

As ordenanzas de convivencia e a súa relación coa Lei de seguridade cidadá: Quen despraza a quen?¹

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

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

57 Regap

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR

Profesora Titular de Dereito Administrativo
Universidade de Córdoba
lucia.alarcon@uco.es

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

DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v1i57.29>

Regap



ESTUDIOS

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

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

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

¹ Este traballo ten a súa orixe nunha comunicación que presentei e defendín publicamente no Congreso Internacional sobre Orde Pública, Seguridade Cidadá e Xustiza Preventiva, celebrado en Valencia os días 21 a 23 de novembro de 2018 e organizado pola Universidade de Valencia e a UIMP. As actas dese congreso están pendentes de publicación. Enmárcase no Grupo de Investigación da Junta de Andalucía SEJ-196.

ellas ni ha enmarcado su régimen sancionador. De hecho, con lo poco que dice sobre ellas –y lo mal que lo hace– puede hasta propiciar que tipifiquen más infracciones que antes. Un verdadero despropósito.

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

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

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

SUMARIO: 1 As ordenanzas de civismo no noso dereito. 2 A nosa tradición de criticar todas as leis de seguridade cidadá. 3 Sobre todo, as críticas existentes cara á LOPSC de 2015 polo réxime sancionador tan amplo que previu. 4 A ausencia de críticas ás ordenanzas de convivencia malia o amplísimo réxime sancionador que estableceron. 5 As semellanzas entre as infraccións da LOPSC e das ordenanzas de convivencia. 6 As garantías do dereito sancionador e o seu posible incumprimento na LOPSC e as ordenanzas de convivencia. 6.1 A garantía *non bis in idem*. 6.2 A tipicidade das infraccións e a reserva de lei e a culpabilidade nas sancións. 6.3 O principio de proporcionalidade das sancións. 6.3.1 Infraccións que sancionan condutas irrelevantes ou moi pouco lesivas. 6.3.2 Infraccións que tipifican o exercicio de dereitos fundamentais. 7 Os descoidos e esquecementos da LOPSC.

1 As ordenanzas de civismo no noso dereito

Un dos problemas que xurdiu coa aprobación da nova Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá (en diante, LOPSC), e que, non obstante, pasou practicamente desapercibido ata agora, é o da súa relación co réxime sancionador das ordenanzas de convivencia. Isto é debido a que un elevado número de municipios españois foi aprobando nos últimos quince anos ordenanzas para regular as relacións de convivencia entre os seus cidadáns, e en todas elas foron tipificadas infraccións e sancións administrativas baixo o amparo legal do título XI da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (en diante, LRRL)². A doutrina estudou estas ordenanzas³, que traen causa das antigas ordenanzas municipais de policía e bo goberno, e, en xeral, aceptounas con benevolencia

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

³ Vid., destacadamente, os traballos de PEMÁN GAVÍN, J., "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 305, 2007, pp. 9-55; e "La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 36, 2010, pp. 11-51.

e sen pórllles case reparos⁴. E o mesmo fixo a xurisprudencia ata o momento. Pero o certo é que practicamente todas elas tipificaron moitísimas infraccións e sancións nesta materia –da convivencia dos cidadáns– que está intimamente relacionada coa seguridade pública e cidadá, e fixérono a maioría das veces fóra de orde e medida ou, dito vulgarmente, ás toas.

A ordenanza de referencia neste sentido e que lles serviu de modelo a todas as demais é a de Barcelona, aínda que antes xa se aprobaran algunhas –como a de Valladolid de 2004⁵–. Pero foi despois cando se produciu a avalancha e moitos municipios –grandes e non tan grandes– decidíronse a aprobalas: entre outros, A Coruña, Albacete, Algeciras, Almagro, Ávila, Badajoz, Benalmádena, Bilbao, Cáceres, Castelló, Ceuta, Ciudad Real, Cuenca, El Puerto de Santa María, Fuengirola, Gandía, Xixón, Girona, Granada, Guadalajara, Huesca, Jerez de la Frontera, Las Palmas de Gran Canaria, León, Lleida, Málaga, Marbella, Melilla, Mérida, Oviedo, Palencia, Pamplona, Priego de Córdoba, Salamanca, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Sevilla, Talavera de la Reina, Tarragona, Teruel, Toledo, Vigo, Zamora ou Zaragoza⁶.

En todos estes municipios, os seus concellos adoptaron esas ordenanzas co obxectivo principal, como explica a exposición de motivos da Ordenanza de medidas para fomentar e garantir a convivencia cidadá no espazo público de Barcelona do 23 de decembro de 2005, “de preservar o espazo público como un lugar de convivencia e civismo, en que todas as persoas poidan desenvolver en liberdade as súas actividades de libre circulación, de lecer, de encontro e de recreo, con pleno respecto á dignidade e aos dereitos dos demais e á pluralidade de expresións e de formas de vida diversas”. Para acadar tal obxectivo, as ordenanzas estableceron as normas xerais de conduta que deben ser observadas polos cidadáns no espazo público⁷. Estas normas de conduta foron formuladas normalmente en forma de prohibicións e están divididas en cada texto legal por títulos e capítulos separados en función do ben xurídico protexido en cada caso⁸. De forma que, resumindo e por seguir agora a estrutura da ordenanza de Barcelona –que é a que se repite na maioría delas–, hai prohibicións con moi pequenas variantes sobre: a) atentados contra a dignidade das persoas; b) degradación

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

⁵ Estúdaa MERINO ESTRADA, V., “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *cit.*, pp. 495-504. A ordenanza de convivencia de 2004 foi reformada en 2012. A actualmente vixente é a ordenanza de protección do medio urbano de 2018, que derrogou a anterior.

⁶ De entre todos os que non o fixeron, chama a atención que o Concello de Madrid non aprobase aínda a súa ordenanza de convivencia. Mantén, pola contra, vixente a súa antiga ordenanza de policía e goberno de 1948. *Vid.*, ao respecto, IBÁÑEZ PICÓ, M., “Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 307, 2008, p. 153.

⁷ PEMÁN GAVÍN, J., “Las Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *cit.*, pp. 10-31, explica con detalle as circunstancias do ámbito socio-xurídico que xustificaron a proliferación das ordenanzas de civismo, e sinala (p. 10) que os problemas que pretendéron resolver son ás veces moi antigos, pero noutros casos están vinculados ás novas realidades e aos hábitos sociais do tempo presente e son, polo tanto, de aparición máis recente.

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

visual do contorno urbano mediante pintadas, graffitis, carteis, pancartas ou folletos; c) apostas no espazo público; d) uso inadecuado do espazo público para xogos; e) mendicidade e ofrecemento e demanda de servizos sexuais en espazos públicos; f) necesidades fisiolóxicas (defecar, ouriñar, cuspir) en espazos públicos; g) consumo de bebidas alcohólicas en espazos públicos cando poida causar molestias ou se utilízen latas ou envases de cristal; h) comercio ambulante non autorizado de alimentos, bebidas e outros produtos; i) actividades e prestación de servizos non autorizados, como tarot, videncia, masaxes ou tatuaxes en espazos públicos; j) uso impropio dos espazos públicos (acampar na rúa, ducharse ou bañarse nas fontes, lavar a roupa nas fontes, usar os bancos para usos distintos ao destinado); k) actitudes vandálicas no uso do mobiliario urbano; l) contaminación acústica; e m) práctica do nudismo ou case nudismo (ir en traxe de baño ou similar) en espazos públicos, agás en paseos marítimos ou rúas contiguas á praia⁹.

Unha vez que prevén estas normas de conduta ou prohibicións, as ordenanzas, co fundamento que lles ofrecen os artigos 139 a 141 da LRBRL¹⁰, tipificaron o seu incumprimento como infracción administrativa leve, grave ou moi grave, en función dos criterios de antixuridicidade que establece o artigo 140 da LRBRL¹¹, e sancionaron a súa comisión con multas de ata 3.000 €¹². Nin que dicir ten que o número de con-

⁹ Hai, non obstante, un modelo normalizado de "ordenanza tipo de seguridade e convivencia cidadá" que foi aprobado pola Federación Española de Municipios e Provincias, e que pode consultarse na súa páxina web. Este modelo, ademais de incorporar as normas de conduta e o réxime sancionador que establece a ordenanza de Barcelona, engadiu outras tantas sobre materias que a de Barcelona non trata (sobre animais, malos olores, uso da auga, establecementos públicos, cacharelas e fogueiras, actuacións musicais na rúa, etc.).

¹⁰ Artigo 139. Tipificación de infraccións e sancións en determinadas materias. "Para a axeitada ordenación das relacións de convivencia de interese local e do uso dos seus servizos, equipamentos, infraestruturas, instalacións e espazos públicos, os entes locais poderán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer os tipos das infraccións e impor sancións polo incumprimento de deberes, prohibicións ou limitacións contidos nas correspondentes ordenanzas, de acordo cos criterios establecidos nos artigos seguintes".

¹¹ Artigo 140. Clasificación das infraccións. 1. "As infraccións ás ordenanzas locais a que se refire o artigo anterior clasificaranse en moi graves, graves e leves. Serán moi graves as infraccións que supoñan:

a) Unha perturbación relevante da convivencia que afecte de xeito grave, inmediato e directo á tranquilidade ou ao exercicio de dereitos lexítimos doutras persoas, ao normal desenvolvemento de actividades de toda clase conformes coa normativa aplicable ou á salubridade ou ornato públicos, sempre que se trate de condutas non subsumibles nos tipos previstos no capítulo IV da Lei 1/1992, do 21 de febreiro, de protección da seguridade cidadá.

b) O impedimento do uso dun servizo público por outra ou outras persoas con dereito á súa utilización.

c) O impedimento ou a grave e relevante obstrución ao normal funcionamento dun servizo público.

d) Os actos de deterioración grave e relevante de equipamentos, infraestruturas, instalacións ou elementos dun servizo público.

e) O impedimento do uso dun espazo público por outra ou outras persoas con dereito á súa utilización.

f) Os actos de deterioración grave e relevante de espazos públicos ou de calquera das súas instalacións e elementos, sexan móbiles ou inmóbiles, non derivados de alteracións da seguridade cidadá.

2. As demais infraccións clasificaranse en graves e leves, de acordo cos seguintes criterios:

a) A intensidade da perturbación ocasionada na tranquilidade ou no pacífico exercicio dos dereitos doutras persoas ou actividades.

b) A intensidade da perturbación causada á salubridade ou ornato públicos.

c) A intensidade da perturbación ocasionada no uso dun servizo ou dun espazo público por parte das persoas con dereito a utilizalos.

d) A intensidade da perturbación ocasionada no normal funcionamento dun servizo público.

e) A intensidade dos danos ocasionados aos equipamentos, infraestruturas, instalacións ou elementos dun servizo ou dun espazo público".

¹² O precepto que ofrece cobertura legal ás sancións de multa é o artigo 141 LRBRL.

Artigo 141. Límites das sancións económicas.

