



**La sociedad
y el espacio público**

Lidia García Martín

RESUMEN

El espacio público y los actos de la propia sociedad, ¿hasta dónde llega el límite de unos para que comience el derecho de los otros? Son muchas las actuaciones que se suceden en la vía pública y que tienen una repercusión, en la mayoría de los casos, negativa para el paisaje urbano. En esta fina línea, entre la preservación del paisaje urbano y los derechos que la ley confiere a los ciudadanos, se enmarcan las ordenanzas de convivencia ciudadana como el mecanismo adecuado que normativice las conductas que inciden en el espacio público. Se juzga imprescindible analizar las normas de convivencia que presiden nuestro país, a fin de dar con soluciones ecuanímes que garanticen la viabilidad de nuestro tan querido y preservado paisaje urbano.

Palabras claves: *espacio público, ordenanza, degradación, paisaje urbano, actuaciones.*

ABSTRACT

The public space and the acts of society itself. How far does the limit of some go so that the right of others begins? There are many actions that take place on public roads and that have an impact, in most cases, negative for the urban landscape. In this fine line, between the preservation of the urban landscape and the rights that the law confers on citizens, where the ordinances of citizen coexistence are placed as an adequate mechanism that normalises the behaviors that affect the public space. It is considered essential to analyze the rules of coexistence that preside over our country, in order to find equitable solutions that guarantee the viability of our beloved and preserved urban landscape.

Keywords: *public space, ordinance, deterioration, urban landscape, actions.*

LA SOCIEDAD Y EL ESPACIO PÚBLICO *

Lidia García Martín

FPU de Derecho Administrativo

Universidad de León

Entregado: 05/03/2019. Aprobado: 28/06/2019

1. BREVE REFERENCIA AL ESPACIO PÚBLICO.

El paisaje es un bien jurídico que debe preservarse. Así, el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por España el 26 de noviembre de 2007 lo define como «cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción, y la interacción de factores y/o humanos». La importancia del paisaje radica en su papel como contribuidor a la mejora de la calidad de vida de la población¹ y a su alto interés histórico-artístico², así como material y social³. No obstante, también debe ser entendido como categoría jurídica y derecho subjetivo⁴.

La concienciación de la importancia del espacio público hace apostar por la idea de la recuperación del paisaje urbano y analizar si la normativa en la materia cumple las citadas expectativas⁵. En este sentido, cobra especial importancia la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa

* Artículo que se enmarca en la investigación desarrollada para el Ayuntamiento de Madrid, en el marco de la beca de investigación sobre paisaje urbano e intervención en el espacio público (BOAM nº 8029).

1 Vid., Silvia AD plata.» 2004, pp. 1-18.

2 Vid., Li. I-CHEG, «La mejora de la ciudad a través de la intervención de los elementos urbanos y el arte público. Un estudio sobre la ciudad de Kaohsiung.» *Universidad Politécnica de Valencia*. 2015, pp. 1-358.

3 Más extensamente, vid., entre otros, Paz BENITO DEL POZO, «Industria y patrimonialización del paisaje urbano: La reutilización de las viejas fábricas.» *Universidad de León*, pp. 354-366 y Javier MADERUELO, «El paisaje urbano.» *Estudios geográficos*, núm. 269, 2010, pp. 575-600.

4 Cesar Augusto MOLINA SALDARRIAGA, «El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo.» *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 116, 2012, pp. 159-194.

5 Para un estudio pormenorizado, vid., Edmundo PÉREZ HERNÁNDEZ, «Paisaje urbano en nuestras ciudades.» *Bitacora*, Vol. 4-1 sem. 2010, pp. 33- 37.

a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que reza «para la protección y promoción del patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico urbano y el paisaje, que forman parte de la diversidad cultural que la Unión se ha comprometido a respetar y fomentar de conformidad con el artículo 167, apartado 4, del TFUE, pueden resultar útiles las definiciones y principios desarrollados en los correspondientes convenios del Consejo de Europa, en particular el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico de 6 de mayo de 1969, el Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985, el Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000 y el Convenio Marco sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad de 27 de octubre de 2005»⁶.

