

Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana

Valentín Merino Estrada
Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL NUEVO TÍTULO XI DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL INTRODUCIDO POR LA LEY 57/2003, DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL. III. LAS ORDENANZAS REGULADORAS DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA. 1. *Convivencia urbana y cohesión social en la era info-global*. 2. *Fundamentación jurídica de la intervención normativa municipal*. 3. *Contenidos: transversalidad y generalidad*. 4. *Especificidad y significación de las nuevas Ordenanzas*. IV. ORDENANZAS Y POTESTAD NORMATIVA LOCAL. 1. *Tendencias jurisprudenciales, corrientes doctrinales y perspectivas de reforma legislativa*. 2. *Hacia una reordenación del sistema de las fuentes autónomas del Derecho Local*.

I. INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 2004 entró en vigor la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, pomposamente denominada «de Medidas para la modernización del gobierno local». Como principal contenido novedoso, introdujo un nuevo régimen orgánico funcional para los que llamó «municipios de gran población». Tras una irregular y confusa implantación, en menos de dos años está ya cuestionada en su globalidad por otra reforma normativa en marcha: el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.

Sin embargo, otra **innovación** que aparentaba menor calado, ha sido muy importante y está favoreciendo notablemente el desarrollo de las políticas públicas de los gobiernos locales. Es el nuevo Título XI de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local: «**Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias**». Viene a ofrecer solución a una laguna legal existente en materia de potestad sancionadora municipal en esferas de conducta cívica y social que no tenían cobertura en normas sectoriales con rango legal, por tratarse de problemas nuevos o por estar sólo contempladas en las tradicionales Ordenanzas Municipales de policía y buen gobierno.

La Ley, conforme con la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio, invocada expresamente en la Exposición de Motivos, utiliza la técnica de **norma habilitante**, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones, para que se **desarrollen y concreten en las correspondientes Ordenanzas reguladoras**. Las materias son: defensa de la **convivencia ciudadana** «en asuntos de interés local»; defensa del libre acceso y buen fun-

cionamiento de los servicios públicos y protección del patrimonio y de los espacios públicos urbanos. Asuntos importantes en la vida cotidiana, que afectan al ejercicio real de los derechos y libertades del ciudadano.

Tan pronto como la ley entró en vigor, los Municipios comenzaron a desarrollar las nuevas potencialidades abiertas, aprobando **Ordenanzas reguladoras de la convivencia ciudadana**. El 14 de enero, el Ayuntamiento Pleno de **Valladolid** aprobó inicialmente su «**Ordenanza Municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales**», que entraría en vigor el 15 de mayo de 2004. A finales de ese año, se aprobó la «**Ordenanza de Medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona**», que por la relevancia de la ciudad, las circunstancias políticas y la propia factura del texto normativo, adquirió notoriedad en amplios medios. Valencia, Sevilla, Zaragoza..., prácticamente todas las grandes ciudades y muchas otras, sobre todo las encuadradas en grandes espacios metropolitanos, están aprobando ordenanzas.

Las Ordenanzas reguladoras de la convivencia se fundamentan en una larga tradición normativa local y al mismo tiempo constituyen un elemento innovador tanto en el plano político como jurídico.

Pretenden aportar soluciones a un **problema de siempre**, que en la actualidad **presenta rasgos definitorios y dimensiones absolutamente nuevas**. En la sociedad abierta, las grandes ciudades vehiculan los flujos nacionales, continentales y mundiales de personas, bienes e información. En las ciudades se produce el encuentro. Dificilmente se puede hablar de «convivencia en temas de interés local», porque en un mundo globalizado, la convivencia es local y a la vez universal. **Estamos ante uno de esos casos que requieren «soluciones locales a problemas globales»**. Quizás por ello las Ordenanzas no pretenden ser «la solución», sino aportar soluciones en un contexto de articulación y cooperación intergubernamental.

En el plano jurídico apuntan hacia una nueva dimensión de la potestad normativa municipal. Tendencias jurisprudenciales y corrientes doctrinales diversas coinciden en la apreciación de la **relación ley-reglamento municipal**, como necesariamente singular. La propia Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, habla de: «las exigencias del principio de legalidad, adaptadas a las singularidades locales». La potestad normativa local sirve para configurar y desarrollar políticas públicas autónomas, en beneficio de los ciudadanos. Su extensión y fortalecimiento es importante para la efectividad de las políticas tendentes a solucionar problemas sociales especialmente preocupantes en la actualidad. Este fenómeno tiene una dimensión teórica y de marco legislativo, pero sobre todo, una práctica y aplicativa.

En este sentido, las Ordenanzas Municipales reguladoras de la Convivencia Ciudadana, que inician una andadura no exenta de problemas pero sumamente

interesante, merecen especial atención en el proceso real de fortalecimiento de los gobiernos locales.

Analizamos en primer lugar el contexto sociopolítico y la cobertura legal que las impulsa y al tiempo condiciona. Luego su contenido, que a partir de conceptos tan abiertos como convivencia ciudadana; espacio público y acceso a los servicios públicos, tiende a la expansión y transversalidad, conectando con la tradición de las Ordenanzas generales. Y finalmente, su posible significación en el actual proceso de reordenación del sistema de fuentes autonómicas del Derecho Local, que puede verse formalmente configurado en la futura Ley básica del Gobierno y de la Administración Local.

II. EL NUEVO TÍTULO XI DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL INTRODUCIDO POR LA LEY 57/2003, DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

El nuevo Título XI de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local está inspirado directamente y es una consecuencia lógica de la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en la relevante Sentencia 132/2001, de 8 de junio¹.

Conforme a esta doctrina, tanto la peculiaridad de la autonomía local como la génesis de las Ordenanzas municipales, aprobadas por un órgano representativo, elegido por los ciudadanos, justifican una **adaptación** del principio de legalidad a este sector, sin que ello suponga preterición ni pérdida de valor. Es más, el T.C. prioriza el principio de legalidad en materia sancionadora local, al afirmar que en ningún caso se puede excepcionar la vigencia del Art. 25 de la Constitución en el ámbito municipal. Cosa bien distinta es que las referidas peculiaridades den soporte a una adaptación singular de dicho principio, con la que se pretende **conciliar** el respeto al principio de legalidad con la autonomía local y consiguientemente con la eficacia de las Entidades Locales en el desarrollo de sus políticas para afrontar soluciones a problemas sociales, en el ámbito de su competencia.

La forma de plasmar esa adaptación consiste en **flexibilizar** la colaboración entre Ley y Ordenanza, que pasará a ser distinta del esquema tradicio-

¹ Ver entre otros, los trabajos de BELLO PAREDES, S.A., «La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el inicio del fin de una larga disputa?» *REAL*, 286-287, pp. 281 y ss.; LAGASABÁSTER HERRARTE, I., «La potestad reglamentaria y en especial la local y la reserva de ley del artículo 25 CE en materia sancionadora (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)», *RVAP*, nº 62, 2002, pp. 275-291; ORDUÑA PRADA, E. «Ordenanza Municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio», *REAL* nº 286-287 (2001), pp. 363-384; POMEZ SÁNCHEZ, L.: «Jurisprudencia constitucional sobre Administración Local», en *Anuario del Gobierno Local 2002*, pp. 416 y ss.

nal de colaboración Ley-Reglamento, tal como se entiende en la materia. Si la función del Reglamento es sin más de clara subordinación a la Ley, en este caso, la colaboración se inspira además en la aceptación de un cierto margen de discrecionalidad o de libertad de decisión municipal.

El legislador expresa su decisión de sancionar determinadas conductas genéricas, de acuerdo con los «criterios mínimos de antijuricidad», que también formula en la Ley. A partir de ahí, las Entidades Locales tipificarán las conductas y fijarán las sanciones, respetando los criterios y límites, pero con mayor libertad de la que dispondría un reglamento estatal o autonómico. Entiende el T.C. que en este ámbito, la Ley debe operar adoptando la decisión «fundamental» y **habilitando** a las Entidades Locales para todo lo demás, pero no «en blanco», sino conforme a criterios explícitos y concretos, a los que denomina «**criterios de antijuricidad**».