"Salvo previsión legal distinta, as multas por infracción de ordenanzas locais deberán respectar as seguintes contías:

dutas prohibidas por cada ordenanza adoita ser moi elevado e que isto se traduciu nun réxime de infraccións amplísimo, ás veces para sancionar condutas aparentemente inocuas (arrancar unha flor do parque ou botar a sesta nun banco); e outras veces, non obstante, estreitamente vinculadas co exercicio de dereitos fundamentais dos cidadáns (a liberdade de empresa, a liberdade de expresión ou o dereito de propiedade). Logo insistirei niso, pero adianto xa que estas ordenanzas presentan problemas xurídicos de envergadura –entre eles, a súa relación e compatibilidade co réxime sancionador da LOPSC–, que, no entanto, pasaron desapercibidos e non foron estudados como debesen. Polo de pronto, porque resulta que os seus fins e os da LOPSC son parcialmente coincidentes e se solapan, posto que a protección da convivencia e a tranquilidade cidadáns –que son os obxectivos das primeiras–, por un lado, e a seguridade pública e cidadá –que pretende garantir a segunda–, polo outro, son manifestacións dun mesmo ben xurídico máis xeral que é a orde pública, que tamén engloba a saúde pública e mesmo a moralidade pública ou bo decoro (protección dos animais, da infancia e da xuventude, etc.). E iso ata o punto de que moitas veces ambas as dúas tipificaron os mesmos ilícitos para protexer os mesmos bens xurídicos. Despois insistiremos niso.

2 A nosa tradición de criticar todas as leis de seguridade cidadá

Fronte á boa vontade con que os autores recibiron as ordenanzas de civismo, a LOPSC foi unha das leis máis criticadas das que se aprobaron en España nas últimas décadas. As críticas mordaces á denominada “Lei mordaza” foron innumerables e especialmente duras.

Non obstante, esas feroces críticas víronse suavizadas ou moderadas nos últimos meses polos feitos acaecidos¹³, pois, por un lado, a vixencia durante máis de tres anos da LOPSC non supuxo o cataclismo democrático que se lle imputaba¹⁴; e, polo outro, os dous recursos de inconstitucionalidade que se interpuxeron contra ela e que están pendentes de resolución son moi limitados, é dicir, non afectan á esencia

Infraccións moi graves: ata 3.000 euros.

Infraccións graves: ata 1.500 euros.

Infraccións leves: ata 750 euros.”

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

¹⁴ A este respecto, é importante afirmar que o número total de sancións impostas pola comisión das infraccións previstas na LOPSC durante os anos 2016 e 2017, así como a contía recadada, foi moi inferior ao que os críticos da LOPSC prognosticaban e non provocou, desde logo, o efecto desalento do exercicio dos dereitos fundamentais –sobre todo, de liberdade de expresión, reunión, manifestación e liberdade de información– que eses sectores críticos vaticinaban. Estes datos poden consultarse con sumo detalle no Anuario Estatístico do Ministerio do Interior de 2017 –que é o último publicado– que inclúe táboas sobre as sancións impostas e a súa contía analizadas por tipos, por provincias e por CCAA. Baste con pór de exemplo aquí o que aconteceu co tipo previsto no artigo 36.2 LOPSC, que tipifica a infracción denominada “rodea o Congreso” e que, malia a alarma social e política que xerou, só foi sancionada tres veces en 2017 (cunha sanción media duns 700 € en cada ocasión) e que non foi obxecto de sanción ningunha en todo o ano 2016: http://www.interior.gob.es/documentos/642317/1203602/Anuario_estadistico_2017_126150729.pdf/9947dc22-http://www.interior.gob.es/documentos/642317/1203602/Anuario_estadistico_2017_126150729.pdf/9947dc22-782a-4c26-b15e-3aea87081331-4c26-b15e-3aea87081331.

da LOPSC, senón só a uns cantos preceptos, de xeito que, aínda que eses recursos fosen integramente estimados polo TC, a LOPSC permanecería incólume na maioría dos seus aspectos¹⁵.

Pero, como explica REBOLLO PUIG¹⁶, non é só que fose criticada a LOPSC actual, senón que todas as leis españolas que abordaron esta materia deron orixe a campañas de desprestixio similares e a ataques moi fortes. Non fai falla que me refira ás duras críticas que recibiu a Lei orgánica 1/1992, do 21 de febreiro, de seguridade cidadá (en diante, LOPSC/92), a denominada “Lei da patada na porta”, que é o alcume co que se denominaba, que aínda están presentes na memoria de todos. E non me refiro tampouco ás críticas vertidas sobre a Lei de orde pública de 1959, que foi considerada –con razón– unha das pezas centrais do réxime de represión franquista. O mesmo sucedeu coa Lei de defensa da República de 1931 e coa Lei de orde pública de 1933, que estivo vixente durante unha boa parte do réxime ditatorial posterior. Da Lei de 1933 dixo precisamente ROYO VILLANOVA¹⁷, por pór un exemplo, que con ela “o cidadán está entregado á arbitrariedade da autoridade administrativa”.

3 Sobre todo, as críticas existentes cara á LOPSC de 2015 polo réxime sancionador tan amplo que previu

Boa parte das críticas que se lle fixeron á LOPSC actual dirixíronse ao seu capítulo V, que é o dedicado ao réxime sancionador. Estas críticas –que son moi variadas– poden reconducirse, non obstante, a dous grandes grupos¹⁸. Por unha banda, houbo moitas críticas ao simple feito da existencia dun dereito administrativo sancionador tan extenso en materia de seguridade cidadá que se construíu en parte na LOPSC a base de suprimir as faltas da Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, do Código penal (en diante CP). Por outra, criticouse o réxime sancionador concreto que previu a LOPSC e os tipos específicos de infraccións e sancións que están previstas nela.

Con relación ao primeiro, coincido con esas críticas. Os penalistas e constitucionalistas –que son os que máis estudaron isto– aludiron á cobiza do dereito administrativo sancionador da seguridade cidadá. Porque o lexislador, segundo din,

¹⁵ Señala sobre isto BILBAO UBILLOS, J.M., “La llamada Ley Mordaza: La Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, n. 36, 2015, p. 226, que “se” presentaron dous recursos de inconstitucionalidade contra varios preceptos da nova LOPSC. O primeiro, datado o 21 de maio, promovido por máis de 50 deputados dos grupos parlamentarios Socialista; La Izquierda Plural; UPyD; e Mixto (CC, Compromís-Q) do Congreso... O segundo, promovido polo Parlamento de Cataluña (cos únicos votos en contra do PP), foi admitido a trámite o 27 de xullo. Sen entrar a vulgar agora a solidez dos motivos alegados polos recorrentes, o que se constata á primeira vista é certo desfase entre a contundencia con que se critica e condena a nova regulación no plano político e o reducido número de preceptos impugnados (8 no caso do recurso formulado polos deputados da oposición e 9 no do Parlament, só en parte coincidentes)”. Segundo consta no BOE do 16 de xuño de 2015, o primeiro recurso de inconstitucionalidade n. 2896-2015 interpúxose contra os artigos 19.2, 20.2, 36.2, 36.23, 37.1 en relación co 30.3, 37.3, 37.7 e a disposición derradeira primeira da LOPSC. Pola súa parte, o segundo recurso de inconstitucionalidade n. 3848-2015 interpúxose contra os artigos 20; 35.1; 36.1, 2, 8, 22 y 23; 37.7 e a disposición derradeira primeira da LOPSC (BOE do 25 de xullo de 2015).

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

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

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

fartouse de tipificar infraccións na LOPSC¹⁹. Desde logo, comparada coa anterior, a actual tipifica moitísimas máis infraccións que ela para protexer bens xurídicos que non eran tutelados –nin sequera nomeados– pola LOPSC/92 (por exemplo, a convivencia cidadá, o normal funcionamento das institucións, a protección en xeral das persoas e os bens, a pacífica utilización das rúas, a prevención de delitos e infraccións administrativas, a normalidade na prestación dos servizos básicos esenciais ou a tranquilidade cidadá). A LOPSC/92 era pouco represiva se se compara coa actual. Por iso, atrévome a afirmar que a LOPSC de 2015 contribuíu en boa medida a mellorar a imaxe da LOPSC/92²⁰, que foi moi criticada no seu momento²¹.

Moi conectado con esas críticas está o principio de intervención mínima ou *ultima ratio* do dereito penal, que no noso ordenamento xurídico todos veñen aceptando como un ben común. Nin que dicir ten que tamén comparto as bondades da intervención mínima, pero, en contra do que sostén en xeral a doutrina penalista española, este principio non pode supor que se reduza sistematicamente o contido do dereito penal a custa de ampliar sen medida o dereito administrativo sancionador²², que é precisamente o que –segundo o propio lexislador explicaba nos preámbulos das súas leis– inspirou en boa parte a última reforma do CP e a aprobación da actual LOPSC. Invocando ese principio suprimíronse todas as faltas do CP –tamén as relativas á orde pública e aos intereses xerais–, e boa parte delas convertéronse en novas infraccións administrativas da LOPSC²³. Pois ben, isto –que vén acontecendo dun tempo a esta parte en practicamente todos os sectores de intervención administrativa e que non é exclusivo da seguridade cidadá, aínda que os penalistas só o criticaran

¹⁹ Vid. PRESNO LINERA, M. A., “La expansión del derecho administrativo sancionador securitario: Análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, Cuerva Arnau, M. L., e García Amado, J.A. (dirs.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 49, refírese “á expansión cobizosa do dereito administrativo sancionador”; e en “El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, pp. 283–286, alude a un “incremento inxustificado de infraccións e sancións” no anteproxecto da LOPSC. Vid., tamén, ALONSO RIMO, A., “El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): Análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 21, 2014, p. 15.

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

²¹ BARCELONA LLOP, J., “Las infracciones y sanciones administrativas en la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Algunos aspectos problemáticos”, *Seguridad ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la ley Corcuera*, Trotta, Madrid, 1993, p. 176, resalta o marcado compoñente represivo do réxime sancionador da LOPSC/92.

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

²³ En concreto, transformáronse en infraccións administrativas da LOPSC e desapareceron como faltas do CP as seguintes: A falta de perturbación leve da orde en actos públicos que prevía o antigo art. 633 CP, que se converteu na infracción grave do art. 36.1 LOPSC; a falta de uso público e indebido de uniforme, traxe, insignia ou condecoración oficial do antigo art. 637 CP, que se transformou na infracción grave do art. 36.14 LOPSC; a falta de abandono de xiringas do antigo art. 630 CP, que pasou a ser a infracción grave do art. 36.16 LOPSC (aínda que xa estaba prevista na LOPSC/92); a falta consistente en faltar ao respecto e consideración debida á autoridade ou aos seus axentes ou en desobedecerlles levemente que estaba tipificada no art. 634 CP e que se converteu na infracción leve do art. 37.4 LOPSC e na infracción grave do art. 36.6 LOPSC (aínda que esta última tamén estaba regulada na LOPSC/92); a falta de deslucimento de bens mobles ou inmoables de dominio público ou privado do anterior art. 626 CP, que se converteu na infracción leve do art. 37.13 LOPSC; e as falta consistentes en deixar soltos animais feroces ou daniños e a de abandono de animais domésticos cando poida perigar a súa vida tipificadas no antigo art. 631.1 e 2 CP, que se transformaron nas infraccións leves do actual art. 37.16 LOPSC. Vid., sobre todo isto, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 191, abril-xuño 2018, pp. 107–148.

curiosamente neste ámbito– non pode dicirse que sexa expresión ou consecuencia do principio de intervención mínima, senón todo o contrario, posto que o que supón máis ben é esconder a represión –e non facela mínima– debaixo do veo do dereito administrativo sancionador.

