sancionable con multa de hasta 750 euros, si bien pasan a ser graves (sancionables con multa de 750,01 a 1.500 euros), cuando éstas se realicen en los elementos del transporte, ya sean de titularidad pública o privada (incluidos los vehículos, las paradas, las marquesinas y demás elementos instalados en los espacios públicos o privados); en los elementos de los parques y jardines públicos; en las fachadas de varios inmuebles próximos o colindantes, salvo que la extensión de la pintada o el grafito sea casi inapreciable; en las señales de tráfico o de identificación viaria, o de cualquier elemento del mobiliario urbano, cuando implique la inutilización o pérdida total o parcial de funcionalidad del elemento. A ello debe sumarse la consideración como infracción muy grave (multa de 1.500,01 a 3.000 euros) cuando se atente especialmente contra el espacio urbano por realizarse sobre monumentos o edificios, que incluso puede ser constitutiva de la infracción patrimonial prevista en el artículo 626 del Código Penal (Ayuntamiento de Huesca) (56). Aparte de todo lo anterior, algunas

(56) Circunstancia que los agentes de la autoridad pondrán en conocimiento de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la continuación del expediente sancionador. Especialmente se persigue la realización de pintadas en monumentos o edificios catalogados o protegidos, señales de tráfico o de identificación viaria, o en cualquier elemento del mobi-

Ordenanzas también recogen intervenciones específicas de limpieza y restitución inmediata a su estado anterior, en las que por parte de los agentes de la autoridad se puede conminar personalmente a la persona infractora a que proceda a su limpieza, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan por la infracción cometida, o que el Ayuntamiento, subsidiariamente, pueda limpiar o reparar los daños causados por la infracción con cargo a la persona o personas responsables y sin perjuicio de la imposición de las sanciones correspondientes (Ayuntamiento de Cuenca, art. 18; Ayuntamiento de Guadalajara, art. 15)

Otro aspecto importante a analizar es el relativo a la responsabilidad por los actos de menores. Debe tenerse en cuenta que, en el caso de menores de edad, las Ordenanzas consideran responsables civiles subsidiarios de las infracciones a sus responsables legales (Ayuntamiento de Huesca, art. 12). Sin perjuicio de la responsabilidad civil subsidiaria de los padres o madres o tutores o tutoras o guardadores o guardadoras por las acciones de los menores de edad que dependan de ellos, se dispone que aquéllos serán también responsables subsidiarios de las infracciones cometidas por los menores que se encuentren bajo su tutela, siempre que, por su parte, conste dolo, culpa o negligencia, incluida la simple inobservancia (Ayuntamiento de Granada, art. 35.3). No obstante, sobre este aspecto hay que considerar la problemática jurisprudencial acerca de la vulneración del principio de la personalidad de las penas. En este sentido resulta interesante el análisis, entre otras, de dos sentencias, en concreto la sentencia núm. 337/2012, de 8 marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) y la sentencia núm. 134/2012, de 30 enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), que analizan el alcance de la responsabilidad administrativa de los padres, tutores y personas que tienen la custodia de menores e inimputables, respecto de los hechos verificados por éstos y tipificados, acotando de manera importante la extensión de dicha responsabilidad.

La primera sentencia, referida a la Ordenanza municipal para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en los espacios de Alcalá de Henares de 2010, analiza el alcance del apartado 4º del art. 14 y el apartado 4º del art. 38 de la Ordenanza (57) que para los demandantes infringía el principio

liario urbano cuando implique la inutilización o pérdida total o parcial de funcionalidad del elemento, con la consideración de infracción muy grave con multa de 1.501 hasta 3.000 euros (vid. Ayuntamiento de Albacete, art. 20).

(57) En concreto, el precepto decía: «Sin perjuicio de la responsabilidad civil subsidiaria de los padres o tutores o guardadores por las acciones de los menores de edad que dependan de ellos, aquéllos serán también responsables directos y solidarios de las infracciones cometidas por los menores de edad, siempre que, por su parte, conste dolo, culpa o negligencia, incluida la simple inobservancia».

de personalidad de las sanciones y el de la inexistencia de la sanción sin culpa. Un hecho que la sentencia compartió al anular dichos artículos por violación tanto del principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 CE, como del principio de la personalidad de la pena o sanción (artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (58)). Parecido pronunciamiento se recoge en la Sentencia núm. 134/2012, de 30 enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, en donde en su fundamento de derecho cuarto y con base en jurisprudencia previa, rechaza considerar responsables de las infracciones a los padres, tutores o quienes tengan la custodia legal de los mismos debido a que se infringe «el principio de personalidad de las sanciones y el de la inexistencia de la sanción sin culpa».