Íntimamente ligado a la anterior surge la necesidad de abogar por un espacio urbano sostenible y, a tal fin, se aprueba la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, teniendo como objetivo básico: «regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»⁷.

Otro de los aspectos de singular importancia en la materia, es la necesaria seguridad en el espacio público. En efecto, son muchos los estudios que demuestran que la existencia de deficiencias en el paisaje urbano acrecienta la inseguridad de los ciudadanos al transitar por la vía pública o, incluso, genera, en determinados casos, una proliferación en la comisión de ciertos delitos⁸.

La dificultad jurídica que afronta nuestro país en la presente materia, radica en la inexistencia de determinados parámetros comunes que constituyan el marco general y punto de partida para la regulación de las actuaciones que atentan contra el espacio público de España establecida por el ente municipal⁹.

6 Vid., considerando nº16 de la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril, que modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

7 Más extensamente, vid., preámbulo, apartado IV de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

8 Sobre la seguridad en el espacio público, vid., entre otros, Elena ESCUDERO LÓPEZ, «Espacio público y seguridad.» *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, núm. 7, 2016, pp. 1-8, 2 y ss.

9 Por la vía del artículo 149.1. 23º de la Constitución Española, sobre la base de la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Así las cosas, la protección del paisaje urbano y por ende, del espacio público encuentra su justificación normativa en la legislación autonómica y local, pues el art. 139 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece una remisión clara a las Ordenanzas estipuladas por los entes locales en defecto de normativa sectorial específica¹⁰.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, somete a revisión el articulado de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Modifica, entre otros, el artículo 25.2 de la precitada Ley de Bases, precepto que aglutina las competencias propias del municipio y, entre las que destacan, las competencias en materia de urbanismo así como medio ambiente, incluyéndose dentro de esta última «parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas; y en fin, protección de la salubridad pública»¹¹.

Por ello, investigaciones recientes comienzan a formularse en torno a dicha problemática y a las consecuencias que la misma genera. Si bien, la mayoría de estos estudios han ido tomando tintes sociales en torno a la necesaria concienciación urbana con el fin de garantizar una convivencia pacífica en el espacio público¹²; si bien, son escasos e inexistentes los que abogan por incluir mejoras normativas que contribuyan a solventar el problema.

En esta línea, la legislación autonómica y local ha abogado por un uso sostenible del paisaje urbano y del espacio público, si bien, la pluralidad de Ordenanzas, reglamentos y leyes, generan disparidad normativa, conllevando a que muchos municipios carezcan de una normativa ajustada a las circunstancias y demandas sociales actuales¹³.

10 Conviene, pues, citar a mayor abundamiento, el artículo 2.2 e) de la Ley 45/2007, de 13 de noviembre, de desarrollo sostenible del medio rural, que recoge entre sus objetivos claves el «...lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales.»

11 Vid., art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

12 Por ejemplo, citar, Esteban DE MANUEL JEREZ, «Espacios públicos y construcción de ciudad.» *Hábitat y sociedad*, núm. 9, 2016, pp. 11-213.

13 Un claro reflejo de ello es la práctica del nudismo. Así, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de marzo de 2015, remite a la potestad de los entes locales para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Vid., al respecto, la STS de 30 de marzo de 2015 (RJ 2015\1910).

En este sentido, surge la necesidad de poner especial énfasis en el papel trascendental que supone la normativa sectorial en la presente materia, pues es en su defecto cuando tiene cabida la potestad del ente local. Destaca, por su especial relevancia, la Sentencia de 23 de marzo de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, pues cita textualmente que «está claro que respecto de este tipo de infracciones si bien puede ser objeto de denuncia y vigilancia por el municipio deberán serlo conforme a la normativa sectorial específica existente al respecto»¹⁴.

2. EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

Los artículos 137 y 140 de nuestro texto constitucional reconocen la autonomía local, que viene atestiguada, en mayor medida, por el Título XI de la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que desarrolla la potestad del ente local para la tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias, sobre la base del principio de legalidad consagrado en el artículo 25 de la Constitución Española¹⁵.