4 A ausencia de críticas ás ordenanzas de convivencia malia o amplísimo réxime sancionador que estableceron

A doutrina –sobre todo, penalistas e constitucionalistas–, como digo, criticou e con razón a enorme extensión que ten o dereito administrativo sancionador na LOPSC²⁴. O que, porén, me resultou moi estraño é que esas críticas demoledoras se fixesen exclusivamente en relación coas infraccións e sancións da LOPSC, pero non respecto do réxime sancionador das ordenanzas de convivencia cidadá que se foron aprobando.

Se atendemos á estrutura prevista polas ordenanzas, a listaxe de condutas prohibidas que inclúen é certamente moi longa e, de feito, nas súas formulacións máis detalladas, comprende varios centenaes de prohibicións. Como explica CASINO RUBIO²⁵, nalgúns casos esas prohibicións son tan extravagantes como tomarse no céspede ou nun banco; regar as plantas dos balcóns; subir ás árbores; dar de comer ás pombas no parque; arrancar flores; cambiar os mobles de lugar ou facer reparacións domésticas durante a hora da sesta ou pola noite; tocar o piano ou o trombón na casa; lavar o coche na vía pública; dar un golpe coa porta ou un berro, ou correr polo corredor; cuspir e tirar calquera clase de desperdicio ao chan; xogar á pelota ou cun avión de aeromodelismo, ou circular con monopatín; ou, en fin, tamén camiñar en bikini ou sen camiseta, ou sacudir a roupa ou as zapatillas pola ventá. Naturalmente, xunto a estas prohibicións hainas tamén, e en bo número, ademais, que son moito menos discutibles, polo menos materialmente.

En calquera caso, todas elas están avaladas logo polo correspondente réxime sancionador que as tipifica como infraccións castigadas con multas que poden chegar ata os 3.000 € segundo a súa gravidade. A pouco que se observe –di CASINO– poderá verse enseguida que o repertorio de ilícitos é efectivamente amplo e comprende comportamentos tan cotiáns, e mesmo ás veces puramente reflexos, que non hai cidadán, por escrupuloso que sexa, capaz de non tropezar con algún deles, de modo que ninguén despois de ler este tipo de ordenanzas poida estar seguro de non cometer algunha infracción e, chegado o caso, de non ser sancionado por iso²⁶.

Ante tantas infraccións aprobadas por ordenanza, chama poderosamente a atención que a maioría dos autores as acollesen con tanta simpatía –salvo excepcións puntuais como a de CASINO– e que os tribunais as aceptaran nas súas sentenzas

²⁴ Recentemente tamén a criticou polos mesmos motivos CASINO RUBIO, M., “La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades sancionadoras”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

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

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

practicamente sen facer ningún reparo. E a sorpresa aumenta cando un comproba que a LOPSC foi criticada ferozmente – tamén o CXPX e o Consello Fiscal nos seus informes ao anteproxecto – por prever moitas veces as mesmas infraccións reguladas nas ordenanzas (beber alcohol nas rúas, ofrecer ou demandar servizos sexuais retribuídos na vía pública, consumo ou tenza de drogas en lugares públicos, acampar nas rúas, causar danos nos espazos públicos, exhibir obxectos perigosos, venda ambulante non autorizada, obstrución aos controis e inspeccións dos axentes da autoridade, maltrato animal, animais perigosos, obstaculizar a prestación de servizos públicos, etc.), que, non obstante, alí non recibiron reproche ningún.

5 As semellanzas entre as infraccións da LOPSC e das ordenanzas de convivencia

O número de infraccións previstas na LOPSC é certamente elevado. En concreto, tipifica unhas cincuenta infraccións. Desas cincuenta, unhas vinte xa estaban na LOPSC/92, polo que hai unhas trinta infraccións novas. Desas novas, unhas cinco proveñen de antigas faltas²⁷, así que “novas, novas” hai unhas vinte e cinco infraccións. É moito se temos en conta que a LOPSC/92 tipificaba unhas vinte e nove infraccións en total.

Para que nos fagamos unha idea, a LOPSC nos artigos 35, 36 e 37 tipificou infraccións administrativas –moi graves, graves e leves, respectivamente– en ámbitos tan variados como estes: sobre manifestacións ilegais (art. 35.1, art. 36.7, art. 37.1); intrusión en infraestruturas críticas ou nas cales se prestan servizos básicos para a comunidade (art. 35.1, art. 36.9); fabricación, comercio ou utilización ilegais de armas (art. 35.2, art. 36.12); celebración de espectáculos públicos ilegais (art. 35.3); proxección de feixes de luz sobre condutores de medios de transporte (art. 35.4 e art. 37.6); perturbación da orde en actos públicos (art. 36.1), manifestacións fronte ás sedes do Congreso e Senado cando perturban gravemente a seguridade cidadá (art. 36.2); desorde nas vías públicas (art. 36.3); actos de obstrución que pretendan impedir ás autoridades ou funcionarios o exercicio das súas funcións ou o cumprimento das súas resolucións administrativas ou xudiciais (art. 36.4); obstaculizar o funcionamento dos servizos de emerxencia (art. 36.5); desobediencia ou resistencia á autoridade ou aos seus axentes (art. 36.6); portar armas prohibidas ou de forma negligente ou temeraria (art. 36.10); solicitar ou aceptar servizos sexuais retribuídos en lugares públicos que usen menores ou onde se poida producir un accidente de tráfico (art. 36.11)²⁸; negativa de acceso ou obstrución deliberada das inspeccións ou controis regulamentarios previstos pola lei en fábricas, locais, bares, hoteis... (art. 36.13); uso público e indebido de uniformes oficiais ou de corpos policiais ou

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

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

de servizos de emerxencia que poida xerar engano (art. 36.14); incumprimento do deber de colaboración coas forzas e corpos de seguridade na indagación de delitos ou prevención de accións perigosas imposto a determinadas persoas (art. 36.15); consumo ou tenza ilícita de drogas en lugares ou transportes públicos (art. 36.16); abandono de xiringas (art. 36.16); traslado de persoas en vehículos para facilitarlles o acceso a drogas (art. 36.17); plantación e cultivo ilegal de drogas en lugares visibles ao público (art. 36.18); tolerancia no consumo ilegal ou tráfico de drogas en locais ou falta de dilixencia para impedilo (art. 36.19); carencia ou irregularidades de rexistros obrigatorios previstos na lei (art. 36.20, art. 37.9); alegar datos falsos para obter o DNI (art. 36.21); incumprir restricións á navegación impostas a barcos e avións lixeiros (art. 36.22); uso non autorizado de imaxes ou datos persoais ou profesionais das autoridades e membros das forzas e corpos de seguridade cando poida implicar un perigo para a súa seguridade (art. 36.23)²⁹; exhibir obxectos perigosos con ánimo intimidatorio (art. 37.2); incumprir as restricións de circulación peonil impostas en virtude de actos públicos ou manifestacións cando provoquen alteracións menores no seu desenvolvemento (art. 37.3); falta de respecto e consideración a membros das forzas e corpos de seguridade (art. 37.4); realizar ou incitar á realización de actos que atenten contra a liberdade ou indemnidade sexual ou realizar actos de exhibicionismo (art. 37.5); ocupar bens inmoables privados baleiros que non sexan domicilio en contra da vontade do seu titular (art. 37.7)³⁰; ocupar as rúas vulnerando a lei ou as decisións da autoridade, incluíndo a ocupación para a venda ambulante non autorizada (art. 37.7); irregularidades na documentación de armas e explosivos (art. 37.8); non obter o DNI (art. 37.10); non denunciar a súa perda ou subtracción (art. 37.10); perder o DNI tres veces ou máis nun ano (art. 37.11); negativa a entregar o DNI cando proceda (art. 37.12); danos ou deslucimento de bens mobles e inmoables de uso ou servizo público ou de bens privados que estean na vía pública (art. 37.13); escalar edificios ou monumentos sen autorización cando cause un perigo para a seguridade de persoas ou bens (art. 37.14); remoción de valados colocados polas forzas e corpos de seguridade (art. 37.15); deixar soltos animais ferozes ou danos (art. 37.16); abandonar animais domésticos en condicións en que poida perigar a súa vida (art. 37.16); beber alcohol en lugares ou transportes públicos cando se perturbe gravemente a tranquilidade cidadá (art. 37.17)³¹.

Para esas infraccións, a LOPSC regulou sancións de multa e outras accesorias no artigo 39 (clausura temporal de establecementos, suspensión temporal de licenzas, comiso de bens, retirada de armas). Respecto ás multas, as contías previstas na LOPSC non variaron moito en relación coas fixadas na LOPSC/92. Non se mantiveron

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

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

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

intactas, pero tampouco se incrementou o seu importe de forma substancial, tendo en conta os 23 anos transcorridos³².

Pola súa banda, as ordenanzas de convivencia tamén tipificaron infraccións en ámbitos variadísimos. De feito, insistíuse na súa natureza claramente transversal³³, posto que “afectan a un bo número de competencias locais e atravesan gran parte da estrutura de responsabilidades políticas e do sistema administrativo municipal”³⁴. A de Barcelona, por exemplo –cuxa estrutura copiaron logo outras moitas–, tipificou infraccións sobre: toda conduta de menosprezo á dignidade das persoas (art. 16.1 e art. 17.1); calquera comportamento discriminatorio (art. 16.1 e art. 17.1); en especial, as mesmas condutas anteriores cando se dirixan contra persoas maiores, menores e persoas con discapacidades (art. 16.2 e art. 17.1); as actitudes de acoso, agresión ou asedio a menores no espazo público (art. 16.3 e 4 e art. 17.2); realizar todo tipo de graffitis, pintada, mancha, garabato, escrito, inscrición ou grafismo, con calquera materia (tinta, pintura, materia orgánica, etc.) ou ben raiando a superficie sobre calquera elemento do espazo público (arts. 20 e 21); colocar carteis e pancartas en calquera espazo público; rachar, arrancar e tirar ao espazo público carteis, anuncios, pancartas e similares; colocar publicidade sobre a parte exterior dos cristais dos vehículos; espaxer e tirar toda clase de folletos ou papeis de publicidade comercial na vía pública (arts. 23 e 24); ofrecer xogos que impliquen apostas con diñeiro ou bens no espazo público (art. 27 e 28); practicar xogos de pelota, monopatín ou similares no espazo público e competicións deportivas masivas e espontáneas que perturben os lexítimos dereitos dos veciños e veciñas; prácticas de acrobacias e xogos de habilidade con bicicletas, patíns ou monopatíns (art. 31 e 32); as formas de mendicidade coactivas ou de acoso ou baixo formas organizadas ou que obstaculicen intencionalmente o libre tránsito dos cidadáns nos espazos públicos ou que se realicen con menores ou discapacitados; ofrecer calquera ben ou servizo a persoas que se atopen no interior de vehículos privados ou públicos, incluídos os servizos de limpeza de parabrisas de automóbiles (art. 35 e 36); ofrecer ou aceptar prestar servizos sexuais retribuídos no espazo público, en especial cando se faga cerca de colexios; solicitar, demandar e negociar servizos sexuais retribuídos no espazo público por parte dos clientes potenciais; manter relacións sexuais mediante retribución no espazo público (art. 39 e 40); facer necesidades fisiolóxicas como defecar, ouriñar ou cuspir nos espazos públicos, en especial cando se realice en espazos de concorrencia afluída ou frecuentados por menores ou en monumentos ou edificios catalogados ou protexidos (art. 43 e 44); consumir bebidas alcohólicas nos espazos públicos cando lles poida causar molestias ás persoas que utilizan o espazo público e aos veciños, e cando se faga en envases de cristal ou de lata, e, especialmente cando poida alterar gravemente a convivencia cidadá; tirar ao chan ou depositar na vía pública latas, botellas, vasos