C) Pancartas, carteles y folletos

Un último aspecto a reseñar dentro de la alteración de la imagen urbana es la relativa a la publicidad, más en concreto la problemática referida a las pancartas, carteles y folletos en sus diferentes medios de visualización y de distribución. Aunque existen Ordenanzas sobre publicidad centradas en la regulación y condicionantes de la misma, en las relativas a convivencia social se pueden encontrar recogidas diversas normas de conducta, destacando, entre otras, las regulaciones del Ayuntamiento de Huesca o Granada por su pormenorización.

Profundizando en las mismas, se comprueba cómo las Ordenanzas sobre convivencia social parten del hecho de que toda colocación de carteles, vallas, rótulos, pancartas, adhesivos, papeles pegados o cualquier otra forma de publicidad, anuncio o propaganda deben efectuarse únicamente en los luga-

(58) La sentencia dispone en su fundamento jurídico quinto: «Ha de mostrar la Sala su conformidad con el argumento de la parte apelante. Se trata de un precepto que disciplina claramente la responsabilidad de los padres, tutores o personas que tengan la guarda legal de menores e inimputables a los actos contrarios a la ordenanza cometidos por dichas personas; establece, por lo tanto, quiénes son responsables. Se trata de una regla de atribución de responsabilidad, que se complementa con la de exención de culpa a los menores y los inimputables. La norma extiende la responsabilidad administrativa a los padres, tutores y personas que tienen la custodia de menores e inimputables, respecto de los hechos verificados por éstos y tipificados en la ley». Además, dicho pronunciamiento se apoyaba en las sentencias de 23 y 25 de noviembre de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y especialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1994, de 12 de mayo, que dispone: «entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 de la Norma fundamental (STC 254/1988, fundamento jurídico 5.º), también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988, fundamento jurídico 3.º) denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador».

res expresamente habilitados al efecto por el Ayuntamiento (59). Con ello, se prohíbe toda colocación de carteles y pancartas en edificios e instalaciones municipales, espacios públicos, elementos del paisaje o el mobiliario urbano o natural, sin autorización expresa del Consistorio; no poniéndose restricciones en el caso de que se instalen en un bien privado, siempre que cuente con la autorización del titular del mismo a no ser que vuele sobre el espacio público o se hallen en balcones y otras aberturas, casos en los cuales será necesaria también autorización municipal (entre otros, Ayuntamiento de Barcelona, art. 23). El Ayuntamiento de Albacete (art. 22) matiza más este último aspecto al exigir dicha autorización cuando el elemento, aunque esté en un bien privado, sea visible desde la vía pública; no distinto en los casos de colocación sobre cerramientos de solares o de obras en construcción y en inmuebles y edificaciones que no sean de nueva construcción y se encuentren fuera de uso, además de escaparates, portales y otros lugares situados en el interior de los establecimientos, simplemente basta el consentimiento del titular, siempre teniendo en cuenta que los propietarios de los inmuebles deben mantener limpias sus paredes y fachadas de cualquier tipo de cartel o anuncio que no esté autorizado (Ayuntamiento de Cuenca, art. 19).

Otras conductas cuya prohibición puede ser identificada en la normativa local (60), a no ser que cuenten con la correspondiente autorización, son las referidas a la publicidad mediante personas que porten carteles, vehículos en circulación o estacionados o cualquier otra forma de publicidad, anuncio o propaganda en un espacio público. A ello se suma la colocación de publicidad sobre la parte exterior de los cristales de los vehículos, así como esparcir y tirar toda clase de folletos o papeles de publicidad comercial o cualquier material similar en la vía pública y en los espacios públicos; rasgar, arrancar y tirar al espacio público carteles, anuncios, pancartas y objetos similares; o

(59) Vid. Ayuntamiento de Ávila (art. 7), Cáceres (arts. 11 a 13); Castellón de la Plana (arts. 12 y 13); Segovia (arts. 13 a 15). La Ordenanza granadina hace continuas referencias a la Ordenanza sobre publicidad, incluyendo condicionantes acerca de los requisitos que deben cumplir las pancartas (no podrán sujetarse a farolas o báculos de alumbrado público; la altura mínima de colocación, medida en el punto más bajo, será de cinco metros cuando la pancarta atraviese la calzada, y de cuatro metros en aceras, paseos y otras zonas de peatones; la superficie de la pancarta será la adecuada para que se garantice la estabilidad de los soportes a efectos del viento); además de incluir especificaciones en cuanto a la concesión de la autorización para la colocación o distribución de los elementos publicitarios, así como la obligación de limpiar los espacios de la vía pública que se hubiesen ensuciado y de retirar dentro del plazo autorizado, que no podrá exceder de 45 días naturales, todos los elementos publicitarios que se hubieran utilizado y sus correspondientes accesorios (art. 38).