Es una **doctrina «intermedia»**, conciliadora. Para los defensores a ultranza del principio de legalidad puede parecer demasiado laxa. Si por el contrario, se entiende que la autonomía local puede en determinados supuestos, justificar la innecesidad de previa habilitación legal, la fórmula resultaría insuficiente.

Como «solución» jurídica a un problema complejo, está llena de matices y equilibrios. Suscita numerosos interrogantes y dudas que sólo con el desarrollo efectivo de la potestad normativa local irán clarificándose. Pero en todo caso ha impulsado una reforma legislativa que abre nuevos caminos al ejercicio de la potestad normativa local.

En el Título XI de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, dicha potestad normativa en materia sancionadora, queda conformada con arreglo a los siguientes fundamentos:

- **El Art. 139 opera 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».

Como norma habilitante, se dirige a las propias Entidades Locales y **no tiene aplicación directa**. No resulta posible la aplicación de sanciones en base a lo dispuesto en los artículos 140 y 141. Es pues imprescindible el ejercicio efectivo de la potestad normativa, en las Ordenanzas Municipales, para ejercitar la potestad sancionadora. Por otra parte, **no se trata de una habilitación formal** ni de cláusula abierta. Además del límite material (no se refiere a las competencias locales en general, sino a materias tasadas, aunque de forma ciertamente abierta: relaciones de convivencia; uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos) la ley establece criterios de clasificación de las infracciones; límites a las posibles sanciones y descripción general de las conductas a considerar como muy graves y por

ello objeto de las sanciones de mayor alcance. Así se concretan los llamados «criterios de antijuricidad», integrados en la norma habilitante.

- **La potestad cuyo ejercicio se habilita es subsidiaria**, en el sentido de que sólo entra en juego en el caso de ausencia de normas estatales o autonómicas de rango legal aplicables, que tipifiquen las conductas. Este carácter subsidiario se fundamenta en la prevalencia de las normas con rango formal de Ley frente a las normas de naturaleza reglamentaria, que no pueden excepcionarse.

- **El ejercicio de esa potestad normativa corresponde exclusivamente a los Plenos de las Entidades Locales.** Ello es así, pues el origen directamente democrático y representativo de los ciudadanos, es uno de los fundamentos que justifican la adaptación del principio de legalidad.

- Finalmente, **en el ejercicio de esta potestad reglamentaria**, para prevenir infracciones y sanciones, **deberá respetarse el principio de tipicidad.** En los tipos que las Ordenanzas establezcan, las conductas sancionables deberán, en principio, estar descritas de forma detallada. El principio de tipicidad es inexcusable, otra cosa es el nivel de concreción y exhaustividad que resulte exigible. Éste es uno de los principales problemas que el Título XI de la Ley deja abierto a las nuevas Ordenanzas.

Los criterios para el establecimiento de las infracciones del Art. 140 se refieren a las conductas que pueden constituir infracciones muy graves, mientras que para las graves y leves tan sólo aportan criterios de clasificación. Están plagados de conceptos jurídicos indeterminados. Algunas conductas se delimitan de forma negativa o por exclusión.

Corresponde a las Ordenanzas **concretar**. Pero, teniendo en cuenta que estamos en presencia de problemas sociales (convivencia ciudadana; espacio público; uso de los servicios...) multifacéticos y en los que se producen cambios constantes, esa concreción tiene límites evidentes. Aun siendo rigurosos, es inevitable la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y cierta imprecisión en las mediciones o graduaciones. Dada la complejidad y dinamismo de las materias, el sistema de listas exhaustivas y cerradas puede dejar importantes ámbitos de impunidad, lo que resulta tan negativo como las «interpretaciones analógicas» y el abuso de definiciones totalmente «abiertas e imprecisas». Si analizamos la rica variedad de supuestos que han venido siendo objeto de la potestad sancionadora municipal, veremos que no son pocos los que difícilmente encajarían en la lista clasificatoria del art. 140².

² «Si se atiende a alguno de los casos en los cuales los Tribunales se han pronunciado sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades locales, se constata que en una serie de supuestos, sería difícilmente sostenible que la Ley 57/2003 les diese cobertura». LASAGABASTER HERRARTE, I., «La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para modernización del Gobierno Local». *RVAP* nº 68, 2004.

En la aplicación del principio de tipicidad resulta pues necesario admitir cierta **flexibilidad y adaptación**. En todo caso, el control jurisdiccional a través de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados y de los principios propios del Derecho administrativo sancionador (especialmente el de proporcionalidad) podrán corregir los eventuales abusos en el ejercicio de la potestad sancionadora municipal. Ello sin olvidar que el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia (Sentencia 68/89, de 20 de abril; 219/89, de 21 de diciembre; 149/91, de 4 de julio) admite la regulación de ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, al entender que no necesariamente vulnera las exigencias del art. 25.1º de la Constitución. La flexibilidad consistiría en no exigir a las Ordenanzas más que a las leyes, siempre que, dada su naturaleza reglamentaria, respeten los «criterios de antijuricidad» establecidos.

Otro de los problemas que deja abiertos el Título XI es la determinación de si las multas son o no el único tipo de sanción que pueden establecer las Ordenanzas, acogiéndose a la habilitación que ésta proporciona, pues está claro que la legislación sectorial siempre puede establecer otro tipo de sanciones (revocaciones, suspensiones, prohibiciones de acceso...). El art. 139, base de la habilitación, se refiere genéricamente a «imponer sanciones». El art. 141 contempla específicamente los «límites a las sanciones económicas», lo que no excluye que puedan existir otras, cuyos límites deberían establecerse en función del **principio de proporcionalidad** y teniendo en cuenta los criterios del art. 140.2, para la graduación de infracciones. El legislador no ha sido claro, pero ésta parece la interpretación más razonable³.

El principio de **proporcionalidad** es igualmente fundamental para graduar en las Ordenanzas las sanciones, según la población y capacidad de la Entidad Local. El art. 141 no distingue límites en función de la población de los municipios ni de otros criterios de capacidad, como ha sido tradicional en la normativa de régimen local y como sí hacen las leyes sectoriales en gene-

³ En su redacción actual, el «Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local» pierde una buena oportunidad de clarificar esta cuestión. El Art. 38: Potestad Sancionadora, reproduce de forma prácticamente literal el contenido del actual Título XI de la Ley vigente, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. El apartado 5 dispone que «**Las multas podrán sustituirse, previo consentimiento expreso del afectado, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local y proporcionados a la gravedad de la infracción, cuando así lo acuerde el órgano sancionador en los términos previstos en las Ordenanzas Locales**». Algo que venía recogiendo en las nuevas Ordenanzas. Igualmente, con ocasión de esta modificación legislativa, podría darse solución a otras carencias del Título XI, que afectan a las Ordenanzas: clarificar el tipo de sanciones posibles y graduar las sanciones en función de temas de población o capacidad municipal.

En cuanto a la descripción genérica de conductas que pueden constituir infracción, se introduce como novedad la siguiente: «**La negativa de los españoles y extranjeros que vivan en territorio español a cumplimentar las hojas o las solicitudes de inscripción**» (apartado 2.9). Este tipo de incumplimientos no tienen mucho que ver con la naturaleza de las perturbaciones a la convivencia, el deterioro de los espacios públicos o el uso de los servicios públicos, que conforman un contenido coherente en las Ordenanzas. La habilitación a los Municipios para sancionar estas conductas resulta positiva, pero la sistemática no es muy acertada.

ral. Olvido o desmesura del legislador, está siendo paliado por las propias Ordenanzas y en todo caso será corregido por el control jurisdiccional, en función del citado principio de proporcionalidad.

Aunque el Título XI de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local tiene notables carencias, es sin duda un elemento modernizador, que potencia la capacidad de acción de las Entidades Locales. Amplía la potestad integradora de las Ordenanzas municipales, con un ejercicio más flexible y efectivo de la potestad sancionadora. Pero además tiene un efecto potenciador de la potestad normativa local en general cuya manifestación más evidente son las Ordenanzas Reguladoras de la Convivencia Ciudadana.