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

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

³⁴ Así o subliña a exposición de motivos da ordenanza de civismo de Barcelona.

ou calquera outro obxecto (art. 46 e 47); a venda ambulante non autorizada no espazo público de bebidas, alimentos e outros produtos; colaborar no espazo público cos vendedores ambulantes non autorizados con accións como facilitar o xénero ou vixiar e alertar sobre a presenza dos axentes da autoridade; comprar ou adquirir no espazo público alimentos, bebidas e outros produtos procedentes da venda ambulante non autorizada (art. 50 e 51); realizar actividades e prestar servizos non autorizados no espazo público, como tarot, videncia, masaxes ou tatuaxes; colaborar no espazo público con quen realiza esas actividades ou servizos con accións como vixiar e alertar sobre a presenza de axentes da autoridade; demandar, usar ou consumir esas actividades ou servizos (art. 54 e 55); os usos impropios dos espazos públicos, entre outros, acampar nas vías e espazos públicos, por exemplo, en tendas de campaña, vehículos, autocaravanas ou caravanas; durmir de día ou de noite en tales espazos; utilizar bancos para usos distintos dos destinados; lavarse ou bañarse en fontes ou estanques; lavar a roupa en fontes, estanques, duchas ou similares (art. 58 e 59); condutas vandálicas, agresivas ou negligentes no uso do mobiliario urbano; estragos dos espazos públicos (art. 62 e 63); bañarse en espigóns e zonas non permitidas; utilizar xabón nas duchas públicas das praias (art. 66 e 67); perturbar o descanso e a tranquilidade dos veciños mediante o funcionamento de aparellos de televisión, radios, musicais ou outros aparatos sonoros, cantos, berros, pelexas ou calquera outro acto molesto (art. 71 e 72); ir espido ou case espido polos espazos públicos; transitar ou estar nos espazos públicos só en traxe de baño ou outra preza de roupa similar, agás en piscinas, praias, paseos marítimos e vías inmediatamente contiguas ás praias (art. 74 bis e 74 ter); a negativa ou a resistencia ás tarefas de inspección ou control do Concello nos ámbitos da convivencia cidadá; a negativa ou a resistencia a subministrar datos ou facilitar a información requirida polos funcionarios actuantes en cumprimento das súas funcións; subministrar aos funcionarios información ou documentación falsa; e incumprir as ordes ou requirimentos específicos formulados polas autoridades municipais ou os seus axentes (art. 79).

Ademais de todas estas, outras ordenanzas de convivencia tamén tipificaron infraccións en ámbitos diferentes. A de Granada de 2009 faino, por exemplo, en materia de armas (o art. 24.1 tipifica portar armas na vía pública), animais domésticos (o art. 72.2 tipifica como infracción abandonar animais mortos ou limpar os animais na vía pública), contaminación atmosférica, contaminación lumínica e animais perigosos. A de Las Palmas de Gran Canaria tipifica infraccións sobre ruídos na vía pública. A ordenanza de Málaga de 2013, a de Sevilla de 2008, a de Teruel de 2011 e a de Oviedo de 2010 fano en xeral sobre animais; as de Mérida de 2004 e Sevilla sobre fogos e actividades pirotécnicas na vía pública; a de Palma de Mallorca de 2011 sobre consumo de drogas nas vías e establecementos públicos (art. 15). E a de Salamanca de 2008 sanciona a quen impida ou obstaculice o normal funcionamento dos servizos públicos (art. 22), así como o consumo e tenza de drogas en lugares públicos ou transportes colectivos, así como o abandono dos instrumentos ou outros efectos empregados para iso nos citados lugares (art. 22).

Para estas infraccións locais, as ordenanzas prevén sancións de multa que deben respectar as contías do artigo 141 LRBRL (ata 750 euros as infraccións leves, ata 1.500 euros as infraccións graves e ata 3.000 euros as infraccións moi graves). Pero, ademais, tamén estableceron a posibilidade de impor outras medidas correctoras en substitución da sanción de multa –en principio, sen a cobertura legal que lle proporciona á multa o título XI LRBRL–, entre outras, a asistencia a sesións formativas ou os traballos en beneficio da comunidade³⁵. Fano, por exemplo, a ordenanza de Barcelona nos artigos 84 e 93³⁶, a ordenanza de Zamora no artigo 60³⁷, a ordenanza de El Puerto de Santa María de 2012 no artigo 56, a de Málaga de 2013 no artigo 51, a ordenanza de Palma de Mallorca no artigo 22, a de Segovia no artigo 46 e a ordenanza de Oviedo no artigo 30.

Con todo, o réxime sancionador das ordenanzas non remata aquí, porque, por se fose pouco, regularon, ademais –en ocasións, sen o necesario amparo legal nin do título XI da LRBRL nin da lexislación sectorial, como de feito declarou a xurisprudencia–, outras cuestións sancionadoras relevantes. Aquí farei referencia a dúas delas.

En primeiro lugar, un nutrido grupo de ordenanzas previu a responsabilidade sancionadora solidaria dos pais ou titores polas infraccións cometidas polos menores de idade que dependen deles³⁸. Pero a maioría deses preceptos foron anulados

³⁵ Di TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 545-546, que isto o fixo o ordenanza de Barcelona sen a cobertura legal necesaria. Na mesma liña, VELASCO CABALLERO, F., e DÍEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, cit., p. 62, din que no art. 141 LRBRL só están previstas multas pecuniarias. Así que as ordenanzas municipais non poden establecer –a menos que outra lei así o dispoña– outras clases de sancións, como de revogación ou suspensión temporal dunha licenza ou actividade”. Igualmente, LASAGABASTER HERRARTE, I., “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 68, 2004, p. 17. *Id.*, tamén, MELERO ALONSO, E., “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es Derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016, p. 16. O mesmo opina RODRÍGUEZ ALONSO, C., “La indeterminación competencial y la potestad sancionadora de los entes locales como presupuesto fallido para la sustitución de las sanciones administrativas por trabajos en beneficio de la comunidad”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016, pp. 103-104: “aínda que poida parecer, a simple vista, que se trata dunha medida das entidades locais que busca a garantía e a facilidade de oportunidades nos cidadáns, non podemos deixar atrás o razoamento defendido e a vulneración de principios básicos e estruturais do noso ordenamento como é o principio de legalidade, base do noso constitucionalismo”.

³⁶ A STS do 18 de xullo de 2011, recurso de casación n. 224/2010, RX/2011/6637, declara que os traballos en beneficio da comunidade, non así as demais medidas do art. 84.2 da ordenanza de Barcelona, si atopan cobertura legal na Lei de responsabilidade do menor. En concreto, a Sala III confirma a sentenza de instancia que declaraba que “tan só os traballos en beneficio da comunidade, previstos no Código penal como unha pena privativa de dereitos, e na lei que regula a responsabilidade dos menores como unha das medidas susceptibles de ser impostas aos menores, pode admitirse como medida correctora que substitúa á sanción pecuniaria, sempre que conste o consentimento do menor, e se motive axeitadamente por que se aplica, a medida e o prazo de duración desta, que non poderá exceder, en ningún caso, os límites previstos nas leis citadas, e non o elenco que se menciona no artigo 84.2 da Ordenanza (asistencia a reunións formativas, outro tipo de actividades de carácter cívico), que carece de cobertura legal. Tamén carece da necesaria cobertura legal a previsión, contida no artigo 93.3 da Ordenanza, de impor con carácter obrigatorio as medidas alternativas á sanción, con excepción dos traballos en beneficio da comunidade”. Igualmente, STS do 25 de outubro de 2011, RX\2012\1548. *Id.*, ao respecto, GARCÍA GARCÍA, M.J., *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 125-170.

³⁷ No mesmo sentido da sentenza anterior, a STSX de Castela e León, do 30 de xaneiro de 2012, n. 134/2012, anula o art. 60 da Ordenanza de Zamora que prevía a substitución ou redución da sanción de multa pola asistencia a sesións formativas por vulnerar a reserva de lei.

³⁸ Críticao por oporse ao principio de personalidade das sancións PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, cit., pp. 47-48: “tería sido por iso máis acertado restrinxir a responsabilidade solidaria dos pais ás obrigas de pagamento derivadas da imposición de multas aos menores”.

por vulnerar ou a reserva de lei ou o principio de personalidade das sancións (art. 84.4 da ordenanza de Barcelona³⁹, art. 40.4 da ordenanza de Segovia de 2011, art. 36.5 da ordenanza de Albacete⁴⁰, art. 46.1 da ordenanza de Zamora⁴¹, arts. 14.4 e 38.4 da ordenanza de Alcalá de Henares de 2010⁴² e art. 124 da ordenanza de Bilbao de 2010⁴³, entre outros. Pola súa banda, o art. 35.3 da ordenanza de Granada prevé a súa responsabilidade subsidiaria).

En segundo termo, algunhas ordenanzas estableceron previsións sobre as medidas provisionais que poden acordarse no procedemento sancionador de dubidosa legalidade. Por exemplo, o artigo 83.3 da ordenanza de Barcelona prevé a imposición, como medida cautelar, do pagamento inmediato da sanción antes da resolución do procedemento sancionador cando a persoa infractora non resida no municipio⁴⁴, o que me parece que, como pouco, vulnera o dereito á presunción de inocencia do acusado e non residente.

6 As garantías do dereito sancionador e o seu posible incumprimento na LOPSC e as ordenanzas de convivencia

É verdade que o réxime sancionador da LOPSC xerou problemas por posible vulneración dalgunhas das garantías propias do dereito sancionador. Pero pasa o mesmo co das ordenanzas de convivencia, aínda que practicamente non fosen cuestionadas por iso, salvo algunha excepción⁴⁵. De feito, creo –despois de estudar isto con detalle– que o réxime sancionador previsto na LOPSC non é máis represivo nin menos garantista que o das ordenanzas de convivencia, todo o contrario. E, non obstante, estas pasaron inadvertidas e non recibiron as críticas doutrinais e xurisprudenciais que claramente merecían.

