

ESTUDIOS

LA POLÍTICA DE CIVISMO EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES. ENTRE POLICÍA, ACCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN CÍVICA(*) ()**

JUAN PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.– II. UNA APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA AL TEMA DE LA POLÍTICA DE CIVISMO.– III. LOS PRINCIPALES ELEMENTOS NOVEDOSOS DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE CIVISMO QUE SE HA CONSOLIDADO EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES A LO LARGO DE LA ÚLTIMA DÉCADA.– IV. LAS APORTACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS HERRAMIENTAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ENTES LOCALES: 1. Los trabajos en beneficio de la comunidad. 2. Las medidas socioeducativas.– V. ALGUNAS OBJECIONES QUE SUSCITAN DETERMINADAS PREVISIONES SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS ORDENANZAS DE CIVISMO.– VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN: UNA VALORACIÓN GLOBAL SOBRE EL TEMA.– BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: El presente trabajo se centra en las actuaciones sobre convivencia ciudadana y civismo que han acometido numerosos Ayuntamientos en nuestro país a lo largo de la última década, en torno a las cuales se ha consolidado una política de civismo que ha ganado fuerza y visibilidad dentro del conjunto de las políticas públicas de responsabilidad municipal. Tras exponer algunas características generales a las que responde esta política, se destacan sus aportaciones más significativas y algunas de las objeciones que suscitan las previsiones sancionadoras de las Ordenanzas cívicas. Sin perjuicio de una valoración global positiva del nuevo impulso dado a la materia por los Municipios españoles, se acaba concluyendo la conveniencia de un mayor desarrollo del marco legislativo estatal sobre determinados aspectos del civismo, de modo que las actuaciones municipales estén dotadas

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 11 de marzo de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 25 de marzo de 2010.

(**) Ponencia presentada al Seminario «Treinta años de Ayuntamientos democráticos, con especial referencia a los derechos de los ciudadanos» celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid el 30 de octubre de 2009 bajo la coordinación de los profesores Lorenzo Martín-Retortillo y Tomás Cano Campos. El trabajo se cierra en marzo de 2010 y se integra en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación DER 2008-05227/JURI.

de una mejor apoyatura jurídica y se garantice una cierta homogeneidad en el tratamiento de las cuestiones más relevantes.

Palabras clave: civismo; potestad sancionadora local; Ordenanzas municipales.

ABSTRACT: The present study centres on the actions on civil living together and public-spirit that numerous Town halls have undertaken in our country throughout last decade, around which there has been consolidated a política de civismo that has gained force and visibility inside the set of the public policies of municipal responsibility. After exposing some general characteristics to which she answers this policy, are outlined her more significant contributions and some of the objections that provoke the regulations on administrative sanctions of the civic Ordinances. Without prejudice of a global positive valuation of the new impulse started to the matter for the spanish Municipalities, one ends up by concluding the convenience of a major development of the legislative state frame on certain aspects of the public-spirit, so that the municipal actions are provided with a better juridical appoggiatura and a certain homogeneity is guaranteed in the treatment of the most relevant questions.

Key words: public-spirit; sanctioning power of the town halls; municipal Ordinances.

I. PRESENTACIÓN

El tema del civismo ha dado lugar, como es bien sabido, a una amplia serie de iniciativas y experiencias promovidas por numerosos Municipios españoles en los últimos años, durante los cuales no han sido pocos, en efecto, los Ayuntamientos que han abordado los problemas vinculados a la convivencia ciudadana y al civismo. Problemas que son numerosos y en no pocos casos erizados de dificultades y que difieren además de modo considerable en función de las características de cada Municipio. Y lo han hecho en algunos casos con notables dosis de decisión y de capacidad de innovación en el diseño de las respuestas a tales problemas y en su puesta en práctica (1).

(1) Esta preocupación municipal por los temas vinculados al civismo ha tenido lugar no sólo en España sino también en numerosos países europeos, si bien los referentes conceptuales que se utilizan no siempre coinciden (de *civismo* se habla en Francia, Bélgica y Portugal; de *sentido cívico* o *buena vecindad* en Italia; en el Reino Unido se alude a los *comportamientos antisociales*, en Suiza, sencillamente de *respeto* en todos sus aspectos) y el sesgo u orientación que preside las actuaciones que se adoptan es también diverso. Véase sobre ello GALAIS GONZÁLEZ (2008).

Entiendo por ello que constituye un buen tema para adentrarse en la realidad actual de la vida municipal española: un tema testigo para observar el municipalismo en su funcionamiento real y para valorar el juego efectivo que está teniendo en la práctica el principio de autonomía local. Un tema que —adelanto ya mi valoración global sobre el mismo— nos ofrece en su conjunto un ejemplo de uso provechoso de la autonomía municipal, sin perjuicio de que determinadas opciones concretas que se han adoptado resulten cuestionables y hayan suscitado objeciones y controversia, e incluso impugnaciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa (2).

Creo en efecto que, pese a la polémica suscitada en algunos casos y a la rectificación judicial de determinadas opciones, la política de civismo se sitúa más bien en la vertiente positiva y fecunda de la autonomía local, frente a otros temas que han sido muy propicios a actuaciones nada ejemplares de los Ayuntamientos (3). Como sucede en todas las esferas de la actividad humana, la libertad crea espacios para lo mejor y para lo peor, y los Municipios no se libran de este contraste agudo: en ocasiones, los Ayuntamientos han sido una excelente escuela de democracia y de civismo, pero en otros casos —por desgracia, no de manera infrecuente— han sido escuela de abusos y de corrupción.

Antes de entrar en consideraciones analíticas sobre el tema, resulta necesario realizar un encuadramiento general de la política municipal de civismo y de las Ordenanzas sobre convivencia ciudadana (epígrafes II y III). Ello nos permitirá contextualizar adecuadamente la materia y nos pondrá en condiciones de abordar algunas cuestiones específicas de particular interés (epígrafes IV y V).

(2) Estas impugnaciones han dado lugar ya a algunos pronunciamientos judiciales, a los que tendremos ocasión de referirnos, que anulan determinados preceptos de algunas Ordenanzas de civismo.

(3) Me refiero por supuesto a los casos de corrupción de los que vienen dando cuenta los medios de comunicación, vinculados mayoritariamente con la materia del urbanismo pero no sólo con ella; casos que por desgracia no son nada infrecuentes, pero quizás no tanto como podría parecer, puesto que lo patológico es siempre más mediático que los casos de funcionamiento normal y eficiente de las instituciones.

II. UNA APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA AL TEMA DE LA POLÍTICA DE CIVISMO

A. En una primera aproximación, podemos decir que buena parte de los temas que hoy vinculamos a al concepto de *civismo* (4) no son ni mucho menos nuevos, sino que conectan con una antiquísima tradición que tiene que ver con la muy arraigada competencia municipal sobre *policía urbana* en sus diversas manifestaciones. Una tradición que se plasmaba en Ordenanzas reguladoras de numerosos aspectos de la convivencia vecinal, muy habitualmente bajo el rótulo genérico de *Ordenanzas de policía y gobierno* o de *policía y buen gobierno*, con una terminología que en nuestros días tiende ya a eludirse y a quedar en desuso (5).

A título meramente ejemplificativo, cabe mencionar —a principios de siglo XX— las Ordenanzas municipales de la ciudad de Valladolid de 1924, extenso Reglamento ordenador de la convivencia urbana cuyos preceptos han ido siendo desplazados por diversas regulaciones sectoriales, pero que puede consultarse todavía en la página web del Ayuntamiento (6). ○

(4) Utilizaré el concepto de *civismo* en su acepción usual y oficial de «comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública» (Diccionario de la Real Academia de la Lengua), pero obviamente con una focalización en las normas de convivencia en la ciudad, esto es, en lo que podríamos denominar *civismo urbano*. Es obvio que el *civismo* tiene otros muchos aspectos (pagar los impuestos, respetar los límites de velocidad en las carreteras y las señales de circulación para no generar riesgos innecesarios, etc.) que en esta ocasión no nos van a ocupar.

(5) La expresión «buen gobierno» se ha rescatado últimamente en otros contextos, concretamente para englobar una amplia serie de cuestiones vinculadas con la toma de decisiones de las grandes sociedades mercantiles, de cara a un régimen de transparencia y de ejercicio efectivo de las competencias de decisión y control que corresponden a los distintos órganos sociales y en particular a sus Consejos de Administración. Se habla en efecto al respecto de *buen gobierno* de las sociedades o de *gobierno corporativo* de las mismas. Véase al respecto el «Código unificado de buen gobierno» de las sociedades cotizadas aprobado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores el 22 de mayo de 2006. En la doctrina, véanse las explicaciones terminológicas de M. OLIVENCIA (2007).

Desde este contexto, la expresión «buen gobierno» se ha retomado recientemente por los Ayuntamientos como rótulo para formular una serie de pautas de actuación relacionadas con los principios de transparencia y de ética pública y un conjunto de medidas para mejorar la gestión local y la calidad de la democracia en este nivel institucional. En esta línea, han sido diversos los Ayuntamientos que han aprobado un «Código de buen gobierno» recogiendo los principios por los que aspiran a regirse, y la propia Federación Española de Municipios y Provincias ha elaborado un «Código de buen gobierno local» (aprobado por su Comisión Ejecutiva en diciembre de 2009) como referente que se ofrece para que, en su caso, sea ratificado por las entidades locales e incorporado a su respectiva normativa.

(6) Se trata de un extenso Reglamento, integrado por 581 artículos, en el que se regulan, entre otros temas, la utilización de los lugares de tránsito público, los mendigos y niños perdidos,

también —a mediados del siglo XX—, las Ordenanzas de policía urbana y gobierno de la Villa de Madrid de 1948, que constituyen una *Ordenanza-omnibus*: un auténtico código regulador de las diversas actividades en el espacio público, así como de las relaciones de convivencia vecinal, integrado por nada menos que 690 artículos (7). Un código todavía vigente por cierto, si bien una parte de las materias reguladas por ella se han ido desgajando de la misma en virtud de la aprobación de Ordenanzas específicas que han derogado los preceptos correspondientes. En otros casos las disposiciones de la Ordenanza se encuentran formalmente en vigor, pero acusan el desgaste o la obsolescencia que derivan del paso del tiempo (8).

B. Pero sin perjuicio de la evidente conexión con esta arraigada tradición, no cabe duda de que en los últimos años —especialmente desde finales de la década de los noventa— las políticas municipales de orde-

la limpieza pública, los perros y otros animales, los baños en el río, el lavadero, el uso del tranvía, las ferias y fiestas, los mercados y el matadero, las cuadras y vaquerías.

(7) El contenido de estas Ordenanzas nos traslada a la vida urbana de mediados del siglo XX y su lectura testimonia la rapidez de los cambios sociales y de la vida en la ciudad en las últimas décadas. Se habla allí, por ejemplo, todavía de la prohibición de «criar gallinas, pavos y demás animales de corral», de los puestos de venta de barquillos, con indicaciones precisas sobre la indumentaria de quienes estén al cargo de los mismos; hay reglas sobre la prestación de servicios por limpiabotas y «maleteros»; previsiones sobre los serenos, a los que por cierto se les habilitaba para imponer multas a los que produzcan ruido y escándalos en la vía pública durante la noche (multas de cinco pesetas la primer vez y de diez en caso de reincidencia), si bien los «gritos y cantos desacompañados» están prohibidos también a cualquier hora del día; y hay reglas sobre las caballerías y su manera de circular por la vía pública y sobre las cuadras o encerraderos de caballerías. En materia de ruido preocupa la utilización de los aparatos radiofónicos (no todavía la televisión u otras fuentes emisoras de ruido): «sólo se permitirá el uso de aparatos radiofónicos a una sonoridad media y siempre que no perturbe a los vecinos»; pero se impone una mayor restricción en la producción de ruidos durante el horario nocturno y el que corresponde a la previsible siesta veraniega (de las dos y media a las cuatro de la tarde) o incluso, fuera de estos horarios, se puede solicitar una restricción de los ruidos «por razones de enfermedad, sueño, estudio o investigación que ante la Alcaldía se aduzcan». También se incluye la prohibición de peleas entre perros y «las riñas en general» (se entiende entre personas), así como la obvia prohibición de poner objetos que obstaculicen el paso normal de los tranvías por los carriles.

(8) Por cierto, que esta Ordenanza tuvo influjo en otros Ayuntamientos. Aunque carezco de datos para poder dimensionar con precisión este influjo, puedo aportar como botón de muestra al respecto el caso de las *Ordenanzas de policía urbana y gobierno de la ciudad de Lérida de 1959*, las cuales tienen una estructura y un contenido muy similar a la Ordenanza madrileña, con una redacción idéntica de una buena parte de sus preceptos. En dichas Ordenanzas (que estuvieron en vigor hasta su sustitución por las Ordenanzas de policía y buen gobierno del Municipio ilerdense de 1984), vemos así previsiones coincidentes sobre puestos de venta de helado, sobre serenos («vigilantes nocturnos») y maleteros, sobre apertura de cementerios («de sol a sol»), sobre ruidos que puedan molestar a los vecinos (con el mismo horario que en Madrid para la siesta en verano), etc.

nación de la convivencia vecinal han adquirido un renovado impulso, lo que se ha plasmado en la incorporación de algunos elementos novedosos a tales políticas y en el hecho de que las mismas hayan ganado fuerza y visibilidad dentro del conjunto de las políticas municipales. Es claro que tras la Constitución, a lo largo de los años ochenta y en la primera mitad de los noventa, las cuestiones vinculadas al civismo no fueron en general prioritarias para los Ayuntamientos españoles; no cabe duda en efecto de que los temas «estrella» en aquel período fueron otros, y el protagonismo se situó en cuestiones tales como la creación de zonas verdes y espacios libres o la mejora de los servicios y equipamientos municipales (deportivos, de tercera edad, guarderías, etc.).