(60) Vid. Ayuntamiento de Albacete (art. 22); Ayuntamiento de Barcelona (art. 23); Ayuntamiento de Cuenca (art. 19); Ayuntamiento de Guadalajara (art. 16); Ayuntamiento de Huesca (arts. 19 y ss)

el que las personas que reparten publicidad domiciliaria puedan dejar propaganda fuera del recinto del portal de los edificios o, en su caso, fuera de los buzones de correspondencia o de publicidad existentes en el exterior y que resultan accesibles desde la vía pública. Fuera de este bloque quedaría la difusión en la vía pública de octavillas publicitarias privadas de carácter comercial y lucrativo, salvo que se motive el interés general, cultural o similar, que el Ayuntamiento de Granada, por ejemplo, excluye de autorización al no permitirse. No obstante, sí que es verdad que en este aspecto hay discrepancia al permitirse por el Ayuntamiento de Huesca el reparto «mano a mano», si bien en el caso de arrojar octavillas o folletos a la vía pública se dice que los servicios municipales correspondientes efectuarán la limpieza de ese espacio urbano imputando a los responsables el coste de los servicios prestados, sin perjuicio de la sanción correspondiente (art. 24).

En cuanto a la tipificación y sanción de estas conductas, su consideración como infracción grave o leve varía entre normativas, siendo leve, por ejemplo, en las Ordenanzas del Ayuntamiento de Cuenca, Segovia (120 a 750 euros) (61) o Guadalajara (hasta 750 euros), o grave en el caso del Ayuntamiento de Albacete (con multa de 121 hasta 1.500 euros) salvo acciones concretas que serán muy graves, véase las realizadas sobre monumentos o edificios catalogados o protegidos y cuando tengan lugar en las señales de tráfico (multa de 1.501 hasta 3.000 euros). También, en lo relativo a infracciones y sanciones, destaca el hecho de que los agentes de la autoridad puedan retirar e intervenir cautelarmente los materiales o medios empleados además de la posibilidad de acudir a la ejecución subsidiaria por parte de la Administración (Ayuntamiento de Albacete). No obstante, hay un criterio unánime y es el de considerar que el anunciante o las personas físicas o jurídicas que promuevan la contratación o difusión del mensaje responden directa y solidariamente de las infracciones con los autores materiales del hecho, siendo a su vez los titulares de la autorización responsables de la retirada de los elementos instalados y de reponerlos a su estado anterior de acuerdo con las indicaciones de los servicios municipales (entre otros, Ayuntamiento de Barcelona).

(61) Sí que es verdad que la Ordenanza recoge una triple consideración ya que aunque parte de la infracción leve, muta a grave (multa de 750,01 a 1.500 euros) cuando se coloquen en edificios e instalaciones municipales, en el mobiliario urbano o natural, o muy grave (multa de 1.500,01 a 3.000 euros) cuando se realicen sobre monumentos o edificios catalogados o protegidos o cuando se hagan en señales de tráfico de manera que imposibilite una correcta visión por parte de los conductores y/o peatones.

V. CONCLUSIÓN

Como se ha comprado, la acción de los Ayuntamientos en los últimos años por establecer unas reglas de conducta y de convivencia en el entorno urbano ha sido unánime, adoptando diferentes formas.

La defensa de la sostenibilidad urbana pasa por ser un elemento vertebrador de las mismas ya que esta no puede ser entendida sin la existencia de una pacífica convivencia entre los ciudadanos. Por otra parte, la imposición de sanciones por los Ayuntamientos a raíz de la aparición de estas Ordenanzas de convivencia ciudadana ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional, dando vía libre a una acción municipal tendente a regular toda conducta o comportamiento que pueda influir negativamente en el día a día del ciudadano.

A partir de ahí, la variedad de conductas hace que en muchos casos se desvirtúe el propio enunciado de algunas Ordenanzas que más allá de centrarse en comportamientos antisociales, incluyen situaciones como la prostitución o la mendicidad. De todos modos, la evolución de la sociedad y de sus hábitos pone en muchos casos en jaque derechos ciudadanos y es aquí donde la esfera municipal adopta la figura de garante de elementos tan importantes como la seguridad, la tranquilidad, la protección del medio ambiente, la salubridad, la salud pública, la libre circulación, el descanso o la conservación, buen uso e higiene de las vías públicas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2008): «Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil», en Betancor Rodríguez, Andrés y Noguera de la Muela, Belén, *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Madrid, Editorial Aranzadi, pp. 605-664.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, «Potestad sancionadora y entes locales: El principio de legalidad sancionadora», *Revista de Estudios Locales*, núm. 71, pp. 28-36.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (2012): «Las ordenanzas municipales de convivencia: una práctica en expansión jurídicamente problemática», en MATIA PORTILLA, Francisco Javier (coord.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Granada, Editorial Comares, pp. 331-355.
- BEATO ESPEJO, Manuel (1996): «El medio ambiente urbano y la convivencia ciudadana: El ruido por el consumo de bebidas en la vía pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 139, pp. 171-194.