³⁹ Declárase nulo a STSX de Cataluña, do 23 de novembro de 2009, n. 1156/2009, recurso contencioso-administrativo n. 330/2006, por vulnerar a reserva de lei en materia sancionadora.

⁴⁰ Declárase nulo a STSX de Castela A Mancha, do 1 de xullo de 2014, n. 449/2014, por vulnerar a reserva de lei en materia sancionadora.

⁴¹ Declárase nulo por vulnerar o principio de culpabilidade, a STSX de Castela e León, do 30 de xaneiro de 2012, n. 134/2012.

⁴² Declárase nulo a STSX de Madrid, do 8 de marzo de 2012, n. 337/2012, por vulnerar o principio de personalidade das sancións.

⁴³ Non obstante, a STSX do País Vasco, do 27 de xuño de 2012, n. 521/2012, declara que o precepto é conforme a dereito e non vulnera o principio de personalidade das sancións.

⁴⁴ Críticase PEMÁN GAVÍN, J., "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona", cit., p. 49, porque "en realidade máis que dunha medida cautelar ou provisional en sentido propio se trata dunha execución anticipada da sanción que se leva a cabo (...) mesmo antes de existir unha resolución sancionadora como tal". *Vid.*, sobre isto, a STSX de Cataluña, do 23 de novembro de 2009, n. 1156/2009, recurso contencioso-administrativo n. 330/2006.

⁴⁵ TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., "Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona", cit., pp. 546 e 554, si alude no seu traballo en varias ocasións á mala ou lamentable técnica xurídica con que se redactou a ordenanza de Barcelona que xerou problemas en relación con varias garantías do dereito sancionador, como a reserva de lei, a tipicidade, o principio de personalidade das sancións, a imposición de sancións de plano, o réxime das medidas cautelares ou a prohibición da *reformatio in peius* (pp. 545-548).

En relación co réxime sancionador concreto da LOPSC, practicamente todo o que se escribiu sobre el foron críticas moi duras. Na miña opinión, non hai para tanto. Afirmouse sistematicamente que é un dereito administrativo sancionador menos garantista e moito máis represivo que o anterior: que o da LOPSC/92. Non o creo. Ao revés, creo que a LOPSC actual regulou mellor que a súa antecesora moitos aspectos do réxime sancionador nesta materia, pero agora non é o momento de entrar niso⁴⁶.

Pola contra, si mereceu moitas das críticas que se lle fixeron o anteproxecto de LOPSC que presentou o Goberno. Pero o texto finalmente aprobado soubo corrixir, a partir das propostas de mellora que figuraban nos informes do CXPX e do Consello Fiscal, e no ditame do Consello de Estado, moitas das debilidades do anteproxecto. Neste sentido, pode dicirse que o anteproxecto cometía tantos excesos e irregularidades que fixo ata boa a LOPSC finalmente aprobada.

Cales foron as principais deficiencias que se lle imputaron ao réxime sancionador da LOPSC? A vulneración, nalgúns casos, dos principios de tipicidade de infraccións e sancións, proporcionalidade das sancións e da garantía *non bis in idem*⁴⁷. Analizarei estes problemas a continuación, pero non só respecto da LOPSC, senón tamén en relación coas ordenanzas de convivencia.

6.1 A garantía *non bis in idem*

En relación coa garantía *non bis in idem*, o principal problema que presentou a LOPSC, segundo a doutrina, é que moitas das súas normas sancionadoras se solapan ou concorren con normas penais que tipifican delitos. Acontece en materia de armas, de orde pública, de drogas, de cumprimento de servizos esenciais, etc. Demóstrano os preceptos da LOPSC que tipifican moitas condutas como infracción e engaden “sempre que non sexan constitutivas de delito”. Ata vinte veces o repite a LOPSC. A supresión das faltas empeorou esta situación que xa existía antes en materia de drogas ou de armas, porque practicamente todas as faltas que desapareceron do CP se transformaron en dous ilícitos: en delito e en infracción administrativa segundo a maior ou menor gravidade da conduta. Ocorreu coas faltas de perturbación da orde en acto público, de resistencia e desobediencia, de uso público e indebido de uniforme, de falta de respecto e consideración a membros das forzas e corpos de seguridade e de abandono de animais domésticos. Por iso, os concursos de normas punitivas (penal e administrativa sancionadora) serán constantes e a garantía *non bis in idem* sufrirá continuas ameazas⁴⁸.

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

⁴⁷ En calquera caso, hai máis garantías dos cidadáns que se poderían ver afectadas, sobre todo, pola diminución de dereitos que leva consigo tramitar un procedemento administrativo sancionador en lugar dun proceso penal, que é unha das consecuencias que tivo a conversión en infraccións administrativas dalgunhas das antigas faltas do CP. Tanto o Consello de Estado como o CXPX advertírono nos seus respectivos informes ao anteproxecto e, de feito, o Consello de Estado criticouno dun xeito especialmente vigoroso.

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

Todo isto que dicimos é verdade e resulta preocupante a pasividade e a indife-rencia que mostrou o lexislador á hora de definir os tipos da LOPSC. Pero os mesmos problemas poden formularse en relación coas ordenanzas de convivencia que tamén se refiren en non poucos casos á posibilidade de que as súas infraccións poidan ser constitutivas de infracción penal. Di, por exemplo, o artigo 17.1 da ordenanza de Barcelona que a realización das condutas descritas no precepto anterior (toda conduta de menosprezo á dignidade das persoas, calquera comportamento discriminatorio, as actitudes de acoso entre menores, etc.) terán a consideración de infracción grave “sen prexuízo de que os feitos sexan constitutivos de infracción penal”. E establece o artigo 79.2 que as infraccións que tipifica (condutas obstrucionistas ás tarefas de control, investigación ou sanción nos ámbitos da convivencia e o civismo) o serán “sen prexuízo da lexislación penal e sectorial”. Pola súa banda, establece o artigo 51.1 que as condutas descritas no artigo precedente (sobre venda ambulante no es-pazo público non autorizada) serán constitutivas de infracción “sen prexuízo da lexislación penal”. O artigo 55.1 prevé que a realización de actividades e prestación de servizos non autorizados no espazo público, como o tarot, videncia, masaxes ou tatuaxes, serán constitutivas de infracción leve “sen prexuízo da lexislación penal”. Segundo o artigo 63.1, as condutas vandálicas, agresivas ou negligentes no uso do mobiliario urbano son constitutivas de infracción moi grave “sen prexuízo da lexislación penal e de protección da seguridade cidadá”. E afirma o artigo 63.2 que os actos de deterioración grave, como estragos dos espazos públicos, son cons-titutivos de infracción grave “sen prexuízo da lexislación penal”. Nin que dicir ten que todos estes preceptos se van repetindo no articulado das demais ordenanzas de convivencia que tamén engaden *motu proprio* outros supostos de concorrencia coa lexislación penal diferentes.

Cuestión á parte, e que tamén é perfectamente posible, é a concorrencia dunha norma sancionadora da LOPSC e unha norma sancionadora dunha ordenanza de convivencia. Nestes casos –e aínda que a LOPSC gardase silencio–, prevalecerá sempre a estatal sobre a norma local en concurso. Aquí non procedería resolver en favor da norma sancionadora especial ou da que, se é o caso, preveña maior sanción. Porque non se trata de simples relacións de normas dun mesmo ordenamento, se-nón de relacións entre distintos ordenamentos xurídicos. A norma tipificadora local nunca pode impedir a aplicación da estatal, que é de preferente aplicación respecto a aquela. Polo tanto, pode entenderse que todas as normas tipificadoras que conteñan as ordenanzas son, en realidade, só de aplicación subsidiaria: só son aplicables se a conduta non está prevista e sancionada nunha norma estatal ou autonómica⁴⁹. Esta é a solución xeral que se desprende, ademais, para o caso específico das ordenanzas de convivencia, do artigo 140.1 LRBRLL cando afirma que “serán moi graves as in-fracciões que supoñan: a) Unha perturbación relevante da convivencia que afecte de xeito grave, inmediato e directo á tranquilidade ou ao exercicio de dereitos lexítimos doutras persoas... ou á salubridade ou ornato públicos, *sempre que se trate de condutas*

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

non subsumibles nos tipos previstos no capítulo IV da Lei 1/1992, do 21 de febreiro, de protección da seguridade cidadá”. E o mesmo se infire do artigo 140.1.f) LRBRL: “Serán moi graves as infraccións que supoñan: f) Os actos de deterioración grave e relevante de espazos públicos ou de calquera das súas instalacións e elementos, sexan mobles ou inmobles, *non derivados de alteracións da seguridade cidadá*”.

Tería sido moi conveniente que as ordenanzas de convivencia o tivesen aclarado expresamente ou que a propia LOPSC –que é posterior no tempo– o tivese feito por elas. Tamén tería sido perfectamente posible que a LOPSC tivese alterado para este sector concreto as regras expostas e optase por establecer normas sancionadoras supletorias, isto é, só aplicables en defecto das normas locais⁵⁰. Por exemplo, que dispuxese que as súas normas sobre infraccións por beber alcohol nas rúas fosen de aplicación só a falta de regulación por ordenanza deses mesmos ilícitos. Pero, por non facer, non fixo nin unha cousa nin a outra.

6.2 A tipicidade das infraccións e a reserva de lei e a culpabilidade nas sancións

En canto á garantía da tipicidade das infraccións e da predeterminación normativa das sancións, denunciouse que moitos tipos da LOPSC son demasiado amplos e tan indeterminados que non garanten un mínimo de certeza e de seguridade xurídica aos cidadáns á hora de prever cales dos seus comportamentos poderán ser sancionados. As críticas do CXPX e do Consello Fiscal a moitas das infraccións previstas no anteproxecto, precisamente, por vulnerar o principio de tipicidade foron moi intensas⁵¹. Na miña opinión, e malia as fortes críticas dos penalistas a este respecto⁵², o uso que fai a LOPSC dos conceptos xurídicos indeterminados para tipificar as súas infraccións é moderado⁵³, e son moi escasas as infraccións previstas no texto finalmente aprobado que poden xerar este problema. Bo reflexo diso é que o Consello de Estado se mostrou moi favorable co anteproxecto no referente á garantía da tipicidade, e considerou

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

⁵¹ O CXPX considerou que non satisfacían os principios de tipicidade e taxatividade as condutas típicas previstas nos actuais arts. 35.4 e 37.6, 36.2, 36.4, 36.5, 36.18, 36.23, 37.5 e 37.15 LOPSC. Pola súa parte, segundo o Consello Fiscal, vulneraban a garantía de tipicidade as condutas previstas nos actuais art. 35.4, art. 37.5 e art. 37.7. En relación con esta última do art. 37.7, informou de que “están descritas en termos excesivamente amplos, non o suficientemente precisos, concretos e taxativos como para satisfacer sen dúbida ningunha as exigencias do principio de tipicidade”.

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

⁵³ Tamén o cre REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, cit. (en prensa).

que era axeitado e razoable o uso que facía de conceptos xurídicos indeterminados á hora de tipificar as infraccións⁵⁴.