¿Qué circunstancias explican este renovado impulso dado a los temas vinculados con el civismo? A mi juicio, entre las razones que cabe identificar, se encuentran las siguientes:

1. En primer lugar cabe apuntar un elemento negativo: el paulatino alejamiento o retirada del legislador estatal de las materias relacionadas con el civismo, en virtud de diversas derogaciones normativas llevadas a cabo en el período comprendido entre finales de los ochenta y 1995. En este proceso de retirada cabe destacar la derogación de numerosas faltas que contenía el anterior Código Penal de 1973 mediante la LO 3/1989, de 21 de junio; concretamente, las faltas contra el «régimen de las poblaciones». Derogación que se completaría con la ulterior eliminación de otras faltas llevada a cabo por el vigente Código Penal de 1995, produciéndose con ello una considerable reducción de las conductas contrarias al civismo o al buen orden de la convivencia ciudadana con relevancia penal. También cabe mencionar la derogación de la Ley de Orden Público de 1959 en 1992 (por la LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad ciudadana) y de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación social de 4 de agosto de 1970 por el Código Penal de 1995 (9).

En virtud de todos estos cambios, la legislación estatal pasó a ofrecer menos asideros para sancionar diversas conductas que afectan a la convivencia ciudadana en el ámbito urbano y con ello el terreno del civismo quedó más «desocupado» y abierto para su tratamiento por la normativa municipal.

(9) Para mayores indicaciones al respecto me permito remitir a PEMÁN GAVÍN (2007 A).

2. También debe tenerse en cuenta en segundo lugar el reforzamiento de la capacidad de actuación de los Municipios que se ha producido en los últimos años —en términos jurídico-formales, pero también materiales o reales—, lo que les permite entrar con más fuerza en esta materia, arbitrando medidas novedosas y abordando temas que en otro tiempo no abordaban.

En particular, es de destacar a este respecto la flexibilización del principio de reserva de ley en materia sancionadora llevada a cabo por el Tribunal Constitucional —especialmente, en virtud de la doctrina contenida en la STC 132/2001, de 8 de junio—, que ha suavizado el efecto limitador sobre la autonomía local derivado de dicho principio. De modo que se ha reconocido la posibilidad de las Ordenanzas municipales de tipificar infracciones y sanciones administrativas en el marco de amplias habilitaciones legales.

Y también debe subrayarse el importante efecto habilitante consecuencia del nuevo Título XI de la Ley de Bases de Régimen Local (relativo a la «tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias») introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Dicho Título —que fue redactado a la vista de los nuevos criterios formulados por la jurisprudencia constitucional a los que se ha aludido— habilita directamente a las Ordenanzas locales, en defecto de legislación sectorial específica, a tipificar infracciones y sanciones en los ámbitos materiales a los que se refiere el art. 139. Tales ámbitos materiales, que se definen con notoria amplitud y están claramente interrelacionadas, son reconducibles a los tres bloques siguientes: 1) *relaciones de convivencia de interés local*; 2) *uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones locales*; y 3) *uso del espacio público*.

Como consecuencia de ello —tanto en virtud de la flexibilización de la reserva de Ley admitida por el Tribunal Constitucional como del nuevo Título XI de la Ley de Bases—, los Municipios han pasado a desenvolverse en un contexto jurídico más perfilado que les permite introducirse con seguridad y holgura competencial en los temas vinculados al civismo (10).

3. Por otro lado, no puede dejar de tenerse en cuenta también la emergencia en los últimos años de nuevas problemáticas vinculadas al

(10) De nuevo me permito remitir, para mayores indicaciones sobre esta cuestión, a PEMÁN GAVÍN (2007 A).

civismo que se plantean en los Municipios españoles, ya sea por la irrupción de fenómenos sociales nuevos [es el caso de la difusión del llamado «botellón» como fórmula habitual de ocio juvenil, o de la actuación de grupos que causan destrozos en el mobiliario urbano y realizan otras formas de vandalismo (11)], por la intensificación de viejos problemas (por ejemplo, el incremento sustancial de la población canina, la generación de desperdicios y suciedad en los espacios públicos, la prostitución callejera en determinadas zonas o barrios) o, en otros casos, por la mayor sensibilidad social hacia determinados temas (como sucede con las cuestiones vinculadas con la «contaminación acústica») (12). O bien simplemente se trata de la persistencia o el rebrote de una mentalidad individualista —de no poco arraigo en nuestro país— nada proclive a percibir lo público como propio y a preocuparse de los espacios colectivos y a cuidarlos (13).

(11) Sólo en la ciudad de Barcelona, el Ayuntamiento viene gastando un millón de euros mensuales en la reposición y reparación del mobiliario urbano. En el caso de Madrid, los gastos que había soportado el Ayuntamiento sólo para limpiar las paredes de grafitos y pintadas entre enero y octubre de 2009 superaron los siete millones y medio de euros.

(12) Detrás de algunos de estos fenómenos parece detectarse una menguada capacidad de la sociedad española, a través de la instancia familiar y de la educación escolar, para transmitir hábitos y valores de respeto y de conducta cívica —capacidad que parece haberse reducido respecto a lo que sucedía en otras épocas— lo que hace que los Ayuntamientos tengan que asumir un protagonismo sobre la materia que en otras circunstancias no resultaría necesario. Es llamativo al respecto el contraste que en este punto ofrece la comparación con Alemania, donde un estudio reciente sobre la política de civismo en Europa (GALAIS GONZÁLEZ, 2008, 87-88) subraya que es difícil encontrar ejemplos de políticas municipales promotoras del civismo, al igual que sucede en otros países europeos como Finlandia o Países Bajos. En efecto, en dicho estudio se destaca la vigencia de criterios muy restrictivos en materia de relaciones de vecindad y la ausencia de políticas municipales de civismo de carácter integral o transversal en Alemania, limitándose los Ayuntamientos a establecer algunas medidas concretas en relación con problemas puntuales. La explicación de esta ausencia no resulta difícil de intuir para alguien que haya vivido allí o conozca bien las ciudades alemanas: los comportamientos mayoritariamente cívicos se generan en Alemania, como en otros países europeos, de una manera natural y espontánea en una sociedad muy proclive a generar y transmitir el respeto de unas pautas de convivencia compartidas —en particular en torno al orden, la limpieza y la moderación en los ruidos— y a un control social difuso de su cumplimiento.

(13) El Preámbulo de la «Ordenanza de convivencia ciudadana de la ciudad de Fraga» (aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 5 de octubre de 2006) lo expresa con bastante claridad, al subrayar la necesidad de luchar contra «los tiempos tan individualistas que corren [...] tiempos en los que las personas somos poco ciudadanas y en los que hemos de retomar la idea de que los derechos y los deberes sociales son caras de la misma moneda y que lo que es un deber para una persona es un derecho para sus vecinos y viceversa». Sobre esta base, apuesta por una ciudad «donde el bien común sea prioritario y se le reconozca como base de las sociedades humanas», apuesta por evitar «la ciudad abandonada, maltratada, sucia, con los hogares particulares como refugio» y por conseguir «una ciudad equilibrada, pensada para las personas, enfocada hacia el espacio público, apta para el paseo, para el encuentro, para el juego».

Aunque hay diferencias considerables entre unos y otros lugares, el hecho cierto es que un número muy considerable de Ayuntamientos españoles —cada vez más— se han sentido llamados en los últimos años a abordar toda una amplia serie de cuestiones vinculadas al civismo o la convivencia ciudadana, y muy frecuentemente ese impulso ha tenido una clara continuidad dando lugar a una verdadera *política de civismo* y se ha plasmado en una normativa *ad hoc*: las habitualmente denominadas *Ordenanzas de civismo* que han venido a sustituir a las antiguas Ordenanzas de policía y buen gobierno. De modo que a lo largo de la última década la política de civismo ha adquirido en muchos casos carta de naturaleza dentro de las políticas públicas municipales y las Ordenanzas de civismo han venido a ocupar una posición muy cualificada en el conjunto de la producción normativa local (14).

C. A modo de apunte cronológico en relación con el proceso aludido, me parece oportuno subrayar algunos datos que marcan hitos relevantes dentro de este proceso de consolidación de la política de civismo.

1. En primer lugar, debe recordarse que en la segunda mitad de los años noventa se produjeron algunas iniciativas puntuales en el ámbito del civismo que reflejaban una incipiente preocupación por el tema. Cabe citar al respecto el proyecto «L'Hospitalet por el Civismo: Un proyecto de ciudad» de febrero de 1997, consecuencia de un «Pacto por el Civismo» suscrito por diversas fuerzas políticas con representación en el Ayuntamiento, y que se plasmó en la creación de una Concejalía de civismo con una estructura organizativa propia para llevar a cabo el proyecto (15).

2. Pero fue ya en la primera década del presente siglo cuando se inició la renovación normativa de la materia con la elaboración en algu-

(14) Debe notarse que el espectro o abanico de Municipios en los que la política de civismo se ha hecho presente es extraordinariamente amplio. Ciertamente el tema preocupa sobre todo en las grandes ciudades y, aun con matices según los casos, en los Municipios de tamaño medio, pero en algunos supuestos llega también a los pequeños e, incluso, a los muy pequeños. Es ilustrativo al respecto el ejemplo que proporciona el Municipio de Jirueque (Guadalajara), de 78 habitantes empadronados y, por tanto, en régimen de concejo abierto, que tiene su propia Ordenanza de civismo. Vid. al respecto los datos que proporciona IBÁÑEZ PICÓ (2008: 164-166).

(15) El Proyecto incorporaba un plan de comunicación, implicaba la creación de una sección especializada de la policía local (conocida como «policía cívica») y contaba con un plan de educación cívica, dotándose con un Presupuesto de 75 millones de pesetas en 1997 y de 80 millones en 1998. Numerosas entidades ciudadanas se adhirieron al proyecto, creándose un numeroso colectivo de voluntariado cívico, y parece que se alcanzaron unos resultados muy positivos en términos generales.

nos Municipios españoles de Ordenanzas reguladoras de la convivencia ciudadana que sustituyeron a las antiguas Ordenanzas de policía y buen gobierno: a lo largo del primer quinquenio de esta década algunos Ayuntamientos españoles aprueban en efecto una Ordenanza de civismo o de convivencia ciudadana, especialmente a raíz de la promulgación de la reforma de la Ley de Bases mediante la Ley 57/2003, que implicó —como hemos apuntado— un reforzamiento de la potestad normativa local en este ámbito (16).

3. La aprobación de la Ordenanza de civismo de Barcelona («Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia en el espacio público de Barcelona»), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en diciembre de 2005 y publicada a principios de 2006, ofrece sin duda una novedad significativa en este proceso, pues resulta muy innovadora en el lenguaje, en los contenidos y en su sistemática. De gran influjo en numerosos Ayuntamientos españoles, constituye sin duda un referente ineludible en la materia que marca una etapa nueva en la evolución de la misma.

4. Pero ha sido a lo largo del último cuatrienio (2006-2009) cuando se ha producido una muy amplia expansión —incluso generalización— de la producción normativa local sobre civismo (puede hablarse de una etapa de *eclosión*, pues son innumerables las Ordenanzas de civismo aprobadas últimamente) y se ha consolidado una verdadera política de civismo en muchos Ayuntamientos españoles. De modo que la política de civismo ha adquirido sustancia propia y visibilidad dentro del conjunto de las actuaciones administrativas de competencia local.

III. LOS PRINCIPALES ELEMENTOS NOVEDOSOS DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE CIVISMO QUE SE HA CONSOLIDADO EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES A LO LARGO DE LA ÚLTIMA DÉCADA

A. A la vista de las iniciativas aludidas, procede preguntarse qué hay de nuevo en este movimiento: si se trata simplemente de un cambio de rotulación y de lenguaje respecto a lo que había venido siendo la tradición

(16) Es el caso de los Municipios de Granollers (2000), Prat de Llobregat (2003), Valladolid (2004), San Sebastián (2004), Solsona (2004) y Hospitalet de Llobregat (2005).

en la materia —en cuyo caso se trataría un cambio superficial o meramente «cosmético»— o si, por el contrario, aporta novedades sustanciales.

Personalmente me inclino por la segunda de las tesis apuntadas, pues entiendo que sí hay un *novum* respecto a etapas anteriores. Aparte de la renovación semántica, que resulta ostensible, no puede dejar de subrayarse la emergencia de planteamientos sustantivos novedosos, al menos en los siguientes aspectos.

1. Los temas que se abordan no son los mismos. Algunos sí obviamente —por ejemplo, la limpieza de los espacios públicos o las cuestiones vinculadas a los perros y otros animales domésticos— pero hay temas que se eliminan por obsoletos —así, la regulación relativa a los vigilantes nocturnos o «serenos», las previsiones sobre limpiabotas y maleteros, o las relativas a las caballerías, cuadras y carruajes (17)— y otros nuevos que se incorporan —grafitos y pintadas, consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, prostitución callejera, etc.—. Hay por tanto una renovación temática que aborda las nuevas problemáticas surgidas en torno al civismo, sin perjuicio de que se traten también de forma actualizada temas que vienen de muy atrás.