III. LAS ORDENANZAS REGULADORAS DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA

1. Convivencia urbana y cohesión social en la era info-global

Las nuevas Ordenanzas surgidas a impulso del art. 139 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local tienen en común el objetivo de proteger, fomentar o garantizar la «**convivencia ciudadana**», como valor que se desarrolla en el «**espacio público**» urbano. Es importante señalar que ambos términos, convivencia ciudadana y espacio público, tienen en estas Ordenanzas una dimensión muy distinta a la tradicional.

La convivencia ciudadana no es aquella que surge de las relaciones domésticas, propia de las tradicionales Ordenanzas Generales. El espacio público tampoco es aquel espacio cerrado, propio de la ciudad tradicional o clásica, que vertía los flujos fundamentalmente sobre sí misma. Las Ordenanzas sitúan ambos conceptos en la dinámica propia de la sociedad abierta.

Así, la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, en su Exposición de Motivos, dice: «El objetivo principal de esta Ordenanza es el de preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de formas de vida diversas existentes en Barcelona», y añade «la Ordenanza pretende ser una herramienta efectiva para hacer frente a las nuevas situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia o alterarla y que al igual que en otra gran ciudad europea, se están produciendo últimamente en Barcelona, en un mundo cada vez más globalizado».

En la actual sociedad abierta, la relación vital del hombre con el espacio ha cambiado radicalmente. Tiene una dimensión igualmente «abierta», dina-

mizadora, no limitadora. Las distintas funciones vitales y «roles» del vecino se desarrollan de forma dinámica y variada, en un espacio sin fronteras. Los flujos que genera la gran ciudad afectan a espacios abiertos. Las oportunidades se comunican, los problemas también. En un mundo globalizado, personas, bienes e información circulan a través de las redes cuyos ejes nodales son las grandes ciudades. **En el espacio urbano se produce el encuentro.** Las corrientes y los flujos son mundiales, el encuentro se produce en la Ciudad y allí surge en entendimiento o el conflicto.

La verdadera globalización social y cultural acontece en la Ciudad, que es el espacio de relación y encuentro, de formación de amistades y enemistades entre personas de muy diferente origen. Las ciudades se encuentran ante un fenómeno con nuevas dimensiones, y del tipo de acción colectiva que triunfe en cada una de ellas, así como de las posibilidades de actuación de los gobiernos locales, no sólo dependerá el futuro de la Ciudad, sino la convivencia del planeta, que es cada vez más un sistema de articulación de ciudades. Por ello se ha dicho que la globalización emerge de lo urbano⁴. Y de alguna forma, de la dirección de los procesos de cambio en las grandes ciudades dependerá la configuración de la sociedad mundial.

La «convivencia ciudadana» es pues local y a la vez universal⁵. Así lo entienden las Ordenanzas, que sitúan su acción y relacionan su propia efectividad en el contexto más amplio de unas políticas públicas integrales de cohesión social, de carácter intergubernamental.

• **Las más importantes Ordenanzas ponen el acento en esta dimensión integradora de las políticas públicas.** «Esta Ordenanza, manifestación de la potestad normativa de la Administración Municipal, no pretende ser la solución a la compleja problemática que constituyen tales comportamientos, sino una respuesta a la preocupación ciudadana ante este fenómeno, así como un instrumento de disuasión para los individuos o grupos infractores y un llamamiento a la responsabilidad y al ejercicio del civismo..., sin perjuicio de la competencia de otras Administraciones Públicas y de la exigible colaboración con la Administración de Justicia», se dice en la Exposición de Motivos de la Ordenanza de **Valladolid**. La Ordenanza de **Barcelona**, que «incorpora los criterios orientadores de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», constituye un «Observatorio Permanente para la Convivencia» (artículo 8), adscrito al **Plan para la Promoción**

⁴ BORJA, J. y CASTELLS, M., *Local y Global*. Madrid, Ed. Taurus, 1998.

ROBERTSON, R., *Globalización: Social Theory and Global Culture*. Londres, Ed. Sage. 1992.

SASSEN, S., *The Global City: New York; London, Tokio*. Nueva Jersey. Princeton University, 1991.

⁵ Es difícil entender una referencia como la del art. 139 de la LB.R.L.: «**relaciones de convivencia de interés local**». ¿Con qué criterio puede delimitarse lo local de lo no local en esta materia? En la sociedad abierta, el legislador no debería continuar con el uso de un concepto tan obsoleto y sobre todo tan inoperante.

del Civismo. Recoge expresamente instrumentos de colaboración con la Generalitat de Cataluña y con los municipios del Área Metropolitana. Además, el Ayuntamiento de Barcelona ha presentado siempre **la Ordenanza como parte de un conjunto de políticas integradas**, entre las que destacan: la justicia de proximidad; el despliegue de los Mossos d'Esquadra y su coordinación con la Guardia Urbana y la Carta de Derecho y Deberes de los Ciudadanos.

- **Las Ordenanzas realzan el valor de las políticas preventivas.** «Esta Ordenanza tiene por objeto la **prevención** de actuaciones perturbadoras de la convivencia ciudadana...» (**Valladolid**). «Esta Ordenanza tiene por objeto establecer normas que... sirvan de **prevención** de actuaciones perturbadoras» (**Zaragoza**). «La Ordenanza se basa en tres principios: la **prevención**; la sanción de conductas incívicas y la rehabilitación de los infractores» (**Pamplona**).

- **Las Ordenanzas establecen un sistema de sanciones, pero no pueden considerarse como normas esencialmente sancionadoras.** Porque ponen el acento en aspectos informativos, culturales, de fomento de valores, etc. «para el logro de estos objetivos no basta con el ejercicio por parte de la autoridad municipal de la potestad sancionadora, que en ocasiones también es necesario, sino que es preciso llevar a cabo las correspondientes actividades de fomento y de prestación social necesarias para promover los valores de convivencia y el civismo en la ciudad y para atender convenientemente a las personas que lo puedan necesitar» (**Barcelona**). «Éste es el objetivo fundamental de esta Ordenanza de Convivencia Ciudadana: clarificar o renovar algunas normas de convivencia potenciando el ámbito esencial de las relaciones humanas; ayudar a resolver conflictos y no un afán desmesurado por regular la vida de los vecinos» (**Zaragoza**).

Las Ordenanzas se incardinan así en la amplia corriente que propugna una seguridad ciudadana basada en tres componentes: **Protección** a los ciudadanos en un sentido amplio; **Prevención**, en el sentido de priorizar las políticas proactivas, más eficientes, y **Protección**, de los socialmente segregados. Las tres «P» de la seguridad, inseparable de la cohesión social.

Pero también participan de una concepción de la cultura como **aprendizaje** que permite que personas de diferentes procedencias y orígenes, construyan una cultura urbana, transformando en **convivencia enriquecedora** lo que podría ser choque y enfrentamiento.

Los retos sociales urbanos son interdependientes, por lo que precisan soluciones integrales, enmarcadas en un «Proyecto de Ciudad», como estrategia colectiva. Un proyecto que debe aglutinar y coordinar los esfuerzos de gobiernos, actores sociales y ciudadanos, así como toda iniciativa que incida en la transformación de la ciudad. Un proyecto que debe ser dirigido por el gobierno municipal como **el más cercano a los ciudadanos**, el que me-

por puede organizar la red de actores implicados y liderar al conjunto de los poderes y de la sociedad civil.

Las nuevas Ordenanzas de la Convivencia Ciudadana, por sus enfoques, orientaciones básicas y conexiones, parecen apuntar como instrumentos políticos que realzan la nueva dimensión estratégica de los gobiernos locales.