- BLASCO DÍEZ, José Luis (2001): *Ordenanza Municipal y Ley*, Madrid, Marcial Pons.
- CASINO RUBIO, Miguel (2011): «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4, pp. 743-771.
- (2012): «Ordenanzas de convivencia, orden público y competencia municipal», *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm.56, pp. 7-20.
- (2013): «La vida exagerada de las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana», *Seminari de Dret Local. Federació de municipis de Catalunya*, marzo 2013, pp. 1-18.
- DÍAZ RUIZ, Susana Beatriz (2005): «La ciudad como espacio social de convivencia», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 21, pp. 77-107.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2017): *Ordenanza tipo de seguridad y convivencia ciudadana*. Recuperado de: http://femp.femp.es/files/566-373_archivo/Ordenanza%20Tipo%20de%20Convivencia%20Ciudadana%20FEMP.pdf (marzo de 2017).
- GARCÍA GARCÍA, María Jesús (2014): «La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana», *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial*.
- GUILLÉN LANZAROTE, Aida (2013): «El derecho a la ciudad. Análisis de la carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad», en Ansuátegui Roig, Francisco Javier; RODRÍGUEZ URIBES, José Manuel; PECES-BARBA, Gregorio; FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio (coords.): *Historia de los derechos fundamentales*, vol. 4, tomo 6 (*El Derecho positivo de los derechos humanos*), Madrid, Editorial Dykinson, pp. 2099-2138.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard (2008): «Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona», *Cuadernos de derecho local*, núm. 17, pp. 99-133.
- HEREDIA URZÁIZ, Iván (2009): «Control y exclusión social: La Ley de Vagos y Maleantes en el primer franquismo», en ROMERO SALVADOR, Carmelo y SABIO ALCUTÉN, Alberto (coords.): *Universo de micromundos. VI Congreso de Historia Local de Aragón*, Zaragoza, Institución «Fernando el Católico» y Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 109-122.
- IBÁÑEZ PICO, Marisol (2008): «Municipio y civismo: las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 307, pp. 143-184.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2005): «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 29-94.

- (2011): *Convivir en la ciudad. La Convivencia ciudadana en el espacio público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2015): «El debate sobre el uso de los espacios públicos: ¿andar por la calle desnudo o con la cara tapada?», *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 33, pp. 13-72.
- MERINO ESTRADA, Valentín (2006): «Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 300-301, pp. 485-510.
- MORENILLA RODRÍGUEZ, José María (1977): «La aplicación de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social: dificultades prácticas y aproximación a una solución», *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 30, Fasc/Mes 1, pp. 65-82.
- ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo; Pareja Eastaway, Montserrat; Ponce Solé, Juli; Sibina Tomàs, Domènec (2008): «Estudio preliminar: convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo», en ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo y PONCE SOLÉ, Juli (coords.): *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: diez textos fundamentales del panorama internacional*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 11-68.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther (2009). «La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas», *Cuadernos de derecho local*, núm. 20, pp. 23-52
- PÁRAMO BERNAL, Pablo Fernando (2011): «La recuperación del espacio público para la formación del ciudadano en comportamientos urbanos responsables», *Educación y ciudad*, núm. 21, pp. 155-166.
- PEMÁN GAVÍN, Juan María (2007): «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 305, pp. 9-55.
- PONCE SOLÉ, Julio (2002): *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid.
- RUIZ-RICO RUIZ, Catalina (2014): «Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional: a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013», *Actualidad administrativa*, Núm. 1, p. 1.
- RUJANO ROQUE, Raima y Salas, Johel (2015): «Políticas públicas en materia de convivencia ciudadana: Retos y posibilidades», *Encuentros*, Vol. 13, núm. 2.
- SERRANO GÓMEZ, Alfonso (1974): «Ley de peligrosidad y rehabilitación social», *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 27, Fasc/Mes 2, pp. 221-264.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2003): «La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», *Cuadernos de derecho local*, núm. 2, pp. 139-145.

VELASCO CABALLERO, Francisco y Díez SASTRE, Silvia (2004): «Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora», *Cuadernos de derecho local*, núm. 5, pp. 50-62.