2. La política municipal de civismo se sustenta en un discurso en gran medida nuevo en el tono y en los contenidos. Un discurso que hace un importante esfuerzo pedagógico en torno al civismo y a la calidad de vida en la ciudad y, en particular, intenta explicitar las razones que justifican las prohibiciones, con un visión positiva de las cosas que pone de relieve los beneficios que derivan para la comunidad de las regulaciones y actuaciones en torno a la materia. Así, se pone énfasis en los fundamentos de las medidas restrictivas que incorporan las Ordenanzas mediante la identificación de los valores o bienes jurídicos involucrados y de los derechos que se protegen en cada aspecto regulado: no sólo se prohíben conductas, sino que también se reconocen derechos (18). En ocasiones, este

(17) Debe notarse que las antiguas Ordenanzas de policía y buen gobierno tenían un contenido amplísimo, abordando numerosas cuestiones que hoy son objeto de normativas *ad hoc* de carácter específico en el marco de la correspondiente legislación sectorial. Es el caso, por ejemplo, de la circulación de vehículos y peatones; los mercados y mataderos municipales; las actividades molestas para el vecindario; la salubridad o higiene alimentaria; las licencias de obras, la declaración de ruina y los solares sin edificar; la prevención de incendios o los servicios municipales de cementerio, albergue y casa de socorro.

(18) Por ejemplo, para fundamentar las reglas sobre prohibición de grafitos y pintadas se invoca el *derecho a disfrutar del paisaje urbano* que se considera indisociable del deber de mantenerlo

esfuerzo comunicativo y pedagógico se refleja también en la presentación formal de las Ordenanzas a través de una edición cuidada de las mismas que resulta visualmente atractiva, mediante una ornamentación del texto o a través de fotos que se intercalan en el mismo (19).

3. Por lo que se refiere el tratamiento de lo sancionatorio —infracciones y sanciones administrativas—, se trata de un aspecto que ocupa inevitablemente un lugar central en las Ordenanzas de civismo y que ofrece también novedades de fuste. Por un lado, es manifiesto el objetivo de precisar de modo exhaustivo las conductas que constituyen infracción administrativa y sus correspondientes sanciones a efectos de cumplir el *mandato constitucional de tipicidad* de las infracciones y sanciones administrativas, lo que contrasta con lo que ha venido siendo la tónica general de las Ordenanzas municipales —muy poco cuidadosas, como es sabido, a la hora de precisar las respuestas sancionadoras frente al incumplimiento de las mismas (20)—. Y desde otro punto de vista, debe destacarse que las

en condiciones de pulcritud y decoro a efectos de evitar la *contaminación visual* (véase al respecto el art. 19 de la Ordenanza de civismo de Barcelona o el art. 7 de la Ordenanza de Zaragoza sobre Protección del Espacio Urbano publicada en el BOP de 30 de octubre de 2008); para fundamentar las reglas sobre limpieza del espacio público (arrojar basuras o residuos, orinar o escupir, excrementos de animales) se invoca el *derecho a disfrutar de un espacio público limpio y a un medio ambiente adecuado* (art. 9 de la Ordenanza citada de Zaragoza); para fundamentar la prohibición del uso inadecuado del espacio urbano para juegos (monopatines, juegos de acrobacia con bicicletas, etc.) se invoca la libertad de circulación de las personas, la protección de los peatones y el derecho a disfrutar lúdicamente de los espacios públicos conforme a su naturaleza y destino (art. 30 de la Ordenanza de Barcelona). Son fundamentos que en otro tiempo estaban implícitos en las normas y no se sentía la necesidad de explicarlos.

(19) Es el caso de los folletos editados por los respectivos Ayuntamientos para difundir la «Ordenanza sobre el civismo, reguladora del uso y limpieza de la vía pública y la protección del Paisaje Urbano» de San Sebastián, aprobada el 31 de agosto de 2004, y la «Ordenanza Municipal sobre el Civismo y la Convivencia Ciudadana» de Leganés, aprobada el 9 de mayo de 2006.

(20) Téngase en cuenta en particular que ha venido siendo habitual que las Ordenanzas municipales se limitaran a contemplar la imposición de multas hasta una determinada cuantía como respuesta genérica frente al incumplimiento de las mismas. Véase en este sentido, por ejemplo, lo dispuesto en el art. 689 de las Ordenanzas de policía y gobierno de la Villa de Madrid, más atrás citadas, o en el art. 50 de las Ordenanzas de policía y buen gobierno de Lérida de 1984 (BOP de 10 de noviembre de 1984, derogadas por las vigentes Ordenanzas de civismo de 2007). Si a este dato se une lo impreciso de algunas de las prohibiciones contenidas en las Ordenanzas (el art. 32.4 de la Ordenanza de Madrid prohíbe, por ejemplo, realizar en la vía pública «cualquier acto que pueda molestar a los transeúntes o que, por su naturaleza, sea indecoroso»), el resultado no resulta desde luego nada satisfactorio desde el punto de vista del principio de tipicidad en materia sancionadora.

Pero si retrocedemos algo más en el tiempo, podemos encontrar previsiones todavía más ambiguas, que chocan abiertamente con nuestra manera de entender actualmente el Derecho Admi-

nuevas Ordenanzas de civismo resultan muy innovadoras en la búsqueda de respuestas a las infracciones a través de fórmulas distintas a la mera aplicación de una multa, incorporando opciones novedosas al respecto: los trabajos en beneficio de la comunidad y las medidas socioeducativas como medida sustitutiva de la multa, la previsión de que los ingresos recaudados mediante la imposición de multas se destinen a financiar actividades municipales vinculadas con el civismo, la mediación como servicio municipal en los conflictos inter-vecinales, o también, la presencia de un componente asistencial o de acción social en algunas de las reacciones que se prevén ante determinadas conductas (así, ante las diversas formas de mendicidad, la prostitución o la venta ambulante) (21).

4. La aprobación de las Ordenanzas de civismo y su aplicación constituye sin duda una pieza importante de las actuaciones municipales sobre la materia —incluso en muchos casos el eje en torno al cual pivotan las mismas—, pero tales actuaciones en modo alguno se circunscriben a ellas; por el contrario, muchos Ayuntamientos han consolidado una línea continuada de actuaciones de variada naturaleza en torno al civismo que permiten hablar de una *política municipal de civismo*. Una política de civismo que no se limita a regular conductas, prever sanciones y, en su caso, a aplicarlas, sino que se materializa también en acciones de otra índole: campañas de sensibilización y difusión, acciones de educación en materia de civismo (planes de educación cívica), medidas de fomento de los comportamientos cívicos (premios, fomento y difusión de buenas prácticas), jornadas y encuentros («día para la convivencia y el civismo»), creación de una sección de la policía local especializada en el tema, apertura de canales de participación para estimular la colaboración ciudadana y el civismo activo, a través de las asociaciones existentes o de

nistrativo Sancionador. Es el caso de las Ordenanzas municipales de la Ciudad de Valladolid de 1924, extenso Reglamento cuyos preceptos han ido siendo desplazados por diversas regulaciones sectoriales, pero que pueden consultarse todavía en la página web del Ayuntamiento (donde se inserta su texto íntegro, puesto que, según se dice expresamente, «algunos artículos aún están en vigor»; última consulta, 29 de diciembre de 2009). La Ordenanza se cierra con un artículo 581 —que ciertamente no hay que considerar vigente— en el que se dispone que «los contraventores a estas disposiciones pagarán *las multas que la Autoridad considere justas*».

(21) No cabe duda de que las nuevas Ordenanzas de civismo resultan imaginativas y abren caminos interesantes de experimentación en algunas de las medidas que prevén. Tales medidas (trabajos en beneficio de la comunidad, medidas socioeducativas) son más gravosas para la Administración municipal que la imposición de multas —pues acarrear un coste y no implican ningún ingreso— pero tienen a su favor una presumible mayor efectividad a medio y largo plazo. Véase lo que se indica al respecto en el apartado siguiente.

la creación de un voluntariado cívico (22), ofrecimiento de alternativas para paliar determinadas problemáticas (creación de museo de grafitos, fórmulas de ocio alternativo para jóvenes etc.), incorporación de «agentes cívicos» (23), etc.

En numerosos casos estas actuaciones municipales cuentan con una estructura organizativa *ad hoc* (Observatorio del civismo, Comisión cívica, etc.) y un concejal responsable de las mismas, enmarcándose a veces también en el contexto de un *plan de civismo*, que programa las diversas actuaciones en la materia y las somete a una evaluación periódica. De modo que puede decirse que el civismo se ha convertido en una de las áreas de la acción municipal, sin perjuicio de su conexión con otros sectores de la Administración municipal, dada la transversalidad que es propia de las cuestiones vinculadas al mismo.

5. Por último, debe notarse que la política de civismo así entendida implica una fuerte conexión con otras áreas y servicios municipales, en la medida en que las actuaciones que se contemplan en relación con la convivencia ciudadana no son meramente policiales. En particular, es clara su conexión con el área de medio ambiente, con los servicios sociales y con las áreas de juventud y educación.

Por lo que se refiere en particular a los servicios sociales (24), debe subrayarse en primer lugar que se prevé que determinadas personas que realizan conductas incívicas (así, alguna de las formas de mendicidad, prostitución o venta ambulante) sean reconducidas hacia los servicios sociales para la aplicación de medidas asistenciales en lugar de las de carácter sancionador (25). Y por otro lado debe tenerse en cuenta también que la

(22) Se busca con ello una ciudadanía activamente comprometida con el buen orden de la vida urbana y se refuerza la vinculación entre el civismo y los planteamientos participativos, también en auge en nuestra vida municipal.

(23) Se trata de agentes municipales con formación específica y vestuario identificativo que, sin tener la condición de policía o autoridad, están presentes en la calle actuando directamente *in situ*: dan avisos a personas concretas por sus acciones incívicas y en general refuerzan las actuaciones del programa de civismo.

(24) Adviértase que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a los Municipios competencias sobre «prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social» (art. 25.2.k) y que la prestación de servicios sociales, aun sin concreción en cuanto a su contenido, es obligatoria para los Municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c).

(25) Muy claras resultan al efecto las previsiones que contiene la Ordenanza de civismo de Barcelona en relación con las cuestiones aludidas, en las que se pone énfasis en la aplicación de medidas sociales o de contenido asistencial: las prohibiciones y sanciones previstas son más bien

aplicación de determinadas medidas alternativas a la sanción como son los trabajos en beneficio de la comunidad o las medidas socioeducativas conllevan una colaboración con los servicios sociales municipales y con las entidades no gubernamentales de acción social (26).

B. Éstos son algunos de los rasgos generales identificadores de la política de civismo que se ha ido consolidando en muchos Municipios españoles en los últimos años, y que contrasta con la situación existente con anterioridad. A partir de ahí, hay un amplio abanico de planteamientos y

una llave de paso hacia la actuación de los servicios sociales y en tales casos la actuación de los agentes de la policía consiste fundamentalmente en conducir a las personas que desarrollan las conductas prohibidas (así, mendicidad o prostitución ostensible en la vía pública) hacia las instituciones públicas y privadas de acción social. De modo que los agentes de la policía actúan no sólo como «policía de seguridad», sino también como «policía asistencial», según la expresión que consagra la legislación especial del Municipio de Barcelona. Por otro lado, debe subrayarse que la Ordenanza contempló, por lo que se refiere a la prostitución, la aprobación de un «Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual» y la creación de una «agencia específica»; por lo que se refiere a las personas indigentes, un «Programa de Actuación de las Personas sin techo» dentro del Plan de Inclusión Social; y, finalmente, un Plan de Reinserción Social y Laboral para las personas afectadas por las prohibiciones relativas a la venta ambulante.

Por lo que se refiere específicamente a la prostitución, pueden verse también lo que se dispone en la Ordenanza municipal de civismo y convivencia de la ciudad de Lleida (aprobada por el Pleno municipal el 23 de febrero de 2007), cuyo art. 14.4 (introducido por una modificación adoptada por el Pleno el 30 de enero de 2009) incorpora previsiones similares a las de la Ordenanza de civismo barcelonesa.

Por lo que se refiere a la mendicidad, cabe citar también, a título de ejemplo, lo establecido en el art. 16 de la citada Ordenanza de civismo de San Sebastián, en el que se dispone que los agentes de la autoridad informarán a las personas que lo necesiten de la existencia de Servicios Sociales, municipales o de otras entidades, a fin de que puedan solicitar el socorro y la ayuda necesarios, así como que los Servicios Sociales municipales atenderán a las personas que no dispongan de refugio para pernoctar, especialmente en época invernal. Y como normativa específica sobre mendicidad, cabe citar la «Ordenanza sobre prevención y erradicación de la mendicidad» del Municipio de Cartagena (aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 3 de diciembre de 1996) que gira en torno a la aplicación de un «Plan Municipal para la prevención y erradicación de la mendicidad» aprobado por la Concejalía de Asuntos Sociales: aunque se prevé la posibilidad de imponer multas por la realización de determinadas conductas, el centro de gravedad de la Ordenanza se sitúa en la previsión de mediadas socio-asistenciales.

(26) Resulta así habitual que sean los Servicios Sociales municipales los que determinan la concreta medida alternativa que procede aplicar en cada caso y acreditan su cumplimiento. Y es también frecuente que el cumplimiento de dichas medidas (así, los trabajos en beneficio de la comunidad) se lleve a cabo en una de las entidades de acción social que actúan en el Municipio.

En relación con los menores, la Ordenanza de convivencia de Huesca de 2009 establece que en los casos de infracciones graves o muy graves cometidas por los mismos, se debe dar cuenta a la Delegación de Servicios Sociales para que, a la vista de los hechos y antecedentes del caso, determine (conjuntamente con el órgano sancionador) las medidas a adoptar e, incluso en supuestos excepcionales, se opte por no iniciar el procedimiento sancionador (art. 49).

enfoques que refleja la pluralidad de problemáticas existentes y la diversidad de opciones que se adoptan en cada lugar, sin perjuicio obviamente del considerable influjo de unos Municipios sobre otros e, incluso, del perceptible mimetismo de las regulaciones en vigor.