2. Fundamentación jurídica de la intervención normativa municipal

Todas las Ordenanzas hacen referencia en cuanto a su fundamentación jurídica, al nuevo Título XI de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, especialmente al art. 139. Como decíamos, éste actúa como cláusula general habilitante para la tipificación de infracciones y sanciones en la materia objeto de regulación. Es éste un aspecto sumamente importante, muy especialmente en cuanto a la efectividad de las políticas. Pero las Ordenanzas, en cuanto expresión de políticas públicas y manifestación de la potestad normativa municipal, van mucho más allá de los aspectos sancionadores.

Con carácter general, la fundamentación reside en el art. 25.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en conexión con el 4, apartados 1. a, c y f de la misma. El art. 25.1 sí contiene una cláusula general de intervención. La relación entre los artículos 25 y 139 podría expresarse de la siguiente forma: El art. 139 opera como cláusula general habilitante, específicamente referida al ámbito sancionador, que concreta y refuerza en él, lo dispuesto en el art. 25.1º, que contiene una cláusula de intervención general, de iniciativa municipal directa. En el ámbito sancionador, por mor del principio de legalidad referido a la materia, el art. 25.1 no resulta suficiente y precisa el concurso del 139 o de legislación sectorial habilitante. Pero en la base de toda fundamentación está el principio de iniciativa del 25.1, como expresión de la autonomía local, constitucionalmente consagrada.

«El **fundamento jurídico** de la Ordenanza se encuentra, **en primer lugar, en la Constitución** del año 1978, sobre todo desde la perspectiva de la garantía de la autonomía municipal. Pero más específicamente, la Ordenanza de Medidas para fomentar y garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona se dicta en desarrollo directo de la Carta Municipal aprobada por la 22/98, de 30 de diciembre, que de manera premonitoria ya previó la posibilidad de que el Ayuntamiento regulara, mediante Ordenanza, una serie de conductas que se califican de infracción administrativa y que tienen relación directa con la gestión del espacio público y su uso y disfrute por la ciudadanía. Más tarde, los artículos 139 a 141 de la Ley 7/85, de 7 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, introducidos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, recogen también expresamente, un tí-

tulo competencial.... Todas estas previsiones configuran una cobertura legal suficiente....» (**Exposición de Motivos de la Ordenanza-Barcelona**).

Más allá del fundamento directo en la Carta Municipal, que lógicamente es singular, es un acierto situar la fundamentación jurídica originaria en la Constitución Española, pues la autonomía local se fundamenta en ella y no es obra del legislador ordinario. El Art. 25.1 es consecuencia y efecto de la autonomía municipal conformada por los artículos 137 y siguientes de la Constitución.

Muy importante como fundamentación, resultan igualmente los artículos 3º.1 y 4º.2.3 de la Carta Europea de Autonomía Local:

- «Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».
- «Las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no está excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad».
- «El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud de la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía».
- «Las competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben ser normalmente plenas y completas....».

El art. 3º de la Carta Europea de Autonomía Local no define la autonomía de las Entidades Locales en base al esquivo, caduco e inoperante concepto del «interés local», sino como atribución de un conjunto relevante de políticas públicas a gestionar desde la proximidad y en beneficio de los ciudadanos. En la actual sociedad abierta, el término «respectivos intereses» del artículo 137 de la C.E. no puede entenderse sino como «beneficio de sus habitantes», según el acervo europeo de la autonomía local. La cláusula de intervención competencial o iniciativa general del artículo 4º.2 tiene mayor consistencia que la del actual art. 25.1 de la L.B.R.L. en cuanto atribución de una especie de competencia residual a favor de las Entidades Locales (Parece que esta fórmula será la que se recoja en el nuevo Proyecto de Ley Reguladora del Gobierno y la Administración Local). Por su parte, **el artículo 4º.4**, al disponer que «las competencias deben ser normalmente plenas y completas», fundamenta la atribución de **potestades normativas** y no únicamente de ejecución o mera gestión, **lo que resulta relevante al caso que nos ocupa.**

Pero la clave está en el artículo 4º.3, que nos aporta el **principio de proximidad**. La proximidad es fundamentalmente capacidad para percibir y analizar las demandas y expectativas de los ciudadano. En ella reside la principal ventaja de los gobiernos locales. Luego, para desarrollar las políticas públicas eficientemente, hemos de considerar los otros criterios, fundamentalmente la **naturaleza de la actividad** y la **capacidad estratégica y operativa** de la Entidad. El sistema competencial de las Entidades Locales debería configurarse sobre la noción de políticas públicas atribuibles, en función del criterio de «**proximidad**», atemperado por el de «**proporcionalidad**»⁶.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, estamos analizando problemas sociales complejos y multifacéticos, de dimensión universal y que se manifiestan en el espacio urbano, principalmente en la gran ciudad. Los gobiernos locales, respecto a los nacionales y autonómicos, no sólo tienen la ventaja de su mayor capacidad de representar los intereses y responder a las expectativas ciudadanas. También tienen la ventaja que les otorga su mayor flexibilidad y adaptación a los constantes cambios en la oferta y la demanda provocados por la interactividad entre los crecientes flujos que circulan en un sistema mundial abierto, articulado precisamente por las grandes ciudades. Éstas, sus gobiernos municipales, están en las mejores condiciones y tienen capacidad suficiente para hacer frente a este tipo de problemas.

«No cabe duda de que estamos ante un **fenómeno que trasciende del ámbito municipal**. Pero al ser la ciudad la que soporta sus consecuencias, el Ayuntamiento no puede permanecer ajeno a esta problemática y en el marco de su competencia tiene que actuar con todos los medios que el ordenamiento jurídico le confiere» (Ordenanza de **Valladolid**). «El Ayuntamiento, como **la Administración más próxima a los ciudadanos**, pretende dar respuesta a la reclamación de los vecinos, que piden **normas** que eviten enconados conflictos personales y los sitúen en un ámbito más objetivo; y aunque no pretende ser la solución, sí quiere ser una respuesta a la preocupación ciudadana».... (Ordenanza de **Zaragoza**).

Entre los ámbitos materiales, en los que resulta imprescindible atribuir competencias al municipalismo, dos tienen especial relación con la problemática social que abordan las Ordenanzas:

- Los servicios para la integración y la cohesión social.

En este ámbito material, de actividades prestacionales, la competencia tiene que ser plena. Las ciudades tienen que actuar como Administración única. La actividad de ordenación y regulación tiene una conexión de fondo y una interrelación absoluta, como hemos señalado anteriormente. Las Ordenanzas son imprescindibles para el éxito de políticas integrales de cohesión social.

⁶ MERINO, V.: «El sistema competencial de las Entidades Locales». *CUNAL, Revista de Estudios Locales*, n.e., julio 2005, pp. 41 a 52.

- La seguridad ciudadana.

La relación de las Ordenanzas con las nuevas políticas de seguridad, basadas en la proximidad y la prevención, es evidente. Resultan un instrumento necesario para la acción conjunta, que complementa adecuadamente los nuevos modelos de Policía Municipal Comunitaria⁷.

Por todo ello, como decía la Exposición de Motivos de Barcelona, existe fundamentación legal suficiente, tanto formal como material, para la intervención municipal y para el pleno desarrollo y efectividad de estas nuevas Ordenanzas Reguladoras de la Convivencia Ciudadana.

3. Contenidos: transversalidad y generalidad

Desde el punto de vista material, las Ordenanzas Reguladoras de la Convivencia Ciudadana tienen un **contenido muy amplio**, pues tratan de **evitar todas las conductas que puedan perturbar la convivencia** y además minimizar, controlar y prevenir el conjunto de **comportamientos incívicos que puedan afectar al espacio público**. Éste se considera en el doble aspecto: **dinámico**, en cuanto al uso inapropiado o inadecuado de los espacios, y **estático**, en cuanto a defender el mobiliario urbano y los espacios verdes de agresiones vandálicas, así como evitar la degradación visual del entorno urbano.