Asimismo, la potestad reglamentaria de las entidades locales encuentra su soporte normativo en el artículo 4 de la precitada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde se encuadra, entre otras competencias, la potestad reglamentaria y de autoorganización.

En este sentido, entre las competencias que son atribuibles a los municipios, en los términos del Estado y de las Comunidades Autónomas, destacan «el patrimonio histórico-artístico¹⁶; protección del medio ambiente¹⁷; protección de la salubridad pública¹⁸; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías

14 STSJ de Castilla y León de 23 de marzo de 2017 (RJCA 2017\376).

15 Sobre la potestad del ente local en la presente materia, vid., con detalle, arts. 139 a 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducidos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local.

16 Baste citar como ejemplos de sentencias dictadas en la materia, la STS de 12 de junio de 2013 (RJ 2013\4893) así como la STSJ de Galicia de 20 de enero de 2000 (RJCA 2000\88).

17 Vid., STS de 9 de diciembre de 2009 (RJ 2010\2069).

18 Sobre la protección de la salubridad, destacan, la STSJ de Cataluña de 28 de febrero de 2008 (RJCA 2008\290) y las SSTs de 26 de febrero de 1990 (RJ 1990\1512) y de 15 de diciembre de 1988 (RJ 1988\9963).

urbanas¹⁹ y en general todas aquellas actuaciones que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»²⁰.

La seguridad en lugares públicos desapareció de las competencias municipales que aseveraba el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, con anterioridad a la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local²¹. No obstante, mantiene su vigencia el artículo 1.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y que atribuye al Ayuntamiento potestad para intervenir en el ejercicio de la función de policía, «cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana, con el fin de restablecerlas o conservarlas»²². Así las cosas, la policía urbana constituye el cauce por el que se mantiene la competencia municipal de la seguridad en lugares públicos.

Es, en este marco normativo, en el que se encuadran las Ordenanzas de convivencia²³. No en vano, el sentir general nos lleva a apostar por la tan necesaria preservación del espacio público de las injerencias y actitudes contrarias a la paz y respeto social.

Es, pues, momento de profundizar en las Ordenanzas de convivencia, a fin de reflejar no solo los vacíos normativos existentes en aquellos municipios que carecen de regulación específica en la materia, sino también adaptar los regímenes normativos actuales a las efectivas demandas de la sociedad, pues queda cons-

19 En materia de ordenación del tráfico de vehículos y el precio público por estacionamiento en zona limitada y controlada, competencia de los órganos municipales, vid., entre otras, las SSTSJ de Murcia de 24 de abril de 2002 (JT 2002\633) y de 26 de septiembre de 2001 (JT 2001\1421) y en fin, la STSJ de Madrid de 3 de abril de 1997 (RJCA 1997\808). Asimismo, sobre el papel del tráfico de vehículos como elemento degradante del entorno urbano, vid., Enrique CALDERÓN BALANZATEGUI, «La intrusión visual debida al tráfico como aspecto degradación del medio ambiente urbano.» Tesis doctoral dirigida por Francisco Javier Valero Calvete (dir.tes.) *Universidad Politécnica de Madrid*, 1976.

20 Vid., art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

21 De la seguridad en lugares públicos dan cuenta, entre otras, la STSJ de Extremadura de 23 de septiembre de 2010 (RJCA 2010\818) y la STSJ de Madrid de 28 de noviembre de 2017 (RJCA 2017\847), en materia de seguridad vial.

22 Vid., art. 1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

23 Sobre la problemática constitucional que plantean las Ordenanzas de convivencia ciudadana en relación a la capacidad de los entes locales de prohibir determinadas conductas que restringen derechos constitucionales, vid., Catalina RUIZ-RICO RUIZ, «Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional: a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013.» *Actualidad administrativa*, núm. 1, 2014, p. 1.

tatado que las actuaciones atentatorias generadas frente al espacio público más frecuentes en la actualidad equidistan, en mayor medida, de las registradas desde antiguo, lo que pone de relieve la necesidad de disponer no solo de Ordenanzas que preserven el espacio público y paisaje urbano sino que es necesario que las mismas se adapten a las necesidades y demandas sociales actuales.