Así, son muy numerosos —cada vez más— los Ayuntamientos que han adoptado una Ordenanza de civismo para renovar las regulaciones existentes sobre la materia y para vertebrar en torno a ella las acciones sobre la misma, pero no todos adoptan este modelo sino que algunos mantienen una regulación normativa dispersa de las cuestiones vinculadas con la convivencia ciudadana (27). Los temas abordados y el énfasis que se pone en los mismos varían también, como no podía ser de otra manera, en función de la intensidad de las problemáticas que se plantean en cada lugar (28). Y varían también las modalidades de actuación que se contemplan —en particular según estén vinculadas estrictamente a los planteamientos tradicionales de corte meramente policial o incorporen también la previsión de actuaciones positivas de promoción del civismo (29)—, variando asimismo el grado de creatividad o la capacidad de innovación de que hacen gala las políticas municipales sobre la materia.

* * *

(27) Es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que mantiene en vigor, como hemos indicado, la Ordenanza de policía y gobierno de la Villa de 1948, pero que dispone de Ordenanzas sectoriales sobre diversos aspectos vinculados a la convivencia ciudadana (así, la Ordenanza General de Medio Ambiente Urbano, la Ordenanza de Tenencia y Protección de Animales y la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos), sin perjuicio de que para abordar algunas cuestiones resulte de aplicación la correspondiente legislación autonómica (consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública). En el mismo sentido puede mencionarse el caso de Toledo, que aborda separadamente las cuestiones vinculadas a la convivencia ciudadana (Ordenanza sobre limpieza de la vía pública y recogida de basuras, Ordenanza sobre Contaminación Ambiental, Ordenanza de Tenencia de Animales, Ordenanza reguladora del consumo de bebidas alcohólicas, fomento de la convivencia y prevención de actuaciones antisociales, etc.).

(28) Justamente ésta es uno de los aspectos positivos que tiene la potestad normativa municipal: la posibilidad de adaptación a las circunstancias de cada localidad, que son muy diferentes en función de las características del Municipio en cuestión y en primer lugar de su tamaño. Son así completamente diferentes los problemas que se plantean en las grandes ciudades (por ejemplo, en los Municipios de Madrid o Barcelona) que los que se plantean en los pequeños Municipios de las zonas rurales.

(29) Caben en efecto diferentes modelos de actuación en la materia: hay Municipios que ponen mucho énfasis en las medidas de sensibilización y educación, buscando más la convicción que la coacción, y otros en cambio, priorizan la aplicación de medidas sancionadoras para hacer frente a las conductas incívicas de determinados grupos minoritarios (gamberrismo y vandalismo) frente a los cuales entienden que las medidas de sensibilización son poco efectivas.

Sentado lo anterior, procede situarse en una perspectiva más analítica y subrayar algunos aspectos de especial relevancia que ofrece la política de civismo que vienen desarrollando últimamente los Municipios españoles. En primer lugar (epígrafe IV), para subrayar algunas aportaciones significativas desde la perspectiva de las herramientas de la acción administrativa local. Y en segundo lugar (epígrafe V), para poner de relieve algunos de los problemas que plantean las innovadoras regulaciones sancionadoras contenidas en las Ordenanzas de civismo.

IV. LAS APORTACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS HERRAMIENTAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ENTES LOCALES

Dentro del amplio conjunto de elementos novedosos que se han introducido, yo subrayaría dos como aportaciones más significativas desde la perspectiva de los instrumentos de la acción administrativa local: los trabajos en beneficio de la comunidad y las medidas socioeducativas como medidas sancionadoras alternativas a la multa. Otras novedades que han quedado apuntadas, como la mediación en conflictos vecinales o la creación de agentes cívicos, se encuentran en un estadio más embrionario y no parece que estén todavía consolidadas. Y en otros casos, como sucede en relación con el denominado «voluntariado cívico» o las fórmulas promocionales o de fomento del civismo (premios, jornadas, difusión de buenas prácticas, etc.), presentan menos interés conceptual. Dedicamos por tanto algunas consideraciones a las dos fórmulas aludidas.

1. Los trabajos en beneficio de la comunidad

La pena de trabajos en beneficio de la comunidad está consolidada en el ámbito del Derecho Penal (30), y especialmente en el Derecho Penal Juvenil (31), donde se viene utilizando con habitualidad —en algunos

(30) Esta pena se introdujo en el Código Penal de 1995 (véase especialmente su art. 49), pero su regulación fue objeto de una amplia modificación a través de la LO 15/2003, de 25 de noviembre. En la doctrina, véase TORRES ROSELL, 2006.

(31) LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor, modificada por LO 8/2006, de 12 de diciembre.

casos, como sucede con las sentencias debidas al juez de menores Emilio Calatayud, de manera muy imaginativa y con amplia repercusión mediática— (32). Desde allí se ha trasladado últimamente al Derecho Administrativo Sancionador, precisamente en el ámbito de la política municipal de civismo (33), pues resulta habitual que las Ordenanzas de civismo incorporen la posibilidad de que, en determinados casos, la sanción de multa sea sustituida por unas prestaciones o trabajos en beneficio de la comunidad, si hay acuerdo por parte del infractor (34).

Inicialmente, las previsiones que contenían al respecto las Ordenanzas de civismo eran muy genéricas y carecían de concreciones sobre los aspectos prácticos y operativos de su aplicación —es el caso de la Ordenanza de civismo de Barcelona—, pero posteriormente se ha producido un proceso de maduración y asentamiento de esta fórmula tanto en el plano normativo (mediante previsiones más detalladas contenidas al respecto

(32) Algunos ejemplos extraídos de los medios de comunicación pueden ser los siguientes: a un menor detenido reiteradamente por conducción temeraria y sin permiso, le impuso 100 horas de servicio a la comunidad consistente en acompañar a un policía local así como la prohibición de conducir cualquier vehículo en seis meses; a un pirata informático le condenó a impartir 100 horas de clases de informática; a otros les ha condenado a sacarse el título de graduado escolar, a atender tetrapléjicos internados en un hospital o a la limpieza de espacios ensuciados por los botellones; a un pirómano le impuso el trabajo a repoblar bosques; a un joven agresivo que roba y agrada a otros de su edad, el de atender a los inmigrantes que llegan en patera (en cooperación con Cruz Roja), etc. Parece ser que el juez Calatayud puede exhibir buenos resultados en un porcentaje considerable de casos, entre los que destaca el supuesto de algún antiguo infractor que se ha convertido en educador de menores

(33) También se está aplicando en algunos casos en el ámbito escolar, como se desprende de alguna información aparecida en la prensa escrita. Según informa el «Heraldo de Aragón» de 18 de enero de 2010, en la Comarca de las Cuencas Mineras (Teruel) se está aplicando por segundo año un programa reeducador para los alumnos expulsados del Instituto de Utrillas por mal comportamiento; programa al que se denomina proyecto «Lazarillo» y que consiste en lo siguiente: en lugar de que los alumnos expulsados del centro escolar se queden en su casa durante los días que dure la expulsión, van a la residencia de ancianos para acompañar a éstos en su paseo diario, ayudan a los discapacitados intelectuales en un taller ocupacional, acuden a las oficinas municipales a colaborar haciendo fotocopias o limpiando y otros, finalmente, colaboran con la Cruz Roja en su centro de recuperación de drogodependientes.

(34) No hay sin embargo hasta el momento en el ordenamiento local una previsión legal general que contemple y avale la aplicación de esta medida. Tan sólo está prevista específicamente para Barcelona y Madrid por su legislación especial (en el primer caso Ley catalana 22/1998 y Ley estatal 1/2006 y, en el segundo, Ley estatal 22/2006) y por algunas leyes autonómicas relativas a materias concretas; así, la Ley andaluza 7/2006, de 24 de octubre (en relación con el «botellón»), la Ley madrileña 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid y la Ley madrileña 3/2007 (art. 20, en relación con grafitos y pintadas).

en las Ordenanzas, o bien mediante la aprobación de instrucciones *ad hoc* (35) como en el de su aplicación práctica.

El objetivo al que responde esta medida puede deducirse con facilidad de las regulaciones en vigor: al fin correctivo y disuasorio que es propio de toda medida sancionadora (retribución y prevención, según la terminología habitual en la doctrina penalista), se añaden objetivos educativos y de concienciación de los infractores, así como también de reparación de los daños causados a la comunidad. Lo que explica que se ponga énfasis en la correspondencia entre la infracción cometida en cada caso y la medida concreta de prestaciones sociales o trabajos en beneficio de la comunidad que se impone al infractor (36).

El *modus operandi* que se sigue para la aplicación de esta medida responde al siguiente esquema: 1) Hay una relación de entidades —por lo común asociaciones y fundaciones de acción social existentes en el correspondiente Municipio— en las que se pueden realizar las prestaciones en beneficio de la comunidad, en el marco del correspondiente Convenio con el Ayuntamiento (37). 2) En relación con determinadas infracciones se

(35) Como ejemplo de la primera de las alternativas aludidas cabe citar la Ordenanza de la ciudad de Zaragoza sobre protección del espacio urbano (cuyo Capítulo IV, sobre «Sustitución de sanciones económicas» se refiere específicamente a la cuestión). Como ejemplo de la segunda, puede mencionarse el caso de Mataró, cuya Ordenanza de civismo de 2005 regula escuetamente el tema (art. 29) remitiendo a dos Anexos para los aspectos de detalle: el Anexo 1 contiene un cuadro de medidas alternativas a aplicar a cada una de las infracciones leves tipificadas en la Ordenanza y el Anexo 2 fija las pautas concretas a seguir en la aplicación de lo que denomina «Sistema de prestación sustitutiva a la sanción económica por infracciones de la Ordenanza de Civismo».

(36) La Ordenanza citada de Zaragoza se refiere en este sentido (art. 25.2) a la realización de «actividades de utilidad pública, con interés social y valor educativo, a fin de hacerle comprender la gravedad de los hechos cometidos y las consecuencias que los mismos han tenido o podrían haber tenido y ser evitados así en el futuro». A lo cual se añade que «se buscará relacionar la naturaleza de dichas actividades con la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos». Por su parte, el art. 29.2 de la Ordenanza de Mataró enuncia una serie de principios generales a los que debe acomodarse la medida alternativa para que tenga un carácter «plenamente educativo»; entre ellos, que se acepte voluntariamente y formalmente por el infractor, que sea adecuada a sus características y actitudes, que sea significativa y coherente con la infracción cometida, que esté dirigida a la reparación de los daños causados, o de daños similares, o a adquirir consciencia de los daños causados, y que el tiempo transcurrido desde la comisión de la infracción hasta la aplicación de la medida alternativa sea lo más corto posible.

(37) Son detalladas al respecto las previsiones del Anexo 2 de la Ordenanza de Mataró, en las que se mencionan una serie de ONGs para realizar los trabajos en beneficio de la comunidad (Asociación de Inválidos, Cruz Roja, Cáritas, asociaciones de tercera edad, etc.), así como organismos y servicios municipales (Policía local, Servicio de Mantenimiento del Ayuntamiento, etc.). Tales organizaciones privadas y públicas deben incorporarse a un Registro *ad hoc* de entidades

contempla la posibilidad de que el infractor solicite la sustitución de la multa que en cada caso proceda aplicar por una medida alternativa de trabajos en beneficio de la comunidad, bien tras la finalización del procedimiento sancionador o bien en un momento anterior a la misma. 3) El instructor o el órgano sancionador accederá a la solicitud si se cumplen los presupuestos exigidos para ello aplicando las correspondientes previsiones normativas y concretará la medida sustitutiva (38). 4) El cumplimiento de la medida se llevará a cabo en el ámbito organizativo de la entidad colaboradora designada, que deberá acreditar el efectivo cumplimiento de la misma; en otro caso, la sustitución perderá sus efectos y se reactivará el expediente con la exigencia del pago de la multa correspondiente.

En todo caso, como no podía ser de otra manera, las previsiones de orden concreto varían entre Municipios: varía así el colectivo de personas que pueden beneficiarse de la medida alternativa de trabajos en beneficio de la comunidad —limitado a los menores de una determinada edad en algunos casos, pero no en otros (39)—, varía también la clase de infracciones que pueden dar lugar a la aplicación de medidas alternativas (40),

colaboradores y firmar un Convenio con la Sección de civismo del Ayuntamiento con el contenido mínimo que se establece en el mencionado Anexo, asumiendo una serie de compromisos en orden al adecuado desarrollo de las prestaciones sustitutivas.

Por su parte, la Ordenanza de Zaragoza establece que deben ser los Servicios Sociales municipales los que determinen la entidad en la que el interesado debe realizar los trabajos en beneficio de la comunidad y que los Convenios que el Ayuntamiento celebre con las organizaciones de carácter social deben incluir previsiones sobre realización en ellas de medidas de trabajos en beneficio de la comunidad.

(38) Por lo que se refiere a los requisitos exigidos, la Ordenanza de Mataró excluye a las personas que hayan reincidido en la comisión de una misma infracción, a las que se hayan acogido a una medida sustitutiva durante los dos años anteriores y a las personas que hayan obstaculizado la actuación municipal durante la instrucción del procedimiento sancionador. Para la concreción de la medida que procede aplicar la Ordenanza de Zaragoza establece el siguiente criterio general de transformación de multas en trabajos en beneficio de la comunidad: 2 horas de trabajo por cada cincuenta euros de la multa que se conmuta a cumplir en jornadas que tendrán una duración máxima de 4 horas cada una, pero no se concreta el tipo de trabajo que procede aplicar en cada caso. En cambio en Mataró hay un cuadro (Anexo 1) en el que se especifica el tipo de trabajos que procede aplicar a cada una de las infracciones leves tipificadas en la Ordenanza, pero no se establecen criterios sobre la determinación del número de horas (tan sólo se fija un máximo general de 30 horas).

(39) En Zaragoza la posibilidad de aplicar medidas alternativas alcanza en principio a los infractores comprendidos entre los 14 y los 21 años, sin perjuicio de que excepcionalmente pueda aplicarse a personas mayores de esta edad. Pero otras Ordenanzas de civismo contemplan la aplicación de estas medidas sin limitaciones de edad.