En canto ás ordenanzas de convivencia, non vin que o seu réxime sancionador recibise críticas pola posibilidade de vulnerar a garantía de tipicidade. De feito, hai quen mesmo as gabou por facer xusto o contrario. Di PEMÁN GAVÍN⁵⁵, cando comenta a ordenanza de Barcelona, que “debe notarse que se pon especial coidado en cumprir o mandato constitucional de tipicidade, precisando de modo exhaustivo as condutas que constitúen infracción administrativa e as súas correspondentes sancións”. E despois insiste: “Hai, como veremos, algúns temas nos que as opcións introducidas suscitan reparos e resultan cuestionables, pero polo que se refire ao respecto do principio de tipicidade, o texto da ordenanza paréceme impecable”. Ben é verdade que PEMÁN di isto da ordenanza de Barcelona cando a compara coa tipificación de infraccións que facían as antigas ordenanzas de policía e bo goberno (de Madrid de 1948 ou de Valladolid de 1924), que eran moito peores neste sentido, pero nin aínda así se sosteñen os seus argumentos⁵⁶.

Na miña opinión, hai moitos preceptos nas ordenanzas de convivencia que tipificaron infraccións a través de fórmulas vagas e amplísimas e facendo un uso desmedido dos conceptos xurídicos indeterminados⁵⁷. De feito, as poucas sentenzas que as cuestionaron e anulon algúns dos seus artigos fixérono, precisamente, porque os seus tipos infractores vulneraban o principio de tipicidade. É o que aconteceu, por exemplo, coa infracción consistente en ir *case espido* polos espazos públicos de Barcelona ou de Valladolid e coa de transitar ou permanecer nos espazos públicos de Barcelona ou Valladolid soamente cunha *peza de roupa similar ao traxe de baño*. As catro foron anuladas polas SSTs do 23 de marzo de 2015 (RX\2015\2113) e do 9 de maio de 2016 (RX\2016\2588)⁵⁸, respectivamente, por vulneraren a garantía de tipicidade⁵⁹. Na

⁵⁴ Na consideración xeral quinta, di o ditame do Consello de Estado ao anteproxecto da LOPSC que “merece unha consideración xeral a utilización polo prelexislador de conceptos xurídicos indeterminados, que se cualifican de vagos e imprecisos en varios dos informes que constan en antecedentes (...) O Consello non comparte tales criterios. A utilización de conceptos xurídicos indeterminados (...) non equivale a vaguidade e imprecisión (...). A razón xurídica non é unha razón mecánica e, por iso, o lexislador non pode prever detalladamente todas e cada unha das circunstancias do caso ao que hai que aplicar a lei, especialmente en materia tan fluída como é o mantemento da seguridade cidadá. Por iso, é adecuado e razoable tanto o recurso aos conceptos xurídicos indeterminados, como ao razoable da interpretación da norma e a valoración dos feitos en presenza. Iso non supón abrir a porta á arbitrariedade”

⁵⁵ PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales e convivencia cidadá. Reflexiones a propósito da Ordenanza de civismo de Barcelona”, cit., pp. 34-35.

⁵⁶ Uns anos despois PEMÁN en “La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, cit., pp. 38-41, si reconece que hai preceptos nas ordenanzas nos que queda vulnerado o principio de tipicidade; por exemplo, nos art. 23 e 24 da xa derogada ordenanza de Valladolid de 2004, posto que se limitan a reproducir o disposto no art. 140.1 LRBRL sen introducir máis elementos de concreción (como declarou a STSX de Castela e León, do 15 de decembro de 2006, n. 2247/2006) e no art. 103.4 da ordenanza de civismo de Lleida, que tipifica como infracción grave “a falta de respecto e a insolidariedade cara a outras persoas”. Tamén, no art. 103.6 da ordenanza de Lleida que tipifica como infracción grave “alterar a orde pública e o descanso veciñal”.

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

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

⁵⁹ O art. 74 bis da Ordenanza de convivencia cidadá de Barcelona dispuña que: 1. “Queda prohibido ir espido ou espida ou case espido ou case espida polos espazos públicos, salvo autorizacións para lugares públicos concretos, mediante Decreto da Alcaldía. 2. Así mesmo, queda prohibido transitar ou permanecer nos espazos públicos só en traxe de baño ou outra peza de roupa similar, agás nas piscinas, as praias ou outros lugares onde sexa normal ou habitual permanecer con esta

mesma liña, a STSX de Castela e León, do 23 de marzo de 2017, n. 349/2017, anula a expresión “parcialmente espido” do artigo 16.2.d) e 22.1.n) da ordenanza de Salamanca polo mesmo motivo. Pola súa parte, a STSX de Castela-A Mancha, do 1 de setembro de 2014, n. 494/2014, anulou o artigo 9.3, parágrafo primeiro, da ordenanza de Almagro que tipificaba como infracción “a emisión de calquera ruído doméstico que, polo seu volume exceda os límites que exige a tranquilidade pública ou o descanso dos cidadáns, desde as 22.00 ata as 08.00 horas, e entre as 15.00 e as 17.00 horas”. E iso porque a descrición da conduta típica realizada polo precepto vulneraba a garantía de tipicidade.

Hai poucas sentenzas máis que o fagan e moitos preceptos máis nas ordenanzas que incumpren esta garantía. Como mostra, os artigos 16.1 e 17.2 da ordenanza de Barcelona, que tipifican como infracción grave “toda conduta de menosprezo á dignidade das persoas, así como calquera comportamento discriminatorio” que se realice no espazo público. Ou o artigo 22.1 a) da ordenanza de Salamanca, que tipifica como infracción leve “Non respectar a sinalización e os horarios existentes nos parques e xardíns e/ou non atender as indicacións expostas en tales recintos, as que poidan formular os traballadores ou responsables destes e a Policía Local”. Tamén, o artigo 22.2 a), que tipifica como infracción grave “Realizar calquera forma de rotura, vertedura, desprazamento ou calquera outra actividade ou manipulación que ensucie, degrade, impida a súa utilización ou menoscabe de calquera forma, calquera dos bens comprendidos no ámbito de aplicación desta ordenanza que sexa contraria ao seu uso ou destino habituais ou implique a súa deterioración, sempre que non estea contemplada como infracción moi grave”. E o artigo 20 a) da ordenanza de Santander segundo o cal é infracción moi grave “Perturbar a convivencia cidadá de forma que incida grave, inmediata e directamente na tranquilidade e no exercicio de dereitos lexítimos doutras persoas, no normal desenvolvemento de actividades de toda clase conforme a normativa aplicable e na salubridade ou ornato públicos, sempre que se trate de condutas

peza de roupa. A prohibición a que se refire este apartado non é de aplicación nos paseos marítimos, nin ás rúas nin vías inmediatamente contiguas ás praias ou no resto do litoral”. E o art. 74 ter engadía que “a realización da conduta descrita no primeiro apartado do artigo anterior será considerada infracción leve, e será sancionada cunha multa de 300 a 500 euros” e “a descrita no segundo apartado do artigo anterior será considerada infracción leve, e será sancionada cunha multa de 120 a 300 euros”. Segundo a STS do 23 de marzo de 2015 (RX 2015, 2113), non respecta a exigencia de tipicidade a expresión “ir semiespido” ou “en peza de roupa similar a un traxe de baño”. En concreto, a Sala declarou que o motivo de recurso debe prosperar en relación coas expresións “case espido” e “case espida” do artigo 74.bis.1 da ordenanza e “outra peza de roupa similar” ao traxe de baño do artigo 74.bis.2, pois, en contra do afirmado na sentenza de instancia, non resulta factible determinar cun mínimo grao de precisión as características concretas das condutas que se sancionan. E engadiu: “tería sido necesario un maior esforzo da Corporación municipal para acoutar este indeterminado concepto (“case espido” ou “case espida”) e non deixar ao aplicador do precepto tan extraordinaria marxe de apreciación nunha materia que, desde logo, non pode afirmarse que se presenta con indiscutible claridade”.

No mesmo sentido, a antiga Ordenanza de convivencia cidadá de Valladolid –xa derogada– establecía que “ningunha persoa poderá estar espida ou semiespida nos espazos e vías de uso público, salvo que conte con autorización expresa do Concello ou realice actividades formalmente amparadas no exercicio de dereitos fundamentais. Así mesmo, queda prohibido transitar ou permanecer nos espazos públicos mencionados en traxe de baño ou en calquera outra peza de roupa similar, agás nas piscinas, as praias ou calquera outro lugar en que sexa normal ou habitual estar con este tipo de roupa”. Noutro precepto consideraba infracción sancionable o incumprimento desta prohibición. A sentenza de instancia anulou o inciso “ou en calquera outra peza de roupa similar”. Pola súa banda, a STS do 9 de maio de 2016 (n. 1013, RX 2588) razoa que a prohibición non vulnera os arts. 14 e 16 CE e tampouco o principio de proporcionalidade, pero entende que vulnera o art. 25.1 CE, ademais da expresión “calquera outra peza similar” ao traxe de baño, xa anulada, a de “semiespida”. Admite, desde logo, conforme a xurisprudencia xa consolidada, que se tipifiquen infraccións mediante conceptos xurídicos indeterminados, pero só cando “a súa concreción sexa factible en virtude de criterios lóxicos, técnicos ou de experiencia, de maneira que permitan prever, con suficiente seguridade, a natureza e as características esenciais das condutas prohibidas”. Neste caso, o TS considera que non se dan esas condicións.

Regap



ESTUDOS

non tipificadas na lexislación sobre protección da seguridade cidadá”. Tamén, o artigo 34 h) da ordenanza de Pamplona, que tipifica como infracción moi grave os “Actos ou omisións contrarios ao previsto nesta ordenanza que poñan en perigo grave a saúde ou a integridade física ou moral das persoas”. E así moitísimos outros.

6.3 O principio de proporcionalidade das sancións

6.3.1 Infraccións que sancionan condutas irrelevantes ou moi pouco lesivas

Criticouse tamén a LOPSC por sancionar nalgúns casos condutas insignificantes que non merecen reproche punitivo ningún; por exemplo, o caso de perder tres ou máis veces nun ano o DNI (art. 37.11 LOPSC), de non denunciar culpablemente a súa perda ou subtracción (art. 37.10 LOPSC) ou de escalar edificios ou monumentos para despregar pancartas reivindicativas de algo (art. 33.14 LOPSC). Pode que sexa verdade e, quizais, o máis razoable sería que estas condutas quedasen impunes. Pero, dito isto, máis grave me parece o que fixeron os preceptos das ordenanzas que tipificaron como infraccións certas condutas que teñen claramente unha lesividade moi reducida cando non inexistente ou que son moitas veces accións meramente sociais ou desordenadas e que, en todo caso, eran toleradas ata hai ben pouco⁶⁰, como berrar, durmir nun banco do parque, cortar unha flor, cuspir, cantar na rúa, determinadas formas de mendicidade⁶¹, etc.