«La Ordenanza tiene pues una **naturaleza claramente transversal**, al afectar a un buen número de competencias locales y atravesar literalmente gran parte de la estructura de responsabilidades políticas y del sistema administrativo» (Exposición de Motivos de la Ordenanza de **Barcelona**). «Esta normativa también recoge y actualiza preceptos dispersos contenidos en otras reglamentaciones del Ayuntamiento, responde a la competencia —y obligación— municipal, establecida en el artículo 25 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en materia de conservación y tutela de los bienes públicos, de protección de la seguridad en lugares públicos, de policía urbanística y de protección del medio ambiente». (Exposición de Motivos de la Ordenanza de **Valladolid**).

Las Ordenanzas muestran pues una clara **vocación de transversalidad y de doble integración: de políticas públicas y normativa**.

- Todas las Ordenanzas comienzan con un Título o Capítulo de Disposiciones Generales, que hace referencia a la competencia, al ámbito de aplicación subjetivo y objetivo..., pero que además contiene un conjunto de «prin-

⁷ MERINO, V. y LÓPEZ DE HARO, J.: «La nueva Policía Municipal: estrategias, organización y calidad», *REAL*, núm. 288, enero-abril 2002, pp. 247 y ss.

cipios generales», «derechos y deberes» y «medidas para fomentar la convivencia»:

«Los ciudadanos están obligados a usar los bienes y servicios públicos conforme a su destino propio.... Tienen la obligación de respetar la convivencia y tranquilidad ciudadanas...» (Artículo 4º de la Ordenanza de **Valladolid**). «Es un deber básico de convivencia ciudadana tratar con respeto, atención, consideración y solidaridad especiales a aquellas personas que por sus circunstancias personales, sociales o de cualquier otra índole, más lo necesiten». «Todas las personas que se encuentren en Barcelona tienen el deber de colaborar con las autoridades municipales y sus agentes en la erradicación de las conductas que alteren, perturben o lesionen la convivencia ciudadana» (Artículo 6º de la Ordenanza de **Barcelona**).

Estos «principios y medidas» resultan sumamente reveladores no sólo del sentido integrador, sino también de la vocación «pedagógica», social y de fomento de valores que tienen estas normas.

• En cuanto a las **materia objeto de regulación propiamente normativa**, sintetizando las coincidencias del conjunto de Ordenanzas y a efectos analíticos, **distinguimos cuatro grandes bloques**:

— **Conductas perturbadoras de la convivencia o la tranquilidad ciudadanas.**

Conductas atentatorias contra la dignidad de las personas.

Altercados.

Consumo de alcohol en la calle, cuando pueda alterar la convivencia.

Orinar, defecar o escupir en las vías públicas.

Ruidos y olores: Especial relevancia se concede a conductas de muy diverso tipo que incrementan la contaminación acústica. Igualmente al control de residuos y basuras. («Los conductores y ocupantes de vehículos se abstendrán de poner a elevada potencia los aparatos de radio cuando circulen con las ventanillas bajadas...»). «No podrá realizarse actividad alguna que ensucie las vías y espacios públicos como lavado de automóviles, vertido de colillas, vaciado de ceniceros...»).

Responsabilidad de personas que circulen con animales...

Conductas que impidan o dificulten la movilidad y el libre tránsito en las vías públicas.

Y muchas otras.

— **Uso inadecuado de Espacios Públicos.**

Apuestas y juegos de riesgo en las vías públicas.

Venta ambulante no autorizada.

Oferta de «servicios» no requeridos, como «limpiaparabrisas»....

Utilización de bancos y fuentes para usos distintos a los que están destinados....

En el caso de Barcelona, se regulan «ciertas formas de mendicidad» en la calle, así como la prostitución callejera, «cuando esta práctica excluya o limite la compatibilidad de los usos en el espacio público» y específicamente «si se practica a menos de 200 m. de un centro docente».

— **Deterioro del Mobiliario Urbano y de los Espacios Públicos.**

Conductas atentatorias contra todo tipo de elementos del mobiliario urbano en general y de forma específica: Fuentes y Estanques; Árboles y plantas; bancos; papeleras; elementos ornamentales, etc.

Especial atención se presta a la protección de parques, jardines y espacios verdes, con prohibiciones específicas como :subirse a los árboles; arrancar flores, plantas o frutos: cazar, matar o maltratar pájaros u otros animales: hacer mal uso de praderas y plantaciones; encender fuego...

Otro espacio que tiene un tratamiento específico, donde existen, son las playas.

— **Degradación visual del entorno urbano.**

Prohibición de pintadas, graffitis o inscripciones sobre cualquier elemento del espacio público. Igualmente la colocación no autorizada de pancartas y carteles, así como arrojar hojas y folletos de publicidad en las vías públicas y espacios urbanos....

Las Ordenanzas describen y clasifican las infracciones, con las correspondientes sanciones.

Llama la atención la variedad, extensión y detalle con que se aborda la protección de la convivencia, del libre uso de los espacios públicos y la protección y defensa del mobiliario urbano. Sin embargo, apenas encontramos referencias a la materia «uso de los servicios públicos», salvo algunos de recepción universal. Quizás porque en este ámbito los problemas son menores y se regulan en los respectivos Reglamentos.

• **Las Ordenanzas prestan una gran atención a la reparación de daños:** «la imposición de las sanciones...será compatible con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por él mismo a su estado originario, así como con la indemnización de los daños y perjuicios causa-

dos». Establecen las formas de tasación, determinación de la reparación, comunicación y exigencia de pago, en relación a los bienes de titularidad municipal. Este aspecto es objeto de especial preocupación, pues según los cálculos de la F.E.M.P., los Ayuntamientos españoles gastan unos 17 millones de euros anuales en reparación de mobiliario urbano dañado o deteriorado.

También a la determinación de las **responsabilidades** que corresponden a propietarios de terrenos; quioscos; establecimientos de pública concurrencia, etc., en relación a la limpieza, tranquilidad y otros valores protegidos. **Los organizadores de actos públicos** son responsables de la suciedad, deterioro del mobiliario, ..., que con la ocasión pueda producirse y están obligados a su reparación o reposición.

• **Un asunto de especial importancia social y jurídica es el de infracciones imputables a menores**, así como la posible traslación de la responsabilidad a padres, tutores o responsables de su custodia.

Es un hecho social plenamente actual que los jóvenes, una buena parte de ellos, tienen formas de diversión colectiva que se desarrollan en espacios públicos, con consumo de alcohol..., siendo la edad de inicio cada vez más temprana. Algunas conductas tipificadas en las Ordenanzas se producen en este contexto.

Las Ordenanzas han adoptado previsiones de imputación al respecto. «1. Serán responsables directos de las infracciones a esta Ordenanza sus autores materiales, excepto **en los supuestos en que sean menores de edad ..., en cuyo caso responderán por ellos los padres, tutores o quienes tengan la custodia legal**. 2. Cuando las actuaciones constitutivas de infracción sean cometidas por varias personas, conjuntamente, responderán todas ellas de forma solidaria. 3. Serán responsables solidarios de los daños, las personas físicas o jurídicas sobre las que recaiga el deber legal de prevenir las infracciones administrativas que otros puedan cometer» (Artículo 28 de la Ordenanza de **Valladolid**).

Este precepto, que en términos idénticos o muy similares se recoge en otras Ordenanzas, traslada la responsabilidad de los menores a padres o tutores, no sólo por el resarcimiento de los daños asociados a la comisión de la infracción, sino por la infracción misma. Pero no existe norma **con rango legal** que posibilite esta traslación, como tampoco la exigencia de responsabilidad directa a menores.

Capacidad civil y administrativa no son coincidentes y se admite capacidad de obrar en el orden administrativo a menores de edad en determinadas relaciones (art. 30 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre) no es el caso en cuanto a la capacidad administrativa exigible para ser declarado responsable de una infracción administrativa. No existe norma legal que con carácter general posibilite la imputación de menores en expedientes adminis-

trativos sancionadores. En el caso de infracciones penales, el ordenamiento establece un régimen dual en función de la edad del responsable (el del Código Penal para mayores de edad y el de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad de menores). Pero tal dualidad no existe en cuanto al régimen administrativo sancionador, que se rige por idénticos principios de personalización de sanciones, y que salvo contadas excepciones tasadas en normas con rango de ley, sólo es aplicable a infractores mayores de edad.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico español, cuando se hace gravitar la responsabilidad sobre los padres es porque así lo prescribe una ley reguladora. El ejemplo más conocido es el del artículo 72.1 párrafo 2º del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: «Cuando sea declarada la responsabilidad de los hechos cometidos por un menor de 18 años, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a los mismos que conlleva un deber de prevenir la infracción administración que se impute a los menores».