(40) Tanto en la Ordenanza de Mataró como en la de Zaragoza se exige que se tratar de infracciones leves, quedando excluidas por tanto las infracciones graves y muy graves. Pero otras Ordenanzas incorporan criterios más abiertos al respecto admitiendo la aplicación de la medida alternativa de trabajos en beneficio de la comunidad para las infracciones graves o muy graves.

así como las modalidades concretas de trabajos o prestaciones sociales que se contemplan, que en algunos casos incluyen la posibilidad de que se cumplan en el ámbito de determinados servicios de la Administración municipal y en otros no (41).

A la vista de todo ello cabe concluir que la medida de trabajos en beneficio de la comunidad se encuentra consolidada en la normativa sancionadora municipal sobre civismo, insertándose con naturalidad en los discursos de pedagogía cívica en los que descansan dichas Ordenanzas, desde los que adquiere pleno sentido. No obstante se echa de menos una previsión legal de alcance general en el ordenamiento local que dé cobertura a esta medida y que establezca unas pautas mínimas comunes que limiten la heterogeneidad de las regulaciones concretas de esta fórmula que se están desarrollando por las distintas Ordenanzas municipales (42).

2. Las medidas socioeducativas

Aunque los trabajos en beneficio de la comunidad tienen una clara dimensión educativa —que combinan con la punitiva y la reparadora—, se contemplan además medidas específicamente educativas consistentes en

(41) Como hemos apuntado, esta posibilidad está contemplada en el caso de Mataró (colaboración en tareas de apoyo a la Policía municipal o colaboración con el Servicio de Mantenimiento del Ayuntamiento) pero no se prevé en cambio en Zaragoza.

(42) En algunos casos, es la legislación autonómica la que está cubriendo este vacío al contemplar la medida de trabajos en beneficio de la comunidad en relación con materias concretas. Así sucede en particular en el caso de la Comunidad de Madrid: su Ley de Residuos (Ley 5/2003, de 20 de marzo) prevé (art. 75.3) en relación con las infracciones leves consistentes en el abandono en la vía pública de residuos derivados del consumo privado (sancionables con multa de hasta 601 euros), que los Ayuntamientos de la Comunidad puedan establecer en sus Ordenanzas, como alternativa a la multa, la posibilidad de que el sujeto infractor realice una prestación personal de servicios de limpieza en la vía pública; y su Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración (art. 20), tras prohibir y tipificar como infracción administrativa sancionable con multa la realización de grafitos o pintadas, contempla la posibilidad de que los sujetos infractores puedan solicitar la sustitución de la multa por la realización de trabajos de limpieza de pintadas en la vía pública «en las condiciones que fije el órgano competente para la imposición de sanciones, que serán proporcionadas a la entidad del daño producido».

Estas previsiones han sido asumidas por la Ordenanza sobre Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid de 27 de febrero de 2009 (art. 89), y de la efectiva aplicación de las mismas hay constancia a través de los medios de comunicación: concretamente, éstos han informado sobre grupos de grafiteros que, en lugar de pagar la correspondiente multa impuesta por el Ayuntamiento, limpian fachadas durante varios fines de semana acompañados de educadores sociales.

asistencia a cursos o actividades de formación sobre materias vinculadas con el civismo.

Se trata igualmente de una medida que se había introducido con anterioridad en otros ámbitos, concretamente en el Derecho Penal de menores (43) y, dentro del Derecho Administrativo Sancionador, en la regulación del tráfico y la seguridad vial (44), que se ha ido incorporando también a las Ordenanzas de civismo de numerosos Ayuntamientos. Y de manera análoga a lo que sucede en relación con los trabajos en beneficio de la comunidad, se está produciendo un proceso de maduración respecto de esta medida.

Las medidas socioeducativas se están incorporando en efecto a las Ordenanzas de civismo, que las suelen contemplar de manera conjunta con los trabajos en beneficio de la comunidad, como medida alternativa a la multa que requiere para su aplicación la conformidad por parte del infractor. Es frecuente así que se establezca la posibilidad de que la multa que resulte de aplicación sea sustituida por la participación del infractor en actividades formativas en el ámbito del civismo (45), si bien se suele hacer a través de previsiones muy ambiguas, que se expresan en unos

(43) Es concretamente el art. 7 de la LO 5/2000, de responsabilidad penal de los menores (modificada por LO 8/2006), el que contiene la relación de medidas susceptibles de ser impuestas a los menores. Sin perjuicio de que la realización de actividades formativas o educativas por parte del menor se incluya como contenido de diversas medidas que se contemplan en este artículo —así, en las diversas formas de internamiento que se prevén, en la asistencia a centro de día o en la libertad vigilada—, existe una medida específica consistente en la *realización de tareas socio-educativas*, que la letra l del citado art. 7 describe en los siguientes términos: «la persona sometida a esta medida ha de realizar, sin internamiento ni libertad vigilada, actividades específicas de contenido educativo encaminadas a facilitarle el desarrollo de su competencia social».

(44) El Anexo III del RD Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial), introducido en el mismo en virtud de la Ley 17/2005, de 19 de julio, contempla la realización de «cursos de sensibilización y reeducación vial», en dos modalidades: a) como fórmula para que los conductores que hayan perdido una parte del crédito inicial de puntos asignados puedan recuperar hasta un máximo de cuatro puntos; b) como requisito previo para que los conductores que hayan perdido la totalidad de los puntos asignados puedan obtener un nuevo permiso o licencia. En desarrollo de esta previsión se dictó la ORDEN INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

(45) Así, en Mataró se habla de participación en «actividades formativas y de reeducación en los valores cívicos», en Barcelona se habla de «sesiones formativas sobre convivencia y civismo», en Leganés (Ordenanza Municipal sobre el civismo y la convivencia ciudadana de 9 de mayo de 2006), de «actividades formativas y de reeducación en valores de convivencia y civismo», en Zaragoza se habla de «programas de formación vinculados con el fomento de la convivencia ciudadana», en Huesca (Ordenanza de convivencia de 2009) de «actividades formativas y de educación en valores de convivencia y civismo».

términos tan abiertos y genéricos que suscitan dudas sobre su grado de aplicabilidad práctica y de eficacia real (46).

Hay sin embargo algún caso excepcional en el que es posible encontrar un grado de concreción importante que evidencia una apuesta decidida por la aplicación efectiva de las medidas de educación cívica y una firme convicción en su factibilidad y eficacia. En particular, resulta ilustrativo a mi juicio al respecto el caso del Ayuntamiento manchego de Mota del Cuervo (provincia de Cuenca) cuya Ordenanza de civismo (47) establece,

Por lo que se refiere específicamente a Barcelona, la medida socioeducativa ha sido anulada por el TSJ de Cataluña (sentencias de la sección 5ª de su Sala de lo contencioso-administrativo 1156/2009, de 23 de noviembre, 1157/2009, de 23 de noviembre, y 1165/2009, de 25 de noviembre), por entender que, a diferencia de los trabajos en beneficio de la comunidad (regulados en el Código Penal y en la LO de responsabilidad penal de los menores), la medida consistente en la participación en sesiones formativas carece de cobertura legal. Argumento que no resulta muy convincente si se tiene en cuenta que las medidas socioeducativas tienen la misma cobertura legal en relación con los menores que los trabajos en beneficio de la comunidad (están previstas en la LO de responsabilidad penal del menor). Obsérvese en todo caso que la Ordenanza barcelonesa no exigía el consentimiento del menor para las medidas alternativas, tanto para los trabajos en beneficio de la comunidad como para las sesiones formativas (arts. 84.2 y 93.3). Esta última medida —los trabajos en beneficio de la comunidad—, prevista no sólo en el ámbito penal, sino también en la legislación local específica de Barcelona, es admitida por las sentencias citadas, pero exigiendo el consentimiento previo del menor para su aplicación.

(46) Por ejemplo, en la Ordenanza de Mataró la concreción de la medida socioeducativa se formula en los siguientes términos: se trata de «una actividad formativa con realización de una prueba escrita sobre temas relacionados con el civismo y con los derechos y deberes de los ciudadanos», o bien de la realización de «un trabajo monográfico relacionado con el civismo, la infracción cometida, los derechos y deberes y el marco de convivencia en la ciudad» (Instrucción sobre el sistema de prestación sustitutiva a la sanción económica). En la Ordenanza de Zaragoza nada se concreta sobre el contenido de los cursos de formación sobre civismo, salvo lo relativo a su duración (dos horas de formación por cada cincuenta euros de multa que se condone). Alguna concreción más hay en Municipios como Leganés o Huesca en los que las previsiones de las respectivas Ordenanzas se completan con un «Programa de medidas alternativas a la sanción para la reeducación cívica». En particular, en el caso de Huesca se concretan los objetivos de las actividades reeducativas, sus contenidos y la metodología a seguir; así, se contempla la participación de los menores infractores en una serie de actividades, con sesiones teóricas y prácticas, en función de un «proyecto individual de intervención» para cada persona que se diseñará por la Fundación Municipal de Servicios Sociales en función de tres variables: el tipo de sanción al que sustituye, las características individuales del menor y los recursos disponibles y adecuados en el momento de la aplicación.

(47) Ordenanza del civismo y la convivencia ciudadana de Mota del Cuervo (BO de la provincia de Cuenca de 23 de febrero de 2009). Con una población en torno a los 6.000 habitantes, el Municipio de Mota del Cuervo está situado en pleno corazón de la Mancha (en la provincia de Cuenca, pero en las proximidades de las provincias de Ciudad Real y Albacete), en un lugar de fuertes resonancias quijotescas (muy cerca de la aldea del Toboso y con unos emblemáticos molinos de viento). Por cierto, que el Alcalde de la localidad se llama también Mota (José Vicente Mota de la Fuente, de IU).

en relación con las infracciones cometidas por menores de edad, la posibilidad de que se solicite por parte del infractor o por su representante legal la sustitución de las multas por la participación en un «curso monográfico dirigido a evitar la comisión de futuras conductas incívicas» o bien por la participación en un «aula de valores y habilidades sociales» (art. 84). Pues bien, es esta segunda opción la que se desarrolla con detalle en un documento anexo a la Ordenanza en el que se fijan los objetivos y las características de esta «aula» en conexión con otro documento complementario de la Ordenanza que lleva por título «plan de promoción de hábitos de cortesía entre los jóvenes» (48).

En dicho plan se formulan una amplia serie de pautas de comportamiento para jóvenes —que por lo demás resultan perfectamente aplicables a los adultos en su mayor parte—, en unos términos muy precisos y pedagógicos, que van ciertamente más allá de las exigencias del civismo entendido como respeto a las normas de convivencia pública en la ciudad, para entrar de lleno en otros terrenos como son el del decoro y la higiene personal, el del respeto a los demás y a las exigencias éticas propias de las relaciones interpersonales e, incluso, en el de los valores morales vinculados a la generosidad y al altruismo. Pautas que, por tanto, exceden con mucho del concepto de *cortesía* en un sentido estricto, y que no se conciben obviamente como infracciones sancionables sino como objetivos educativos a lograr (49).

(48) Ambos documentos se incluyen en la Disposición Adicional 6ª de la Ordenanza.

(49) Algunas de las 42 pautas de comportamiento fijadas por este plan reprueban las conductas incívicas más evidentes pero otras van ostensiblemente más lejos.

Así, como conductas incívicas a evitar, se incluyen, entre otras, las siguientes:

«7. No provocar ruidos innecesarios en la calle, especialmente durante las horas de descanso (petardos, pitos, gritos, música, escape, etc.). Función: respetar el derecho de todo el mundo al descanso y a vivir en un clima de paz y relajación.

8. No arrojar al suelo desperdicios ni ensuciar el entorno. Función: Respeto al medio ambiente, a los espacios públicos y a las personas que habitan ese entorno o pueden utilizarlo después que yo.

9. No provocar destrozos en espacios, bienes o dependencias públicas. Función: Respeto a la propiedad de todos, no crear gastos innecesarios a la comunidad.

10. No maltratar animales o plantas, ni prestar oídos a quienes se enorgullecen de ello. Función: demostrar sensibilidad hacia la vida y repugnancia por el sufrimiento innecesario».

En otros casos se trata de pautas de respeto y deferencia hacia los demás y de exigencias éticas en las relaciones interpersonales:

«17. No criticar ni murmurar de alguien que no está presente, y si lo está, hacer las críticas con tacto y delicadeza. No inventar ni propagar falsos rumores. Función: Dar la posibilidad de defenderse. No herir sin necesidad. Respeto a la honra y buena imagen de la persona.

Y como instrumento para el refuerzo y la corrección del incumplimiento de las aludidas pautas de comportamiento se crea un *Aula de valores y habilidades sociales* que se concibe además como un «observatorio de la cortesía» entre los jóvenes del Municipio; Aula que viene a ser una suerte de centro de fin de semana con actividades educativas y de convivencia para jóvenes.

La mencionada Aula pretende ofrecer una respuesta educativa para menores incumplidores no sólo de la normativa municipal sobre civismo, sino también de las reglas de convivencia en la familia o en el entorno escolar (50). Concebida para jóvenes entre 12 y 16 años, la estancia en

18. No revelar secretos o situaciones íntimas sin el consentimiento de los afectados. Función: Respeto a la privacidad».

«21. Ser puntuales a las citas o encuentros programados. En caso de no poder asistir, avisar lo antes posible. Función: que nadie tenga que esperar por nuestra culpa.

22. Mantener silencio en los espectáculos públicos, reuniones y conferencias (incluye apagar el móvil). Función No molestar a los que quieren oír, consideración a los actores.

23. Devolver los libros, discos y objetos que nos hayan prestado lo más pronto posible y en perfectas condiciones. Función: respeto a la propiedad ajena».