6.3.2 Infraccións que tipifican o exercicio de dereitos fundamentais

Na outra cara da moeda, tamén se denunciou que hai preceptos na LOPSC (art. 36.1, art. 36.2, art. 36.4, art. 36.23, art. 37.3, parágrafo segundo) que tipifican e sancionan simples condutas de protesta cidadá e, con iso, o exercicio de verdadeiros dereitos fundamentais (de manifestación, de reunión, de liberdade de expresión, liberdade de información, etc.). Xuridicamente estas críticas non se sosteñen e supoñen unha concepción dos dereitos fundamentais como dereitos absolutos que non admiten límites para garantir outros bens xurídicos –no noso caso, a orde pública–⁶², pero, en calquera caso, tamén as ordenanzas de convivencia –que non hai que esquecer

⁶⁰ Referiuse a iso e criticouno o penalista RANDO CASERMEIRO, P., “El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador”, *In Dret*, n. 1, 2010, pp. 13, 15, 22 y 23: “Sen dúbida, o apoio á potestade sancionadora dos concellos a través de normas de rango non legal, singularmente as ordenanzas municipais tivo moito que ver coa prohibición de condutas cuxa lesividade é moi reducida, e que en todo caso eran toleradas ata hai ben pouco: (...) Os entes locais viron, en definitiva, un filón produtivo para intervir (...) A seguridade cidadá configúrase tan amplamente polo dereito administrativo sancionador actual –RANDO refírese ás ordenanzas locais– que se considera lesionada pola comisión de meras condutas sociais ou desordenadas (...) Deberíase pór freo ao exercicio desembarazado de potestades lexislativas sancionadoras que está a ter lugar no ámbito da Administración local”.

⁶¹ *Vid.*, sobre isto, MELERO ALONSO, E., “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es Derecho administrativo del enemigo”, cit., pp. 10-14 e 23-24, para o que a regulación sobre as persoas sen fogar nas ordenanzas locais ten a natureza de dereito administrativo do inimigo. Trátase –di– dunha normativa que castiga as actividades cotiás das persoas sen fogar. Desta forma estase a pór en práctica unha política de exclusión social (p. 25).

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

son regulamentos – establecen prohibicións que limitan severamente non xa facultades non identificables con dereitos ou a liberdade xenérica (regar as plantas desde o balcón, ter animais de compañía, acampar, facer fogueiras, pasear sen camiseta polo centro da cidade, etc.), senón certos dereitos, mesmo fundamentais⁶³, cando o seu exercicio poida comportar unha perturbación da orde pública. E non só establecen estas prohibicións, senón que ademais sancionan o seu incumprimento⁶⁴. Desde logo, nin a liberdade xenérica do individuo nin os dereitos fundamentais (a propiedade, a liberdade de empresa, a liberdade de expresión) poden incluír a posibilidade de danar ou de pór en perigo a convivencia e a seguridade cidadá. Pero, quizais, as ordenanzas de convivencia – que, insisto, son regulamentos, aínda que de carácter especial – deberan ter previsto algúns deses límites á liberdade xenérica e ao exercicio de dereitos fundamentais con moita menos lixeireza e máis mesura da que empregaron ata agora.

Hai sentenzas – poucas – que anulan preceptos de ordenanzas por entrañaren límites contrarios ao contido esencial dos dereitos fundamentais do cidadán. Por exemplo, a STSX de Castela e León, do 8 de outubro de 2013, n. 1692/2013, anulou o artigo 7.1 e 3 da xa derogada ordenanza de Valladolid de 2004 por vulnerar o dereito á liberdade de expresión. O dito precepto sometía a autorización municipal previa a colocación de calquera tipo de pancarta na vía pública, mesmo nos edificios privados cando a colocación dos carteis, pancartas e outros elementos non danasen a superficie e fosen de doada extracción. A sentenza considera “exorbitante e contrario á liberdade de expresión que calquera acto de comunicación iconográfica, visual, escrita ou protesta, netamente temporal, e que se realice no exterior de bens de titularidade privada se someta a autorización municipal baixo sanción”. Esta mesma STSX de Castela e León, do 8 de outubro de 2013, n. 1692/2013⁶⁵, anulou tamén o artigo 15.1 da ordenanza de Valladolid de 2004, segundo o cal “quedan prohibidas as condutas que adopten calquera forma de mendicidade nas vías e espazos públicos”, porque ao referirse a calquera forma de mendicidade está a prohibir todas as súas manifestacións. Hai que distinguir, segundo a sentenza, entre a mendicidade realizada en estado de necesidade, de forma educada e non reiterada, da solicitude de diñeiro en esmola en situacións que implican o uso de menores, de xeito coactivo ou de forma que dificulte o tránsito de peóns ou vehículos. A sala considera axustada a dereito a prohibición desta segunda forma de mendicidade, por entender que pode levar consigo unha situación de risco, perigo ou incomodidade. Pero non é así no primeiro

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

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

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

caso, no que a prohibición pode implicar a vulneración do principio fundamental de liberdade das persoas. Especialmente coñecida foi a STS do 14 de febreiro de 2013 (RX\2013\2613), que anulou varios preceptos da ordenanza de Lleida de 2010 relativos á prohibición de acceder ou permanecer nos edificios municipais ás persoas que portasen veo integral porque, en defecto dunha lei que prevexa esa limitación, resultan contrarios ao contido esencial do dereito á liberdade relixiosa⁶⁶.

7 Os descoidos e esquecementos da LOPSC

Noutra orde de cousas, unha das maiores debilidades da LOPSC é que o seu réxime sancionador non tivera en conta as ordenanzas de convivencia. Como xa advertimos, a elaboración e aprobación da LOPSC foron da man da reforma do CP de 2015, á que tivo moi presente, coa finalidade de incorporar no seu articulado algunhas das faltas que aquela suprimiu do libro III do CP. Pero, sorprendentemente, a LOPSC ignorou por completo a existencia das ordenanzas locais que xa tipificaban non poucas das infraccións que ela mesma previu logo. E ese esquecemento paréceme decepcionante.

No que aquí nos interesa, a LOPSC só se referiu ás ordenanzas municipais nun precepto, o artigo 32.3, e non para articular as relacións coas xa existentes, senón para prever posibles regulacións futuras. É verdade que este precepto non se refire expresamente ás de convivencia ou civismo, senón en xeral ás ordenanzas municipais, pero sendo unha lei de seguridade cidadá o lóxico é entender que, antes que nada, estará a pensar nelas (e, en xeral, nas que se poidan aprobar para regular as mesmas materias que ela aborda).

En concreto, di o 32.3, que se insire dentro do capítulo V (Réxime sancionador), na sección 1.^a, relativa a “Suxeitos responsables, órganos competentes e regras xerais sobre as infraccións e a aplicación das sancións”:

Artigo 32. Órganos competentes.

...

3. “Os alcaldes poderán impor as sancións e adoptar as medidas previstas nesta lei cando as infraccións se cometesen en espazos públicos municipais ou afecten a bens de titularidade local, sempre que posúan competencia sobre a materia de acordo coa lexislación específica.

Nos termos do art. 41, as ordenanzas municipais poderán introducir especificacións ou graduacións no cadro das infraccións e sancións tipificadas nesta lei”.

E, pola súa banda, establece o artigo 41, que se sitúa na sección 2.^a do capítulo V, relativa a “Infraccións e sancións”:

Artigo 41. Habilitación regulamentaria.

“As disposicións regulamentarias de desenvolvemento poderán introducir especificacións ou graduacións no cadro das infraccións e sancións tipificadas nesta lei que, sen constituíren novas infraccións ou sancións, nin alterar a súa natureza

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

e límites, contribúan á máis correcta identificación das condutas ou á máis precisa determinación das sancións correspondentes”.

É dicir, segundo os artigos 32.2 e 41 LOPSC, as ordenanzas municipais poderán especificar as infraccións e graduar as sancións que ela mesma tipificou, sempre e cando –hai que entender, aínda que non o concrete o artigo 32.3, parágrafo segundo, LOPSC– o municipio teña competencia sobre a materia concreta de que se trate en cada caso⁶⁷.

De calquera forma, parece raro que a LOPSC se limite a dicir isto como se no momento de aprobarse non houberse xa vixente no noso ordenamento un inmenso dereito sancionador da convivencia cidadá que foron aprobando desde hai máis de quince anos esas ordenanzas locais. De feito –como xa se dixo antes– un bo número das infraccións que previu a LOPSC coincide punto por punto coas que adoitan tipificar todas as ordenanzas de convivencia⁶⁸. Así acontece, por exemplo, coas infraccións previstas nos artigos 36.10 (portar ou exhibir armas), 36.11 (solicitar ou aceptar servizos sexuais retribuídos na vía pública), 36.15 (obstaculizar o funcionamento dos servizos de emerxencia); 36.16 (consumo ou tenza ilícita de drogas en lugares públicos, así como o abandono de xiringas), 36.19 (tolerancia no consumo de drogas en establecementos públicos), 37.2 (exhibir obxectos perigosos), 37.5 (realizar ou incitar á realización de actos contra a liberdade sexual), 37.7 (ocupación da vía pública e venda ambulante non autorizada), 37.13 (danos ou deslucimentos de bens de uso ou servizo público ou de bens privados na vía pública), 37.15 (remoción de valados para delimitar perímetros de seguridade), 37.16 (deixar soltos animais perigosos e abandonar animais domésticos) e 37.17 (beber alcohol nas rúas). Polo menos, a LOPSC podería terse declarado de aplicación preferente en caso de concorrer cunha norma sancionadora local. Ou mesmo de aplicación supletoria. Pero nin iso fixo. Sorprendente e decepcionante.

Ben é verdade que a LOPSC/92 dicía algo parecido no seu artigo 29.2 *in fine*⁶⁹, pero daquela aínda non se aprobara o actual título XI da LRBRL –que é introducido en 2003– nin, en consecuencia, existían as actuais ordenanzas de convivencia que foron aparecendo, precisamente, a partir da Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, que foi a que engadiu ese título XI á LRBRL. Así que se pode concluír, en favor da LOPSC/92, que non afrontou o problema das

⁶⁷ A nova posibilidade que teñen as ordenanzas, en virtude do art. 32.2, de graduar as sancións previstas na LOPSC leva consigo que a partir deste momento poidan prever, ademais da sanción de multa –que é o único que puideron facer ata agora ex art. 141 LRBRL– as outras accesorias do art. 39.2 LOPSC, atendendo á natureza dos feitos constitutivos da infracción e á súa gravidade: peche temporal de establecementos, suspensión temporal de licenzas, comiso de bens e retirada de armas. *Vid.*, con carácter xeral, VELASCO CABALLERO, F., e DÍEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, cit., p. 62.

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

⁶⁹ O art. 29.2 *in fine* da LOPSC/92 dicía: “Para a concreción das condutas sancionables, as ordenanzas municipais poderán especificar os tipos que corresponden ás infraccións cuxa sanción se atribúe neste artigo á competencia dos alcaldes, sempre dentro da natureza e os límites a que se refire o art. 129.3 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común”. Pola súa banda, as infraccións cuxa sanción se atribuíu neste artigo á competencia dos alcaldes eran as relativas a espectáculos públicos, tenza e consumo de drogas e as infraccións leves tipificadas nos apartados g), h), i) e j) do art. 26 LOPSC/92.

ordenanzas de convivencia porque, no momento da súa redacción, ese problema non existía no noso ordenamento.