Las Ordenanzas, con este precepto antes expuesto, tratan de dar solución a un problema social importante. No se trata sólo de evitar temas de impunidad, sino también de fomentar el sentido de la responsabilidad de padres y educadores. Sobre éstos recae una responsabilidad «in vigilando» o «in educando», por lo que deberían responder por las conductas de menores tipificadas en las Ordenanzas. Una vez más, el municipalismo se adelanta en aportar soluciones y se encuentra falto de la cobertura imprescindible para la efectividad de la medida.

El nuevo Título XI de la Ley de Bases ha supuesto un avance importante al dar cobertura legal a determinadas manifestaciones de la potestad sancionadora local, que ya venían desarrollándose, con tanto acierto social como dificultad de efectividad jurídica. Pues bien, ésta es una laguna que aún es preciso colmar. Es imprescindible añadir un precepto que dé cobertura a las Ordenanzas en la traslación de responsabilidad a quienes tienen un deber de vigilar, educar y prevenir conductas.

Precisamente, la Exposición de Motivos de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, por la que se modificó el artículo 78 de la Ley de tráfico, lo explicaba: «Se establece la responsabilidad solidaria, en lo referente a la multa pecuniaria por infracciones cometidas por los menores, de aquellas personas, que, por tener la custodia legal de los mismos, tienen también el deber de prevenir la infracción». La finalidad social y la pretensión jurídica de las Ordenanzas es la misma. Merece la pena que el legislador dé cobertura formal a estas disposiciones, cuyo valor es resaltado por un fenómeno social de innegable actualidad y preocupación.

- Este recorrido por su contenido, pone de manifiesto que las Ordenanzas no sólo integran una amplísima regulación de conductas referidas a la convivencia ciudadana, en sentido abierto e innovador, sino que comprenden mecanismos jurídicos y aspectos «socio-educativos» de importancia. Son muy completas.

Es evidente no sólo su carácter integrador y naturaleza transversal, sino también cierta **vocación de generalidad**.

«En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ordenanza, se editará y se distribuirá una Guía sobre civismo y convivencia ciudadana en Barcelona. En esta Guía se identificarán las conductas antijurídicas y las sanciones correspondientes a cada una de ellas, según las distintas Ordenanzas municipales vigentes». «Con el fin de facilitar su comprensión y aplicación, en el plazo de un año se procederá a la elaboración de una Ordenanza para **refundir** la presente con la Ordenanza de Uso de las Vías y de los Espacios Públicos de Barcelona. Asimismo, en el plazo de un año se editará una compilación que recoja las diversas Ordenanzas municipales vigentes» (Disposiciones Finales Primera y Tercera de la Ordenanza de **Barcelona**).

Estas Ordenanzas Regulatoras de la Convivencia Ciudadana conectan con la tradición de las Ordenanzas Municipales Generales, aunque desde una visión plenamente actual.

La última Ordenanza General de Valladolid, del año 1924, con el título de «Ordenanzas Municipales de la Ciudad de Valladolid», con sus 581 artículos, es una auténtica compilación normativa local. Una parte interesante de su contenido, posiblemente la más olvidada, cobra hoy nueva dimensión en la Ordenanza para la Protección de la Convivencia Ciudadana.

El ritmo desenfrenado de la producción normativa actual en el ámbito administrativo y la gran dispersión existente, no benefician en absoluto la vertiente formativa y cultural, que tiene el derecho, especialmente en la Ciudad.

Parece que se impone una reflexión en este sentido y apuntan tendencias a la compilación de las fuentes autónomas del derecho local, con trascendencia en las conductas ciudadanas. El motor y eje vertebrador pueden ser precisamente estas nuevas Ordenanzas Regulatoras de la Convivencia Ciudadana.

4. Especificidad y significación de las nuevas Ordenanzas

- Parece que no nos encontramos ante una ordenanza más, de las muchas normas locales que constantemente ven la luz. Resulta prematuro y sin duda pretencioso obtener «conclusiones». Pero todo apunta en el sentido de que **las nuevas Ordenanzas reguladoras de la Convivencia Ciudadana pueden llegar a constituir un tipo específico de normas locales** transversales, integradoras, más generales y también más efectivas.

En los últimos años ha sido notable la preocupación de responsables políticos y gestores municipales por la escasa eficacia de las políticas tendientes a corregir conductas incívicas. El gobierno local no disponía de instrumentos política y jurídicamente adecuados para la tarea. Tampoco encontraba apoyo suficiente en el sistema político-administrativo.

Con las nuevas Ordenanzas, parece que las cosas pueden cambiar. La cobertura ofrecida por el nuevo Título XI de la Ley de Bases a la potestad sancionadora local tiene sin duda importantes efectos. Pero constituiría un error ignorar el valor de otros aspectos señalados en las nuevas Ordenanzas, que tienen un alcance mucho mayor que el meramente sancionador.

La primera Ordenanza fue la de **Valladolid**, aprobada en enero y que entró en vigor el 15 de mayo del 2004. Son **dos años**, que permiten un primer análisis de efectividad.

En el año 2005, las denuncias por conductas tipificadas en la Ordenanza, durante las Ferias y Fiestas locales, fueron 152, mientras que en idéntico periodo en el 2004, habían sido 304. Una reducción del 50%.

Los **datos generales** avalan también esta **tendencia**:

En el **año 2004** (15 de mayo-31 de diciembre) se formularon 1.719 denuncias; el importe de multas pagadas fue de 1.230 •, y el de daños tasados 1.168 •. Las solicitudes para sustituir la multa por trabajos para la comunidad fueron tan sólo 9.

En el **año 2005** (1 de enero-31 de diciembre) se formularon 1.985 denuncias; el importe efectivamente pagado fue de 10.910 •; los daños tasados, 1.991 •. Las solicitudes para sustituir la multa por trabajos a la comunidad fueron 22.

La reducción de infracciones es muy notable, próxima a ese 50%, mientras se incrementa fuertemente la eficacia en la recaudación, aspecto éste cuya significación no es otra que la de redundar en la efectividad de las políticas protectoras de la convivencia, pues contribuye a la mayor reducción de las conductas tipificadas.

En los próximos meses, van a ser determinantes las **posiciones que adopten distintos poderes públicos, en relación con las Ordenanzas Reguladoras de la Convivencia** y con las políticas integrales que con ellas como instrumento normativo impulsan los gobiernos municipales.

A las puertas de una nueva Ley Reguladora de las Bases del Gobierno y de la Administración Local, el legislador estatal puede adoptar medidas que potencien este nuevo instrumento normativo local así como ampliar la cobertura, aportando seguridad y generando un marco que favorezca la efectividad de las políticas de seguridad y cohesión social en las ciudades y con ello

en toda España. También las CC.AA. pueden adoptar medidas favorables, en el proceso de reforma de sus Estatutos, ampliando la capacidad de acción normativa de las Entidades Locales en su territorio.

Importantes van a ser también las resoluciones judiciales y las tendencias jurisprudenciales que pronto se gestarán en relación con la aplicación e interpretación de las nuevas Ordenanzas.

Como toda innovación normativa de calado y más aún si proyecta políticas públicas sobre materias sensibles, como en este caso, existen sectores ciudadanos que rechazan las Ordenanzas Reguladoras de la Convivencia Ciudadana y grupos de presión que abiertamente las combaten de diversas formas. Existen recursos ante los Tribunales no sólo de actos de aplicación, sino de las propias disposiciones generales. En diciembre de 2005, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictó una primera resolución en relación con la **Ordenanza Municipal sobre protección de la Convivencia Ciudadana de Valladolid**: El Auto 1.262, de 26-12-05, que denegaba la suspensión de la Ordenanza, solicitada de parte recurrente, argumentando entre otras consideraciones, la necesidad de priorizar «los intereses generales que tratan de satisfacerse con dicha Ordenanza».