«30. Cumplir nuestra palabra y nuestros compromisos con terceras personas. Función: Fidelidad a nosotros mismos y a aquéllos ante quien nos comprometemos. Ser responsables de nuestras decisiones.

31. Devolver los objetos perdidos. Función: respeto a la propiedad ajena. Deferencia con el desconocido».

Pero también hay pautas que entran claramente en el terreno de la generosidad y el altruismo:

«5. Ayudar al que lo necesita. Ejemplo, echar una mano a la anciana que arrastra una bolsa pesada, agacharnos a recoger del suelo una moneda que se ha caído, abrir la puerta a un repartidor que tiene las dos manos ocupadas, empujar un coche que no arranca, etc. Función: Protección y solidaridad con los que lo necesitan, aliviar el sufrimiento o molestia de los otros».

«24. Mediar en los conflictos, tratar de separar a los que se pelean siempre que no haya grave riesgo para nosotros. Función: Restaurar la comunicación entre las personas, evitar daños físicos o morales, socorrer al que ha perdido la razón».

«39. Tener hospitalidad con los chicos/as de otros pueblos. Función: Gratitud a quien ha elegido venir a nuestro pueblo, solidaridad con el que está aquí por necesidad».

«41. Visitar a nuestros amigos y allegados cuando estén enfermos o sean ancianos. Dedicar un tiempo a charlar con nuestros abuelos. Función: Cuidar a los que queremos y más nos quieren».

(50) En la introducción del documento se formula un diagnóstico que parte de la constatación de que los comportamientos incívicos juveniles «ocasionan situaciones conflictivas que se dan tanto en el ámbito social, en el familiar o en el escolar, donde los sistemas planteados para su corrección no funcionan» y que, frente a ello, el Ayuntamiento sólo puede imponer multas que acaban asumiendo los padres sin que para los jóvenes suponga una lección moral correctora para los comportamientos futuros». Ante estas circunstancias, para impedir que estos comportamientos se incrementen y prevenir futuras situaciones de delincuencia, «la Administración local ha visto la necesidad de articular medidas correctivas que impriman un valor educacional a ese sector de jóvenes que desoyen las

el centro se produce en todo caso a solicitud de los padres y persigue, entre otros objetivos, sacar al joven del contexto social en el que se mueve diariamente e introducirlo en otro distinto, enseñarle a respetar las normas infringidas, dotar de autoridad a padres y madres, así como a los profesores y escuela y al propio Municipio, y reemplazar las sanciones económicas por castigos que aleccionen y supongan una reflexión moral del infractor (51). De ahí el régimen de vida que se contempla durante la estancia en el centro, en el que, además de la participación en las actividades programadas conforme a las instrucciones de los educadores, se exige a los jóvenes la realización de las tareas domésticas básicas (52) y se marcan pautas obligatorias para los tiempos de ocio durante la estancia, excluyéndose la salida del centro durante la misma (53).

A la vista de todo ello, no cabe duda de que, frente al carácter desvaído o desdibujado de las medidas socioeducativas que se prevén en la mayoría de las Ordenanzas de civismo (así, participar en unas charlas o sesiones formativas, o hacer un trabajo monográfico relacionado con el civismo), las medidas educativas previstas en la Ordenanza de Mota del Cuervo quedan más perfiladas e implican una apuesta clara por las mismas.

Se evidencia así que algunos Ayuntamientos están entrando con fuerza en terrenos que en otro tiempo eran privativos de la familia y de la escuela, a través de una acción educativa que coadyuva o complementa a la propia de la institución familiar y de la escuela; una acción educativa que los Ayuntamientos deciden acometer ante la intensidad y persistencia de la problemática asociada a determinadas actitudes y comportamientos

normas que la sociedad, la familia y la escuela imponen. Se trata de volver a 'aprender' un código de buen comportamiento para mejorar la convivencia entre la familia, la escuela y, en definitiva, con el conjunto de la sociedad»

(51) Véase al apartado 2.6 del documento. Según se indica en el mismo, se busca también trabajar en contacto con las familias fijando pautas a seguir tras la estancia, a través del consejo de los profesionales (psicólogos o educadores), y dotando a padres y madres de herramientas para continuar el trabajo educativo emprendido en el Aula.

(52) El joven que participe en el Aula deberá realizar «sus propias tareas básicas, como la comida, hacer la cama, lavar la ropa, etc., propiciando la autogestión (por ejemplo, el hecho de no querer hacerse su comida supondrá no comer ese día)».

(53) Se prohíben en particular la televisión, los videojuegos, Internet y el teléfono móvil, y se admite en cambio, la lectura y la práctica de algún deporte en el propio centro durante los tiempos de esparcimiento. También se excluye la salida del centro durante todo el fin de semana y, en consecuencia, la participación en formas de ocio como el botellón o las discotecas.

de su población juvenil (54). Lo cual implica una opción que sin duda es más onerosa para los Ayuntamientos que el mero ejercicio de la potestad sancionadora mediante la imposición de multas. En efecto, las medidas educativas implican no sólo la no generación de los ingresos asociados a las sanciones económicas (55) sino que acarrearán unos costes —un esfuerzo gestor y unos gastos inevitablemente asociados a su puesta en práctica—; unos costes que deberán justificarse por la mayor eficacia a medio y largo plazo que presumiblemente es esperable de estas medidas y por la consecución de objetivos educativos de mayor alcance que los que se consiguen a través de la mera aplicación de multas.

V. ALGUNAS OBJECIONES QUE SUSCITAN DETERMINADAS PREVISIONES SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS ORDENANZAS DE CIVISMO

Procede en segundo lugar, como hemos anunciado, poner de relieve algunas debilidades que presentan las Ordenanzas de civismo en la regulación de los temas sancionadores, pues sucede en efecto que tales regulaciones plantean dudas y objeciones, especialmente ante lo ambicioso e innovador que resulta el tratamiento que incorporan de algunas cuestiones. Cuestiones en relación con las cuales carecen del rigor técnico necesario o han excedido los márgenes marcados por los principios generales del Derecho Administrativo sancionador y, en primer lugar, por el principio de legalidad.

1. Pese al indudable esfuerzo que en general han hecho las Ordenanzas de civismo por describir con precisión las conductas constitutivas

(54) Téngase en cuenta al respecto que la Ley de Bases de Régimen Local reconoce a los Municipios algunas competencias en el ámbito de la enseñanza (art. 25.2.ª), entre otras, la de «participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria». Y al margen de ello, les habilita (art. 28) para realizar «actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas» en diversas materias y, en particular, en relación con la educación.

(55) Hay casos en los que el importe recaudado de las multas impuestas por aplicación de las Ordenanzas cívicas se destina a financiar actividades relacionadas con la materia. Así, en Barcelona se establece que el importe de las multas se destinará a mejorar el espacio urbano como lugar de encuentro y convivencia (art. 91). En Mota del Cuervo, la Ordenanza antibotellón (*Ordenanza reguladora de la actuación municipal para impedir la práctica del botellón incívico en los espacios públicos de la Villa de Mota del Cuervo*; BO de la Provincia de Cuenca de 24 de diciembre de 2008) establece que el importe de las sanciones deberá destinarse íntegramente a financiar programas municipales de ocio para jóvenes (art. 10).

de infracción (56), no siempre lo han conseguido, de modo que hay supuestos en los que queda vulnerado el *principio de tipicidad* de las infracciones administrativas; principio que, conforme a una consolidada jurisprudencia constitucional, exige «la imperiosa necesidad de predefinición normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción» (STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7, entre otras muchas).

Así se ha declarado en el caso concreto de la Ordenanza de civismo de Valladolid (57) por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León 2247/2006, de 15 de diciembre, a propósito de dos preceptos de dicha Ordenanza que se limitaban prácticamente a reproducir lo establecido en el art. 140.1.a de la LBRL. Una disposición ésta que no pretende en sí tipificar una infracción administrativa sino más bien fijar pautas generales para que las Ordenanzas tipifiquen las conductas infractoras o, dicho en los términos utilizados por la STC 132/2001, de 8 de junio, fijar unos «criterios mínimos de antijuricidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer los tipos de infracciones» (58).

Dicha disposición enuncia —como puede observarse a continuación— unos valores o bienes jurídicos a proteger en unos términos ciertamente amplios, que son los siguientes:

(56) Este esfuerzo es perceptible por ejemplo en la Ordenanza cívica de Barcelona, lo que no ha evitado el cuestionamiento de algunos de sus preceptos desde la óptica del respeto al principio de tipicidad de las infracciones administrativas. Cuestionamiento que se ha producido tanto en el terreno doctrinal (vid. TRAYTER JIMÉNEZ, 2008: 546-547), como en el ámbito jurisdiccional; en efecto algunos de los preceptos de la Ordenanza barcelonesa fueron impugnados con fundamento en la vulneración del principio de tipicidad, impugnación que no ha prosperado (véase el fundamento noveno de la sentencia del TSJ de Cataluña 1157/2009, ya citada).

(57) «Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales», publicada en el BOP de 14 de mayo de 2004.

(58) Véase el FJ 6 de esta Sentencia, en la que esta idea se matiza a continuación en los siguientes términos: «no se trata de la definición de los tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción».

«Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

[...]»

Pues bien, los artículos 23 y 24 de la Ordenanza vallisoletana prácticamente reproducían el precepto transcrito sin introducir elementos de concreción (59), lo que es considerado por la Sentencia citada contrario al principio de tipicidad de las infracciones y en consecuencia se anulan los preceptos aludidos (60).

En algún otro caso, los preceptos incorporados a las Ordenanzas de civismo no han sido objeto por el momento de enjuiciamiento jurisdiccional, pero es claro que no satisfacen las exigencias del principio de tipicidad de las infracciones.

Así sucede a mi modo de ver con alguna infracción descrita de modo genérico en la Ordenanza de civismo de Lérida (BOP de 13 de marzo de 2007). Concretamente, su artículo 103.4 considera infracción grave (sancionable con multa entre 600 y 1.500 euros), entre otras conductas, «la falta de respeto y la *insolidaridad hacia otras personas*».

No cabe duda de que la solidaridad es un principio ético de la máxima importancia —central en cualquier discurso ético de base humanista o personalista— que fundamenta numerosas exigencias morales de la conducta humana y constituye a la vez un valor central de nuestro Derecho que está

(59) El texto del art. 23 a de la Ordenanza es el siguiente: «Son infracciones muy graves: a) Perturbar la convivencia ciudadana de forma que incida grave, inmediata y directamente en la tranquilidad y en el ejercicio de derechos legítimos de otras personas, en el normal desarrollo de toda clase de actividades conforme a la normativa aplicable y en la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no tipificadas en la legislación sobre protección de la seguridad ciudadana». Y en términos muy similares se expresa el art. 24 al decir que «constituyen infracciones graves: a) Perturbar la convivencia ciudadana mediante actos que incidan en la tranquilidad y en el ejercicio de derechos legítimos de otras personas, en el normal desarrollo de actividades de toda clase conforme a la normativa aplicable y en la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no tipificadas en la legislación sobre protección de la seguridad ciudadana».

(60) Tomo las referencias a esta sentencia del trabajo de ORTUÑO RODRÍGUEZ (2009, 50-51).

en la base de numerosas instituciones y que irradia sus efectos sobre el conjunto del ordenamiento jurídico (61). Pero su alcance es demasiado ambiguo o impreciso como para constituir en sí el único elemento conceptual de la definición de una infracción administrativa, pues cuáles sean las consecuencias concretas del deber de solidaridad para cada uno y en cada momento es un tema muy abierto que está en función del punto en el que se ponga el nivel o «listón» en las exigencias de la solidaridad. En efecto, el campo de lo que resulta insolidario es muy elástico, especialmente teniendo en cuenta la posibilidad de conductas insolidarias de carácter omisivo, en las que difícilmente podemos dejar de incurrir todos en nuestro comportamiento cotidiano con alguna frecuencia, por más que intentemos evitarlo, ante la abundancia y variedad de situaciones humanas de necesidad con las que podemos encontrarnos. Por ello la insolidaridad no debe constituir de modo genérico una infracción administrativa sancionable: el art. 103.4 citado es un precepto difícil de aplicar —y lo previsible es que no se aplique y resulte por tanto inocuo—, pero entiendo pese a ello que no debería figurar en la relación de infracciones administrativas sino en la identificación de los fundamentos de la normativa sobre civismo (62).

(61) Baste recordar cómo la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de Naciones Unidas, 1948) —que como es sabido está en la base de toda la ingente obra de Naciones Unidas sobre derechos humanos—, alude en su preámbulo a la dignidad y los derechos inalienables de todos los miembros de la «familia humana», y establece en su artículo primero el deber de todos los seres humanos de «comportarse fraternalmente los unos con los otros». O repárese también en las diversas menciones a la solidaridad en el texto de nuestra Constitución, desde el propio art. 2, que se refieren en particular su proyección interterritorial. Solidaridad que está también presente implícitamente en el principio de igualdad real o sustancial del art. 9.2 CE y en los diversos derechos de carácter social que se reconocen en la Constitución. Por lo demás, es claro que hay diversos sectores del ordenamiento que pivotan sobre la idea de solidaridad (así, el Derecho tributario, la legislación medioambiental, o la que regula los diversos sistemas de protección social como son la Seguridad Social, el sistema educativo o el sanitario).

(62) Como hemos apuntado, la solidaridad y el altruismo son valores éticos esenciales, pero no pueden imponerse en términos genéricos en preceptos que tengan consecuencias de tipo sancionador.