Co pouco que di a LOPSC ao respecto, dá a impresión de que a partir deste momento o único que poderán facer as ordenanzas de convivencia é desenvolver o seu réxime sancionador: especificar as súas infraccións e graduar as súas sancións. Nada máis. O curioso é que isto o diga a LOPSC, como se os artigos 139 a 141 LRBRL non existisen e a protección da convivencia cidadá non fose tradicionalmente unha competencia normativa asumida polos municipios⁷⁰.

O normal será que as ordenanzas de convivencia que se aproben de aquí en diante sigan invocando os artigos 139 a 141 LRBRL como título competencial para regular o seu réxime sancionador, pois estes preceptos –e outros da LRBRL–, aínda que sexan de carácter xeral, habilítanos para tipificar infraccións novas e facer moito máis do que lles permite a LOPSC⁷¹. Aínda que pode que tamén empecen a invocar os artigos 32.3 e 41 LOPSC para prever as súas mesmas infraccións e sancións: especificando as primeiras e graduando as segundas.

Por pór algúns exemplos, o municipio de Valladolid aprobou o 6 de febreiro de 2018 a súa nova ordenanza de protección do medio urbano, que derogou a anterior de protección da convivencia cidadá e prevención de actuacións antisociais. Nin no seu articulado nin na súa exposición de motivos nomea a LOPSC, senón a LRBRL, e o seu artigo 3.1 dispón que “Esta ordenanza se aproba no exercicio das competencias municipais establecidas no marco da vixente Lei reguladora das bases do réxime local en materia de conservación e tutela dos bens municipais; seguridade en lugares públicos; ... ; protección da salubridade pública; ... ; todo iso para a axeitada ordenación de determinadas relacións de veciñanza e do uso de bens e servizos de interese local”. Unicamente na súa disposición adicional podería atopar unha alusión indirecta á LOPSC, e a outras tantas leis sectoriais, cando afirma que “o establecido nesta ordenanza non impedirá a aplicación do réxime sancionador previsto nas disposicións sectoriais que cualifiquen como infracción as accións ou omisións contempladas nesta. En todo caso non poderán ser obxecto de sanción os feitos que xa fosen sancionados penal ou administrativamente nos casos en que se aprecie identidade de suxeito, feito e fundamento”. Tampouco a nomea nin a ten en conta –á LOPSC– a ordenanza de San Cristóbal de la Laguna do 3 de maio de 2016.

Pola contra, si invoca á LOPSC en varios dos seus preceptos a ordenanza de seguridade e convivencia cidadá no espazo público do Concello de Alconchel (Badajoz). O seu preámbulo di así:

“A Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá (...) xerou numerosas dúbidas nos concellos dado que habilita para que as ordenanzas municipais poidan introducir especificacións ou graduacións no cadro das infraccións e sancións tipificadas na propia lei”.

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

⁷¹ Estúdao no ámbito das infraccións relacionadas coa prostitución, FERNÁNDEZ LE GAL, A., “La respuesta sancionadora del Estado frente a la prostitución”, cit. (en prensa).

E, logo, nos artigos 63 e seguintes –e tras ter previsto un réxime de infraccións conforme os artigos 139 e seguintes da LRBRL– tipifica, aludindo como fundamento legal ao seu artigo 32.3, unhas dezaoto infraccións da LOPSC –moi graves, graves e leves–, prevé a posibilidade de impor as sancións accesorias nela previstas, e remítese a ela para determinar as cuestións relativas aos suxeitos responsables, os menores, a reparación do dano causado, a caducidade do procedemento e a tramitación do procedemento sancionador abreviado⁷². É dicir, esta ordenanza previu dous grupos de infraccións diferentes: un con base no título XI LRBRL (o tradicional de todas as ordenanzas de convivencia) e outro con base no artigo 32.3 LOPSC (no que fai súas moitas das infraccións que estableceu a LOPSC). A LOPSC fixo posible, xa que logo, que agora as ordenanzas dupliquen as súas posibilidades de tipificar infraccións. Un verdadeiro disparate.

En definitiva, o lexislador estatal fixo mal e debera afrontar a situación. Igual unha boa solución tería sido que a LOPSC fixase uns criterios mínimos máis específicos sobre a antixuridicidade das infraccións e as clases de sancións en materia de convivencia cidadá⁷³ e, a partir de aí, habilítase as ordenanzas a tipificar as súas propias infraccións e sancións con eses límites legais, como fan con carácter xeral os artigos 139 a 141 LRBRL⁷⁴. Este marco permitiríalles tipificar infraccións novas baixo o amparo da LOPSC.

A polémica está servida. O razoable, desde logo, é que a LOPSC se tivese encargado de prestar cobertura legal ás ordenanzas de convivencia; isto é, que fose ela, por resultar máis específica que o título XI da LRBRL, a lei sectorial que habilítase e enmarcase o seu réxime sancionador⁷⁵. A pelota estaba no seu tellado, por dicilo coloquialmente⁷⁶. Pero preferiu non facelo e mirar para outro lado.

⁷² Practicamente o mesmo –que a de Alconchel– fixo a ordenanza municipal de convivencia cidadá no espazo público de Novelda de xullo de 2017 nos seus arts. 88 (normas de conduta), 89 (réxime de sancións), 93 (responsabilidade das infraccións) e 95 (procedemento sancionador).

Pola súa banda, tamén se referiron à LOPSC, pero solo para cuestións puntuais e non para tipificar as súas mesmas infraccións e sancións, a ordenanza de Fuengirola de 2018 no art. 30 (en temas de prostitución) e a ordenanza do municipio de Arganda del Rey de 2018 no art. 65 (sobre medidas de policía administrativa directa e funcións da policía local relativas ao cumprimento da ordenanza).

⁷³ VELASCO CABALLERO, F., e DíEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, cit., p. 60, deixan claro que “conforme o mesmo artigo 139 da LRBRL, o catálogo de criterios que logo enuncia o artigo 140 da LRBRL só rexe en defecto de normativa sectorial específica. De maneira que estes criterios non impiden que o propio Estado ou cada comunidade autónoma, cada un nos límites dos seus títulos competenciais, fixen outros criterios mínimos de antixuridicidade, complementarios ou distintos dos contidos no artigo 140 da LRBRL”. Logo, na p. 61, insisten en que “ao Estado ou ás comunidades autónomas lles corresponde agora, de acordo coa distribución competencial de materias, completar os criterios xerais de tipificación establecida no artigo 140 da LRBRL, adecuándoos ás características de cada concreto ámbito de actuación municipal. Non se trata, aquí tampouco, de fixar tipos de infracción. Trátase de fixar criterios orientadores da tipificación municipal en cada ámbito concreto competencial local... Será a partir deses criterios sectoriais mínimos, sumados aos criterios máis xerais contidos no artigo 140 da LRBRL, como cada concello establecerá tipos concretos de infraccións por contravención de ordenanzas e os clasificará como moi graves, graves ou leves”.

⁷⁴ Di LASAGABASTER HERRARTE, I., “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, cit., p. 21, sobre os criterios de antixuridicidade das infraccións que con carácter xeral establece o art. 140 LRBRL, que para algunhas materias faltan criterios mínimos de antixuridicidade evidentes. Este é o caso, na súa opinión, das contravencións que poden existir no cumprimento da normativa reguladora dos servizos públicos ou nas contravencións de carácter ambiental.

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

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

Bibliografía

- ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, n. 195, 2014.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “El nuevo régimen de la seguridad ciudadana: algunas faltas menos y muchas infracciones más”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 191, abril-xuño 2018.
- ALONSO RIMO, A., “El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): Análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 21, 2014.
- BALLBÉ I PRUNÉS, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Universidad, 1984.
- BARCELONA LLOP, J., “Las infracciones y sanciones administrativas en la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Algunos aspectos problemáticos”, *Seguridad ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la ley Corcuera*, Trotta, Madrid, 1993.
- BAUCELLS I LLADÓS, J., “El nuevo ‘derecho sancionador autoritario’. Acerca de la constitucionalidad del Código Penal y la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 24, 2015.
- BELANDO GARÍN, B., “Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites”, Lloria García, P. (dir.), *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018.
- BILBAO UBILLOS, J.M., “La llamada Ley Mordaza: La Ley orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, n. 36, 2015.
- BROTAT I JUBERT, R., *La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos*, Universidade de Barcelona, 2014 (tese de doutoramento). Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/134667> (16 de maio de 2019).
- CASINO RUBIO, M., “Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia”, *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4, 2011.
- CASINO RUBIO, M., “La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos”, *Anuario de Derecho Municipal 2015*, n. 9, 2016.
- CASINO RUBIO, M., “La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades sancionadoras”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- FERNÁNDEZ LE GAL, A., “La respuesta sancionadora del Estado frente a la prostitución”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).

- GARCÍA GARCÍA, M.J., *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014.
- GÓMEZ TOMILLO, M., “Seguridad ciudadana, descriminalización y garantías”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Orden público y libertad (Vestimenta, comunicación comercial y audiovisual, ocio y banderas)*, Atelier, Barcelona, 2018.
- IBÁÑEZ PICÓ, M., “Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 307, 2008.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 68, 2004.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C., “El uso no autorizado de imágenes de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- MELERO ALONSO, E., “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es Derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016.
- MERINO ESTRADA, V., “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 300-301, 2006.
- MORILLAS CUEVA, L., “Reflexiones críticas sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana”, Abogacía Española. Consejo General. Disponible en: <http://www.abogacia.es/2014/03/27/reflexiones-criticas-sobre-elanteproyecto-de-ley-organica-de-seguridad-ciudadana>
- ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 305, 2007.
- PEMÁN GAVÍN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- PEMÁN GAVÍN, J., “La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 36, 2010.
- PIZARRO NEVADO, R., “La tutela sancionadora del patrimonio privado inmobiliario en la LOPSC”, Alarcón Sotomayor, L. y Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios*

- sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- PRESNO LINERA, M.A., “La expansión del derecho administrativo sancionador securitario: Análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, Cuerda Arnau, M. L., y García Amado, J.A. (dirs.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- PRESNO LINERA, M.A., “El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014.
- RANDO CASERMEIRO, P., “El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador”, *In Dret*, n. 1, 2010.
- REBOLLO PUIG, M., “Artículo 84”, Rebollo Puig, M. (dir.), e Izquierdo Carrasco, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- REBOLLO PUIG, M., “La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana”, Alarcón Sotomayor, L., e Izquierdo Carrasco, M. (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (en prensa).
- REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, Rebollo Puig, M. (dir.), e Izquierdo Carrasco, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- RIDAO MARTÍN, J., “Las actuales limitaciones sobre la participación política y la libertad de información en el espacio público en España. Una lectura constitucional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016.
- RODRÍGUEZ ALONSO, C., “La indeterminación competencial y la potestad sancionadora de los entes locales como presupuesto fallido para la sustitución de las sanciones administrativas por trabajos en beneficio de la comunidad”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 6, 2016.
- RUIZ-RICO RUIZ, C., “Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013”, *Actualidad Administrativa*, n. 1, 2014.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., “Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- VELASCO CABALLERO, F., e DÍEZ SASTRE, S., “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 5, 2004.