Los primeros datos revelan efectos positivos. Son relativos y únicamente marcan tendencias. La dimensión sancionadora de las Ordenanzas, con ser importante —insistimos— no es única, ni siquiera es la más relevante.

El Ayuntamiento de Valladolid aprobó la Ordenanza inicialmente el 14 de enero del 2004, a menos de quince días de la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 15 de diciembre. Era algo largamente esperado y preparado. Una política más, incardinada en el conjunto de medidas estratégicas para conseguir una ciudad segura, de rica convivencia urbana y calidad de vida. En el 2002 había culminado el despliegue de la nueva Policía Municipal Comunitaria, de proximidad y prevención, primera de Europa certificada de calidad. Con poco más de un 2,5% de población inmigrante, ya se ponía en ejecución un Plan cuatrienal (2004-2007) de integración, ejemplo claro de políticas proactivas. La Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia y las políticas que, como instrumento normativo impulsa, se incardina en una proyección estratégica del gobierno municipal. Lo mismo ocurre en Barcelona y quizás en otras grandes ciudades. Esto es lo más significativo de las nuevas Ordenanzas.

IV. ORDENANZAS Y POTESTAD NORMATIVA LOCAL

1. Tendencias jurisprudenciales, corrientes doctrinales y perspectivas de reforma legislativa

El Municipio es titular de un **poder normativo general** con efectos sobre cuantos se encuentren en el territorio. La potestad normativa del Muni-

cipio y de las demás Entidades territoriales básicas, es la primera reconocida específicamente por el artículo 4.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta potestad normativa es imprescindible para el desarrollo de las funciones encomendadas al gobierno municipal y consustancial al principio de autonomía. Así, el Tribunal Constitucional vinculó muy tempranamente (STC 214/89, entre otras) la potestad reglamentaria del Municipio a la autonomía garantizada constitucionalmente.

Ahora bien, esta potestad normativa es limitada, pues al carecer los Entes Locales de potestad legislativa, sus normas de rango reglamentario, quedan sujetas a lo establecido en las leyes emanadas del estado y de las Comunidades Autónomas. Están limitados por el principio de competencia y también por el de jerarquía, que les sujeta a la legislación procedente de otros poderes del Estado, cuya legitimación democrática originaria (electiva) es similar.

Ocurre que el **Gobierno Municipal se fundamenta en el principio democrático**, en el sentido de ser realizado bien directamente por los propios ciudadanos (Concejo Abierto) o bien por representantes elegidos directamente por sufragio universal. **Sin embargo** es, por decisión directa constitucional, **entera y únicamente Administración**.

Esta posición peculiar de los Gobiernos y la Administración Municipal tiene dos efectos en el ámbito normativo:

— En primer lugar, como la producción normativa del Municipio tiene rango reglamentario, no puede eludirse en ningún caso su vinculación subordinada a las normas con rango de ley.

— En segundo lugar, como las Ordenanzas y Reglamentos municipales emanan de un órgano representativo, elegido, y son expresión de la autonomía local, constitucionalmente consagrada su vinculación a la ley tiene que presentar connotaciones diferentes a la vinculación ley-reglamento estatales o autonómicas. Las Ordenanzas municipales son normas reglamentarias, pero no emanan de un poder típicamente administrativo, legitimado por el legislativo del propio Ente. De alguna manera, «emanan de la representación popular», aunque no «expresan la voluntad general».

Entre estos dos efectos se debate la cuestión.

La situación es contemplada de forma distinta, según el tipo de normas locales de que se trate y del ámbito material regulado. Los principios doctrinales son divergentes y la **jurisprudencia**, muy matizada, ha evolucionado hacia posiciones flexibles y cada vez más tendentes a **reconocer la singularidad** de la relación Ley-ordenanzas locales.

La potestad normativa local se expresa en un sistema normativo plural. A los efectos del alcance de la sujeción a la ley, la distinción tipológica más

importante es la que distingue entre normas internas o de autoorganización y normas externas, relacionales. Aunque es un tema siempre discutible y pleno de matices, las primeras se conocen como Reglamentos y las segundas como Ordenanzas. Cuando se trata de normas ad intra, la Entidad Local no precisa que el Reglamento sea «ejecutivo», de desarrollo de una ley; simplemente no pueden contener preceptos contrarios a las leyes. En cambio, cuando se trata de normas ad extra, reguladoras de relaciones ciudadanas, la Ordenanza local necesita **habilitación concreta** de una ley. Esto adquiere máxima importancia si la norma local afecta de alguna manera al ejercicio de derechos fundamentales garantizados constitucionalmente (normalmente de libertad o de propiedad). «La potestad reglamentaria atribuida por la Ley a los Entes Locales —y que implícitamente está reconocida por el art. 137 CE al dotar de autonomía a los Municipios para la gestión de sus intereses propios— puede actuarse por las Corporaciones bajo la modalidad de reglamento administrativo o independiente cuando de normas «ad intra», esto es, en el ámbito interno —los aspectos organizativos propiamente tales y aún los que derivativamente cabe incluir en este sector, como son las denominadas relaciones de supremacía o de sujeción especial—, se trate, pues que en estas relaciones, que pueden caracterizarse como de funcionamiento o instrumentales, es donde cabe reconocer a la Administración una libertad de disposición normativa que se traduce en la producción de Reglamentos organizativos o «praepter legem» sin necesidad de una previa habilitación o cobertura legal distintas de la primera atribución por ley de la potestad reglamentaria....». Sin embargo, el Reglamento, en aquellas materias sujetas a reservas de ley o de legalidad, no puede «agravar las cargas u obligaciones impuestas por la Ley o limitar los derechos, facultades y posibilidades de actuación contenidas en la norma legal». (*STS de 27 de marzo de 1985*).

La doctrina mayoritaria sostiene pues que la vinculación a la ley de los Reglamentos «ad intra» es de carácter negativo, pudiendo disponer lo que la ley no prohíbe. El profesor PAREJO ALFONSO sostiene al respecto que el gobierno local, aunque limitado a la gestión infralegal, es decir «administrativa» de los asuntos públicos, cuenta con legitimación democrática propia, no derivándola en modo alguno de la propia de las instancias territoriales superiores y está referida a intereses y fines colectivos distintos de los de esas instancias territoriales, por lo que «la acción local (normativa y concreta) no es «continuación», en instancia distinta y fase «ejecutiva», de la cumplida (en forma de Ley y Reglamento) en cualquiera de las dos superiores. Por ser autónoma y no heterónoma, **dicha acción encuentra en la Ley formal no una directriz positiva, sino sólo un límite a respetar, cabalmente el límite que demarca negativamente su espacio decisonal propio**»⁸.

En el ámbito de las normas de organización, la fundamental es el Reglamento Orgánico propio o Normas de naturaleza orgánica, en el Título X,

⁸ PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*. Marcial Pons. Madrid, 1998.

introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en el futuro, parece ser que «Estatuto Municipal», al estilo italiano.

El Reglamento Orgánico, manifestación esencial de la potestad de autoorganización, pieza clave del modelo orgánico instaurado por la Ley 7/85, fue lamentablemente preterido por efecto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89, de 21 de diciembre, que declaró inconstitucional el último inciso del artículo 20.1.c) de la Ley. Actualmente, la doctrina, así como los proyectos de reforma, reivindicán su papel relevante. En todo caso, es la manifestación principal de autoorganización local y ocupa una posición clave en el sistema de fuentes autónomas del derecho local: **el vértice** de uno de los campos sustantivos: las relaciones «**ad intra**».

En el ámbito de las relaciones ad extra, la vinculación es positiva. La potestad reglamentaria de las Entidades Locales necesitará pues una **previa habilitación legal**, que exprese los criterios y directrices a los que debe sujetarse la Ordenanza.