La insolidaridad es reprochable jurídicamente en no pocos casos: las propias infracciones en materia de civismo son en muchos casos supuestos específicos de conductas insolidarias, o también lo son las vulneraciones de la normativa medioambiental, de las pautas de conducción establecidas en materia de tráfico y seguridad vial, o de las exigencias tributarias. Incluso puede dar lugar a la comisión de delitos tanto por acción (por ejemplo, en materia tributaria o de tráfico de vehículos) como por omisión (omisión del deber de socorro). Pero las conductas insolidarias que se sancionan deben tener alguna entidad y deben estar descritas con un cierto nivel de precisión en la normativa correspondiente.

Puede admitirse sin mayores reparos el hecho de que en algunos casos las normas jurídicas formulen exigencias éticas o mandatos morales de carácter genérico siempre que su incumplimiento

También resulta a mi juicio excesivamente abierta la utilización del concepto de *orden público* —sin ningún otro elemento de concreción— en el art. 103.6 de la Ordenanza leridana, en el que se tipifica como infracción grave «alterar el orden público y el descanso vecinal». El concepto tiene como es sabido amplia tradición en la legislación administrativa española, pero ha tendido a eliminarse de la misma dada su conocida amplitud, de la que en otro tiempo se abusó por las autoridades gubernativas (63).

2. En otros casos puede detectarse la inclusión en las Ordenanzas de infracciones o sanciones administrativas que carecen de la necesaria *cobertura legal*.

Por lo que se refiere a las infracciones, esta carencia de cobertura legal ha sido declarada en relación con la Ordenanza de civismo de Valladolid antes citada en la que se tipificaba como infracción muy grave la conducta consistente en «cazar y matar pájaros y otros animales». Infracción que es anulada por la Sentencia 2169/2006, de 5 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León por entender que no puede ampararse en el art. 140 de la Ley de Bases de Régimen Local (64).

Y por lo que se refiere a las sanciones que se aplican, es preciso tener en cuenta que la legislación general de régimen local tan sólo habilita a las entidades locales a imponer sanciones económicas, es decir, multas (art. 141 LBRL), lo que deja en un terreno problemático otro tipo de sanciones que se prevén en las Ordenanzas de civismo.

Así sucede en primer lugar, con las medidas alternativas a la multa a las que nos hemos referido en el apartado anterior (trabajos en beneficio

no tenga consecuencias concretas de tipo sancionador (recuérdese que la Constitución de Cádiz imponía a todos los españoles el deber de «ser justos y benéficos», además de amar a la Patria). Pero si se contempla la aplicación de consecuencias sancionadoras es inexcusable un cierto grado de concreción en la identificación de la conducta sancionable.

(63) Hoy el concepto de orden público es utilizado por el Código Penal para agrupar un heterogéneo conjunto de delitos y de faltas. En cuanto a los delitos (Título XXIII del Libro II: Delitos contra el orden público), se encuentran la sedición, los atentados contra la autoridad así como la resistencia y desobediencia a la misma, el tráfico de armas o y los delitos de terrorismo. En cuanto a las faltas, el Título IV (faltas contra el orden público) incluye una serie de conductas todavía más heterogénea, que incluye conductas tan variadas como incumplir las normas sobre obligatoriedad de los seguros de responsabilidad civil, usar indebidamente uniforme, insignia o condecoración oficiales, o atribuirse públicamente un título académico que no se posee.

(64) Véase de nuevo el trabajo de ORTUÑO RODRÍGUEZ (2009: 50).

de la comunidad y medidas socioeducativas), si bien su configuración como una opción de carácter sustitutivo respecto de la sanción económica —presumiblemente menos onerosa para el infractor— y cuya aplicación resulta voluntaria para el mismo, permite relativizar las consecuencias de esa falta de cobertura legal (65). Lo que no sucede en cambio con otras sanciones previstas en la normativa de civismo (así, la suspensión temporal o revocación de la licencia o del título municipal que autoriza la actividad), que no tienen el aludido carácter sustitutivo respecto a las multas; sanciones que, en la medida en que no tengan apoyo en la legislación sectorial o específica que resulte de aplicación, deben reputarse ilegales por falta de cobertura legal (66). Y otro tanto puede decirse del comiso de los bienes o instrumentos empleados para la comisión de la infracción, con independencia de que se atribuya o no a esta medida el carácter de una verdadera sanción en sentido estricto (67).

3. Hay por otro lado algunos preceptos reguladores de la atribución de responsabilidades por la comisión de infracciones administrativas

(65) Quizás como expediente para eludir las consecuencias de esa falta de cobertura legal, son diversas las Ordenanzas de civismo que declaran que las medidas alternativas (por ejemplo, los trabajos en beneficio de la comunidad) no tienen carácter de sanción. Lo que es muy dudoso que pueda admitirse desde la noción básicamente sustancial de sanción administrativa que debe manejarse en el Derecho español: la naturaleza sancionadora o no de una medida administrativa, y la aplicación de las correspondientes garantías constitucionales y legales, ha de estar en función de la configuración y finalidad de la medida y no de una discrecional capacidad calificadoras en manos del legislador. Sobre la problemática construcción del concepto de sanción administrativa, véanse las importantes monografías de Ignacio PEMÁN GAVÍN (2003) y Alejandro HUERGO LORA (2007).

(66) Véanse por ejemplo, los artículos 48 y 49 de la Ordenanza de convivencia ciudadana de Solsona (aprobada por el Pleno en julio de 2004), en los que además de la multa se prevén la amonestación, la reposición del bien a su estado inicial —cuyo naturaleza no sancionadora es clara—, la suspensión o revocación de licencias y el precinto de aparatos, vehículos y otros medios mecánicos, estableciéndose que la multa puede venir acompañada de cualquiera de las medidas citadas. Por su parte, la Ordenanza de Civismo y Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Granollers (2003) contempla, como sanción accesoria a la multa que sea de aplicación, la revocación de la licencia municipal «cuando en el ejercicio del derecho concedido se produzca una infracción calificada como muy grave» (art. 81); previsión que se incorpora también a otras Ordenanzas, como la citada de Mota del Cuervo (art. 80). Por su parte, la Ordenanza de Lleida prevé como sanciones accesorias a la multa la suspensión o revocación de la licencia municipal, el comiso o sacrificio de animales potencialmente peligrosos, la clausura de establecimientos, la suspensión temporal de la actividad y el precinto de focos emisores (art. 106).

(67) El comiso supone en todo caso la privación de un bien sin indemnización por su relación con una infracción y, por tanto, requiere habilitación legal. Pero su naturaleza jurídica puede variar según los casos, constituyendo en algunos supuestos una verdadera sanción y en otros una medida de policía de carácter preventivo (vid. sobre ello HUERGO LORA, 2007, 355-358).

que establecen una *responsabilidad por hecho ajeno* en términos que no resultan de recibo.

Así sucede en los casos en los que las Ordenanzas de civismo declaran la responsabilidad administrativa de los padres (o tutores o guardadores) por las infracciones cometidas por los menores a su cargo, bien en términos de responsabilidad solidaria junto a los mismos, o bien exonerando de responsabilidad por tales infracciones a los menores. Declaración que es muy frecuente en las Ordenanzas de civismo y que los Tribunales de lo Contencioso-administrativo vienen considerando inadmisibles. Obsérvese al respecto que no se trata de la responsabilidad civil de los padres o tutores por hechos de los menores a su cargo —consagrada con carácter general en el Código Civil y que resulta plenamente justificada—, sino de la responsabilidad administrativa de los padres por actuaciones de los menores. Dicha responsabilidad administrativa está establecida en algún ámbito específico mediante norma de rango legal (así, en materia de tráfico y seguridad vial) e implica en la práctica la atribución a los padres o tutores del deber de prevenir o evitar las infracciones que puedan cometer los menores a su cargo en tales ámbitos, dado que responden no sólo por las infracciones que ellos cometan sino por las que cometan sus hijos menores (68), pero es claro, a la vista de la jurisprudencia aludida (69), que las Ordenanzas no pueden declararla de modo genérico.

(68) Téngase en cuenta que la LRJAP contempla de modo genérico la responsabilidad administrativa por hechos ajenos al disponer, con una redacción no muy afortunada, que «serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que el deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores» (art. 130.3, 2º párrafo). De tal previsión se ha hecho uso en la Ley sobre Tráfico y Seguridad Vial (Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), cuyo artículo 69.1.b establece lo siguiente:

«Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho años, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute los menores.

La responsabilidad solidaria quedará referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta».

(69) Se trata de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (sección 5ª) del TSJ de Cataluña 883/2006, de la Sentencia ya citada 2196/2006, de 5 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, y de la también citada Sentencia 1157/2009 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña, que reproduce y confirma la doctrina sentada por las dos anteriores.

La primera de ellas anula el precepto de una Ordenanza del Ayuntamiento de Gavá en el que se declaraba la responsabilidad de los padres, tutores o guardadores por la comisión de cual-

También resultan objetables desde la óptica de los principios generales del Derecho Administrativo Sancionador otras disposiciones que, con un carácter más singularizado o excepcional, aparecen en algunas Ordenanzas sancionando *comportamientos omisivos*. Es el caso de la infracción (grave) prevista en la Ordenanza de Lérida consistente en «no evitar actos incívicos de los clientes, por parte de los titulares de los diferentes establecimientos» (art. 103.5); disposición que hace responsable a los titulares de cualquier establecimiento abierto al público de las conductas de sus clientes en unos términos tan abiertos y genéricos que resultan del todo inadmisibles (70). También debe mencionarse la previsión contenida en el art. 17.2 de la Ordenanza de civismo de Barcelona en la que se establece que si ciertas conductas infractoras (los atentados contra la dignidad de las personas descritos en el art. 16, entre los que se incluyen los comportamientos discriminatorios) fueran cometidas por grupos de personas, la comisión de la infracción se imputará «a todos los miembros de estos grupos que se encontraran en el lugar de los hechos y participaran, *activa o pasivamente*», en la realización de tales conductas. Lo cual ha sido considerado contrario a Derecho —en cuanto a la comisión de la infracción de manera meramente pasiva— por el TSJ de Cataluña por contradecir el *principio general de culpabilidad* en materia sancionadora, de modo que se ha anulado la expresión «pasivamente» contenida en el precepto mencionado (71).

quiera de las infracciones tipificadas en la Ordenanza por los menores a su cargo, por entender que la imputación a título de garante que se contempla en el art. 130.3 LRJAP exige su expresa previsión a través de una norma con rango legal, exigencia que no se cumplía en el caso, dado el rango reglamentario de la Ordenanza. Criterio que se confirma por la misma Sala y Sección en la tercera de las sentencias citadas, en la que se anulan los preceptos de la Ordenanza de civismo de Barcelona que establecen la responsabilidad solidaria de los padres, tutores y guardadores por las infracciones cometidas por los menores a su cargo (fundamento decimoctavo). Por su parte, la segunda de las sentencias citadas razona sobre la base del principio de personalidad de las penas y de las sanciones administrativas asumido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por el art. 130 LRJAP.

(70) Por razones análogas a las esgrimidas por las sentencias citadas en la nota anterior —dado que estamos también aquí ante una responsabilidad por hecho ajeno—, y además en este caso por el propio principio de tipicidad de las infracciones administrativas. Obsérvese a este respecto que la Ordenanza leridana define una infracción grave que pueden cometer los titulares de establecimientos consistente en no evitar los actos incívicos de los clientes (actos que pueden constituir infracción meramente leve o incluso no constituir infracción administrativa), sin ninguna restricción de contenido o de lugar en el que se realiza el acto incívico por parte del cliente (dentro o fuera del establecimiento). La descripción normativa de la conducta infractora resulta, por tanto, claramente insuficiente.

(71) Véase el razonamiento contenido en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña de 26 de marzo de 2009, que se reproduce en la posterior Sentencia

4. Por último, algunas dudas se han planteado también en relación con las previsiones aplicables a los extranjeros o a las personas no residentes en el territorio español; situación nada infrecuente, como es bien sabido, en no pocos Municipios españoles y especialmente en las grandes ciudades, que genera una problemática específica. En particular, la Ordenanza de civismo de Barcelona incorpora diversas opciones al respecto que han suscitado algunas dudas: por ejemplo, sus previsiones sobre la colaboración de extranjeros en la presentación de denuncias frente a las infracciones de la Ordenanza (72), y la regulación de una medida cautelar específica aplicable a los infractores que no acrediten la residencia en España consistente en el pago anticipado de la cuantía mínima de la multa prevista para la correspondiente sanción (73).

de la misma Sala de 23 de noviembre de 2009 (Fundamento undécimo). En particular, se subraya al respecto lo siguiente:

«La inclusión del comportamiento discriminatorio pasivo colisiona con el principio de culpabilidad que rige en materia sancionadora, previsto en el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al exigirse que el responsable de las infracciones administrativas sea su autor».

«El comportamiento pasivo respecto de las conductas previstas en el artículo 16 no puede subsumirse en la noción de autor, como aquél que realiza la conducta prohibida por la norma, por sí mismo o utilizando a otros sujetos, sino que entraría en un título de responsabilidad de comisión por omisión que sin embargo carece de anclaje en una tipificación como comportamiento humano prohibido la omisión por el garante del específico deber de cuidado para evitar que se produzcan comportamientos discriminatorios».

Es decir, la sanción de dicha conducta omisiva sólo sería admisible si la norma situara a determinados sujetos en un aposición de garante en relación con el tema, atribuyéndoles un específico deber de cuidado para prevenir y evitar las discriminaciones y atentados a la dignidad de las personas cometidas por otros

(72) Tal colaboración se incentiva por la Ordenanza al establecerse que el reconocimiento de esa colaboración se hará constar por el Ayuntamiento en el correspondiente *informe de arraigo* a los efectos previstos en la legislación de extranjería (art. 13). Y se contempla también que el Ayuntamiento realice las gestiones para que se apliquen los beneficios establecidos a favor de los denunciados extranjeros en dicha legislación (art. 81.7). Véase en un sentido crítico con estas previsiones, TRAYTER JIMÉNEZ, (2008: 551) a las que reprocha el fomento de una delación cuyos fines pueden no ser aceptables.