Ésta es la posición originaria jurisprudencial y la «oficial» de la doctrina. Sin embargo, los argumentos del profesor PAREJO, antes expuestos, de una lógica aplastante, son también aplicables a este sector, al menos en cuanto a la «legitimidad democrática originaria». Así lo postuló el profesor NIETO, iniciador de una corriente doctrinal que se abre camino, admintiendo la singularidad de la relación ley-ordenanza local en todos los ámbitos, aunque con matices diversos, «también cabe la explicación de que se trata de ordenamientos singulares en los que no es encajable la dialéctica ley-reglamento, que vale únicamente para el Estado y las Comunidades Autónomas..., pero cuando se trata de entes institucionales o corporativos, como no existen leyes propias de ellos emanadas, sería ilógico exigir este requisito y por ello el Tribunal pasa por alto la reserva legal. Desde una perspectiva institucional ha de pensarse que tanto las Ordenanzas locales como las normas deontológicas de un Colegio profesional son el correlativo de las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas: normas emanadas por los órganos de representación popular. En su consecuencia... podría admitirse que las Ordenanzas cumplen el requisito de la reserva de ley desde una perspectiva institucional y democrática»⁹.

Especial significación en este sentido tuvo el **dictamen del Consejo de Estado** núm. 1794/94, sección 3ª, de 23 de febrero de 1995, que consideró que la relación entre las Ordenanzas locales y la ley es de vinculación negativa, en ámbito tan sensible como el sancionador y con argumentos muy bien trabados, que se sustentan en la peculiar legitimación y en la autonomía municipal.

En los últimos años, **tres sentencias** de relevancia extraordinaria marcan las tendencias:

⁹ NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*. Tecnos. Madrid, 1993.

— **La Sentencia del Tribunal Constitucional 233/99, de 16 de diciembre, sobre aplicación de la reserva de ley a la normativa local, en materia tributaria.** Postula una **modulación** del principio de reserva de ley, en la medida en que la Ordenanza local emana de un órgano representativo de su comunidad política y en una materia propia de la autonomía local. El legislador debe reconocer a los acuerdos del Ayuntamiento Pleno un **importante ámbito de decisión en materia de tributos propios**; un espacio normativo que es, desde luego, mayor que el que pudiera aplicarse a la normativa reglamentaria estatal.

— **La Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio, sobre reserva de ley y regulación de infracciones y sanciones por las Ordenanzas Municipales.** Que aporta una solución «conciliadora», muy moderada, pero que ha inspirado la modificación legal que abrió camino a las Ordenanzas reguladoras de la Convivencia Ciudadana.

— **La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, rec. 5167/1998.** Admite la tipificación «mediante Ordenanza, de infracciones y sanciones de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, no contravenga las leyes vigentes y no se haya promulgado ley estatal o autonómica sobre la materia, y los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias». Esta Sentencia, que modifica la anterior doctrina del alto Tribunal, realiza una interpretación integradora de las normas, muy favorable al principio de autonomía local y abre perspectivas muy interesantes. «Debemos entender que mediante esta modificación de nuestra doctrina estamos ejerciendo la misión que nos encomiendan las leyes, y en concreto el Título Preliminar del Código Civil al referirse a la interpretación de las normas por este Tribunal Supremo y declarar que esa interpretación ha de llevarse a cabo de acuerdo con las necesidades sociales de los tiempos. Pues indudablemente **es una necesidad social otorgar posibilidades de actuación a los entes locales** en el caso de incumplimiento de las Ordenanzas que hayan dictado en ejercicio válido de la potestad reglamentaria que le otorgan las leyes» (F.J. 7°).

Aportan «soluciones» diferentes, pero en todas ellas encontramos una aproximación metodológica común, consistente en resaltar los elementos constitucionales presentes en el régimen local, de los que derivan consecuencias propias para la relación entre Ley y Ordenanza, que son distintas de las existentes entre Ley y Reglamento estatal o autonómico. Esta metodología permite avanzar la propuesta de un **fortalecimiento de la potestad normativa local**, acorde con la realidad territorial de la distribución del poder y la naturaleza democrático-administrativa de las Entidades Locales.

Y en este momento, la responsabilidad la tiene muy especialmente el legislador, con ocasión de la tramitación y aprobación del nuevo Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.

El tratamiento que el Anteproyecto otorga a la **potestad normativa** es interesante:

— Confiere una notable relevancia al Reglamento Orgánico, denominado ahora Estatuto Municipal.

— Da carta de naturaleza a los «decretos de organización», disposiciones normativas «ad intra» emanadas del Alcalde y del Consejo de Gobierno. Abre pues un abanico de normas más acorde al principio de representación y legitimación democrática antes enunciado. El Estatuto y las Ordenanzas, como normas emanadas del Pleno tendrán naturaleza reglamentaria, pero «próxima a la ley», dado su origen. Mientras, los decretos de organización serán las disposiciones generales «típicamente administrativas».

— En el ámbito de las competencias, a las que se vincula correctamente con el ejercicio de potestades, se pretende conformar un **espacio propio a la potestad de ordenanza** en un buen número de materias.

En todo caso, convendría otorgar mayor importancia a las Ordenanzas y dar solución a algunos de los problemas de cobertura legal antes apuntados.

2. Hacia una reordenación del sistema de las fuentes autónomas del Derecho Local

De lo expuesto se puede deducir que nos encontramos con una insatisfactoria situación actual del sistema de fuentes. Pero también que las últimas tendencias jurisprudenciales, las tímidas reformas legales y con más fuerza, las que se presentan en el horizonte temporal inmediato, apuntan hacia una **reordenación del sistema de las fuentes autónomas del Derecho local**. En la doctrina, el debate está planteado con argumentos de notable solidez. El profesor GALÁN, en su interesante trabajo monográfico sobre el Reglamento Orgánico local, plantea una «reordenación global del sistema local de fuentes»¹⁰, inspirada en criterios de simplificación, clarificación y ordenación del principio de diversidad. Propugna una «reserva material de ordenanza».

- El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local contiene determinaciones que apuntan en este sentido, especialmente en lo que afecta al Reglamento Orgánico (Estatuto). Con base al art. 24. b) del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, el Reglamento Orgánico venía estableciendo criterios y tipologías abstractas (marco de organización) y por Decreto del Alcalde se desarrollaba la organización ejecutiva-gerencial municipal. Si cobran carta de naturaleza los «Decretos de organización», en desarrollo del Estatuto, se reforzará esta práctica y se clarificará el sistema de fuentes en el ámbito interno.

¹⁰ GALÁN GALÁN, A., *El Reglamento Orgánico Local*. INAP-MAP. C. Estudios. Madrid, 2004.

- En cuanto a las Ordenanzas, es necesario acotar el campo de intervención del propio legislador en materias cuyo desarrollo en profundidad debe «reservarse» a la potestad normativa local. Al no existir reserva formal, los límites de la potestad normativa a favor de las ordenanzas son siempre difusos. El peligro está en el afán de legislar que tienen las Comunidades Autónomas y de hacerlo pormenorizadamente. El Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, en su recomendación 121/14 de noviembre de 2002 ya decía que «la legislación nacional y de las Comunidades Autónomas en España contiene gran número de **disposiciones de detalle**, que cercenan la potestad reglamentaria de las Entidades Locales». La legislación básica debe ofrecer fórmulas concretas que delimiten los campos y niveles de intervención del legislador, sobre todo autonómico. Porque las defensas reactivas son siempre problemáticas y limitadas.

En este sentido, parece acertado el criterio del Anteproyecto de la futura Ley Básica: «al objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, corresponde a los municipios, en el marco que como mínimo común fijen las normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, la potestad normativa en las siguientes materias....». El legislador deberá limitarse a establecer «el marco común», dejando un amplio campo a la «potestad de ordenanza».

En esta previsible reordenación del sistema de fuentes, las Ordenanzas reguladoras de la Convivencia Ciudadana, por los contenidos expuestos están llamadas a ocupar un lugar significativo.