Respecto a los informes de arraigo contemplados en la legislación de extranjería, véanse los artículos 31.2 de la Ley Orgánica de derechos y deberes de los extranjeros en España (LO 4/200, de 11 de enero) y 45.2.b y 46.2.c del Reglamento de ejecución de dicha Ley.

(73) Véase el art. 83.3 de la Ordenanza, en el que se dispone que dicha medida cautelar será notificada con carácter urgente a la dirección postal en la que la persona esté alojada y que, en el supuesto de que no se realice el ingreso de la cantidad indicada, «se le advertirá si procede, que podría incurrir en responsabilidad penal».

En relación con esta previsión, véanse las observaciones críticas que expreso en PEMÁN GAVÍN, 2007 A, 48-49. La citada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña (Sentencia 1157/2009) anula la frase entrecomillada sobre advertencia de que se podría incurrir en

* * *

Todas estas referencias constituyen muestras puntuales de que, aunque se ha hecho un considerable esfuerzo de depuración técnica en la redacción de las Ordenanzas cívicas, dicho esfuerzo no siempre ha sido exitoso. De lo cual se deducen a mi juicio con claridad al menos dos cosas: a) En primer lugar, las notorias dificultades existentes en el terreno del Derecho Administrativo sancionador para alcanzar regulaciones que satisfagan a la vez los postulados de operatividad y eficacia requeridos por los intereses generales en juego en cada caso y, de otra parte, las exigencias garantistas derivadas de los principios generales que enmarcan la potestad sancionadora de la Administración en nuestro Derecho. b) Y junto a ello, salta a la vista también lo limitado e insuficiente de la regulación general de la potestad sancionadora en el Derecho Administrativo español, que carece de una verdadera «parte general», pues tan sólo en medida muy limitada puede decirse que la LRJAP cumpla esa función. Lo cual se echa de menos especialmente en aquellas materias en las que, como sucede en buena parte de las que se integran en las regulaciones de la convivencia ciudadana realizadas por las Ordenanzas cívicas, carecen de una Ley sectorial que incorpore un tratamiento legal de las infracciones y sanciones en la correspondiente materia. Así las cosas, si los Ayuntamientos no abordan ciertas cuestiones en sus Ordenanzas de civismo, hay importantes lagunas y cuestiones operativas que se quedan sin resolver; y si las abordan, como han hecho algunas Ordenanzas de civismo, es difícil que eviten los reparos y objeciones que pueden plantearse desde la óptica del respeto al principio de legalidad y a las demás garantías del Derecho Sancionador.

VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN: UNA VALORACIÓN GLOBAL SOBRE EL TEMA

A. Pero a pesar de las numerosas dudas y objeciones que suscitan las previsiones sancionadoras de las Ordenanzas reguladoras de la con-

responsabilidad penal; frase que, según los recurrentes, inducía a los servidores públicos a cometer un delito de amenazas. La Sala no acepta este reproche, por entender que la indicada advertencia no puede ser considerada como amenaza alguna, pero entiende que es manifiestamente ilícita puesto que el ordenamiento en vigor no castiga penalmente el impago de las multas administrativas (Fundamento vigésimo de la Sentencia).

vivencia ciudadana, el balance global que yo haría de las acciones en materia de civismo que han venido desarrollando últimamente los Municipios españoles es netamente positivo: a través de la política municipal de civismo se han abordado las diversas problemáticas planteadas en relación con la materia, en no pocos casos con decisión y acierto, y los Ayuntamientos han podido construir modelos de convivencia con perfiles propios en función de los objetivos y valores que quieren realzar.

Creo que puede decirse que, en términos generales, los Ayuntamientos han contribuido a mejorar el nivel medio de conciencia cívica en España, aunque la situación sea todavía por supuesto mejorable, de modo que el espacio colectivo urbano ha dejado ya de verse por muchos como una suerte de *res nullius* para percibirse más como algo propio, aunque comunitario, esto es, como algo que es de todos y entre todos debe cuidarse. Y por otro lado, cabe destacar también que la política de civismo se ha mostrado en los últimos años como un campo propicio a la experimentación de fórmulas novedosas —en algunos casos imaginativas— que han pasado a incorporarse al acervo de modalidades de la acción administrativa en el ámbito local.

Todo lo cual es sano y positivo, y muestra las virtualidades del principio de autonomía, que propicia una fecunda liberación de energías y estimula la capacidad creativa e innovadora de los sujetos y las entidades que se benefician de ella.

B. No obstante, hay datos y circunstancias que conducen a sostener la conveniencia de acotar algo más el espacio propio de la autonomía municipal en esta materia. Existen ya considerables diferencias entre Municipios en las materias vinculadas al civismo y tales diferencias tienden a incrementarse por el propio juego de la autonomía local, sin perjuicio de que los elementos de mimetismo o imitación sean notorios en no pocos casos. Lo que se puede hacer o no en la vía pública de cada núcleo urbano (mendicidad, consumo de bebidas alcohólicas, prostitución, venta ambulante, juegos, etc.) depende cada vez en mayor medida de lo que dispongan las Ordenanzas del correspondiente Municipio, como varía también la mayor o menor contundencia de las respuestas sancionadoras (74).

(74) Así, hay Municipios que son muy estrictos y beligerantes en materias como la limpieza de la vía pública o las actividades de «botellón», porque quieren cultivar una imagen de pulcritud que puede ser para ellos especialmente importante, por ejemplo, desde el punto de vista turístico. En otros lugares, en cambio, estas cuestiones pueden resultar menos relevantes.

La diferenciación es consustancial a la autonomía y tiene obviamente sus aspectos positivos —permite a cada Municipio abordar situaciones específicas con criterios propios—, pero más allá de un cierto límite, puede plantear problemas y situaciones indeseables. Problemas en primer lugar desde el punto de vista de la igualdad en el estatus de la ciudadanía, habida cuenta de que los derechos y deberes varían en función del Municipio de residencia; y problemas también desde el punto de vista de los efectos indirectos de las regulaciones de unos Municipios sobre los de su entorno: así, si un Municipio es muy restrictivo en determinadas actividades, como la mendicidad, la venta ambulante o la prostitución, esas actividades tenderán a desplazarse a los de su entorno. Todo lo cual postula a mi modo de ver un mayor desarrollo legal de las materias vinculadas al civismo.

Y sucede por otro lado que la parquedad de las regulaciones legales aplicables sitúa a los Ayuntamientos en un terreno difícil para diseñar una política integral de civismo por lo que se refiere en particular a las previsiones sancionadoras; terreno en el que, como hemos podido comprobar, las Ordenanzas cívicas han sido muy innovadoras y han excedido en algunos casos los límites legales de su capacidad normativa.

C. La situación descrita recibe algunos paliativos por el hecho de que algunas Comunidades Autónomas están aprobando Leyes propias en relación con materias concretas —medidas antibotellón, limpieza de las vías públicas, etc.— que establecen un marco normativo común en la respectiva Comunidad en relación con tales materias. Pero por lo que se refiere al Estado, cabe sugerir un desarrollo legislativo que contribuiría a superar las insuficiencias que hemos puesto de manifiesto. En particular, pienso en un desarrollo legal en los siguientes ámbitos:

a) En primer lugar, una regulación general de la potestad sancionadora de mayor fuste que la que ofrece la Ley 30/1992, en línea con lo que algunos autores han venido sosteniendo. Falta una verdadera parte general del Derecho Administrativo sancionador —que vaya más allá de la óptica meramente «principalista» que incorpora dicha Ley—, cuya ausencia no plantea especiales problemas en los sectores que tienen una Ley específica con una regulación completa y bien trabada de la materia sancionadora (así sucede en el ámbito tributario, en el tráfico y seguridad vial o en lo relativo a las infracciones y sanciones del denominado «orden social»), pero se echa de menos en aquellas materias en las que no existe tal regulación. En particular, a los Ayuntamientos les vendría muy bien el

soporte de una Ley general sobre infracciones y sanciones administrativas en todas aquellas materias en las que, como sucede en buena parte de las que se encuadran dentro de la convivencia ciudadana y el civismo, no existe una Ley sectorial aplicable (75).

b) La propia legislación básica de régimen local debería contener apoyos y determinaciones más precisas de la potestad sancionadora local en el ámbito de la convivencia ciudadana, con un mayor alcance que las escuetas y genéricas previsiones del Título XI LBRL. Por ejemplo, debería fijarse un cuadro más diversificado y abierto de las sanciones que pueden imponerse, que la versión vigente de la LBRL limita a la multa (así, debería incluir la previsión de trabajos en beneficio de la comunidad con la fijación de algunas pautas legales al respecto), y deberían establecerse también algunos criterios básicos sobre las personas responsables (menores, padres, titulares de establecimientos, etc.) o sobre el modo de proceder cuando los infractores no residan en el término municipal (76).

c) En algunos temas específicos la legislación estatal debería establecer determinaciones más precisas, en cuya ausencia los Ayuntamientos se encuentran muy limitados para abordar la problemática correspondiente. Así sucede concretamente en el caso concreto de la prostitución, que es un tema en relación con el cual es llamativo el abstencionismo casi absoluto del legislador estatal que deja a los Ayuntamientos en una situación difícil; diríamos que demasiado solos para abordar una cuestión sin duda delicada y compleja (77).

(75) En el caso del País Vasco existe, como es sabido, una Ley general sobre infracciones y sanciones administrativas (la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco), que cubre este vacío.

(76) En la medida en que se elabore esa regulación general de la potestad sancionadora y en la medida en que la legislación de régimen local incorpore esas previsiones más precisas, tendrán las entidades locales un soporte legal sólido para el ejercicio de sus importantes poderes sancionadores. Cosa que en la actualidad sólo sucede en aquellas materias en las que la legislación específica se ocupa de los aspectos sancionadores con algún detenimiento (así sucede en relación con el tráfico de vehículos, las sanciones tributarias o el urbanismo). Hasta entonces los Ayuntamientos están abocados a desenvolverse en un terreno algo precario en todas aquellos ámbitos en los que, como sucede en muchos de los que se encuadran en la convivencia ciudadana y el civismo, no hay una ley sectorial que presida la materia.

(77) Téngase en cuenta que nuestro Código Penal tipifica como delito determinadas conductas de terceras personas relacionadas con la prostitución, pero no la prostitución misma (arts. 187 y 188). Silencio ante el cual algunas Ordenanzas de civismo han tipificado como infracción administrativa la oferta de relaciones sexuales remuneradas en la vía pública (prostitución callejera).

Personalmente entiendo que algunas conductas de quienes ofrecen u obtienen relaciones sexuales a cambio de remuneración deberían estar expresamente castigadas por el la legislación estatal

Estos mayores desarrollos del marco legislativo común estatal tendrían en estos momentos un efecto doble, en ambos casos positivo a mi juicio. Por un lado, acotarían en alguna medida la autonomía local e impondrían un cierto grado de homogeneidad a nivel estatal en determinadas cuestiones. Pero a la vez contribuirían a una mejor «armadura» y clarificación de las potestades municipales, lo que situaría a los Municipios en un marco jurídico más perfilado y de mayor seguridad jurídica. Mientras no se produzcan estos desarrollos legislativos estatales, el espacio abierto para los Municipios seguirá siendo extremadamente abierto —acaso en exceso— y por tanto no exento del riesgo de que los más innovadores puedan incurrir en ilegalidades y tengan que asumir la corrección de los Tribunales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

GALAIS GONZÁLEZ, C., *Les politiques locals de civisme a Europa*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2008.

HURGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, lustel, Madrid, 2007.

IBÁÑEZ PICÓ, M., *Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia*, «Revista de la Administración Local y Autonómica», 307 (2008), pp. 143 y ss.

OLIVENCIA, M., *El buen gobierno de las sociedades y su evolución*, «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», 108 (2007), pp. 209 y ss.

ORTUÑO RODRÍGUEZ, A., *La potestat sancionadora de les entitats locals. Especial referència a les ordenances cíviques*, «Quaderns de Dret Local», nº 20, junio de 2009, 23 y ss.

—penal o administrativamente— como sucede en numerosos países. Por lo que se refiere a la oferta, hay diversos países que sancionan penalmente conductas de ofrecimiento o incitación a mantener relaciones sexuales a cambio de remuneración (así sucede en Francia, Reino Unido o Italia) con diferentes matices en cada caso. Pero sin llegar a tanto, cabría que nuestra legislación abordara el tema desde el Derecho Administrativo sancionador, por ejemplo, tipificando como infracción administrativa determinadas conductas relativas a la prostitución en la vía pública, lo que situaría a los Ayuntamientos ante un escenario legalmente más acotado. Por lo que se refiere a la demanda —esto es, los clientes— caben soluciones muy duras como la sueca (que penaliza en todo caso a quienes obtienen servicios sexuales a cambio de remuneración) o bien más matizadas o selectivas, como sucede en Francia donde al cliente sólo se le castiga penalmente en determinados casos, o como sucedería si el tema se abordara entre nosotros desde la legislación administrativa. Vid. sobre ello PEMÁN GAVÍN (2007 B).

- PEMÁN GAVÍN, I., *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, CEDECS, Barcelona, 2003.
- PEMÁN GAVÍN, J., *Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica» 305 (2007 A), pp. 13 y ss.
- PEMÁN GAVÍN, J., *El debate sobre la legalización de la prostitución en España*, «Revista Española de Derecho Administrativo» 136 (2007 B).
- TORRES ROSELL, N., *La pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Reformas legales y problemas de aplicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., *Las Ordenanzas cívicas. Especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona*, en el vol. col. *Derechos fundamentales y otros estudios en Homenaje al prof. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO*, I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 537 y ss.