3. VISIÓN GENERAL DE LAS ORDENANZAS DE CIVISMO Y CONVIVENCIA EN ESPAÑA.

La falta de regulación sectorial específica sobre las reglas de convivencia, ha motivado a que sean los propios Ayuntamientos los que elaboren y apliquen sus normas específicas²⁴. Ante esta disparidad de criterio entre municipios de la misma provincia, así como entre provincias de la misma nación, resulta de sumo interés analizar a priori la regulación normativa existente en diferentes municipios que conforman España²⁵.

3.1. EL CASO DEL MUNICIPIO DE MADRID. AUSENCIA DE ORDENANZA DE CONVIVENCIA CIUDADANA.

La normativa por la que se rige el municipio de Madrid es la Ordenanza de 16 de julio de 1948, de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, completada, en mayor medida por otras Ordenanza más recientes, citando, entre otras y sin ánimo de ser exhaustivo, la Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos; la Ordenanza General de 24 de julio de 1985, de Protección del Medio Ambiente Urbano; la Ordenanza de 29 de junio de 1984, sobre Uso y Conservación de Espacios Libres, así como las que posteriormente se detallan infra.

No obstante, ante la tan marcada ausencia de una Ordenanza única en la materia que aglutine y armonice todos los aspectos que inciden en el paisaje urbano, se juzga necesario avanzar desde un punto de vista netamente jurídico y aglutinar en diferentes disposiciones normativas todas aquellas actuaciones y conductas que por su especial similitud inciden o pueden incidir de forma notoria en el espacio público con una repercusión ciertamente negativa para el espacio público, así como establecer medidas preventivas a fin de reducir el número de actuacio-

²⁴ Sobre la potestad de los entes locales para dictar Ordenanzas de convivencia ciudadana es de imprescindible consulta Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana.» *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2005, pp. 29-94.

²⁵ Al respecto, vid., STSJ de las Islas Baleares de 2 de febrero de 2016 (JUR 2016\41733).

nes nocivas generadas frente al paisaje urbano o, sancionar, como última ratio, aquellas conductas que merezcan todo el reproche y desvalor posible²⁶.

Ante el marcado carácter obsoleto que afronta la actual normativa en la materia, que data, nada menos que de 1948, conviene analizar la problemática desde una perspectiva más actual. Así, la Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos, incluye actuaciones y conductas atentatorias infringidas al espacio público del municipio de Madrid, no contempladas con anterioridad por la Ordenanza de Policía Urbana y Gobierno de la Villa. Si bien, la disparidad de ordenanzas en el municipio estudiado hace complejo no solo la tarea de englobar y recoger todos los aspectos que inciden negativamente en el espacio público, sino que conlleva, en algunos casos, a la duplicidad normativa y, en otros muchos, a la terrible ausencia de regulación. Asimismo, la actual Ordenanza de 16 de julio de 1948, de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, recoge a la postre actuaciones que no se dan en la actualidad dado su carácter preconstitucional, otra muestra clara de la tan necesaria evolución normativa.

En este sentido, el artículo 13 de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos de 27 de febrero de 2009²⁷, inicia esta regulación normativa de actuaciones contrarias al orden público con la prohibición de ensuciar el espacio público, incluyendo, particularmente, la prohibición de abandonar en la vía pública o, en cualquier espacio público, residuos así como cualquier otra conducta que ensucie la vía pública²⁸.

Íntimamente ligado a lo anterior, como medida para reducir la degradación visual del entorno urbano del municipio de Madrid se contempla en uno de los preceptos de la citada Ordenanza la prohibición de hacer pintadas, grafitis e inscripciones en cualquier elemento integrante de la ciudad. Se imputa el coste de su limpieza a quienes realicen las mismas y, en su defecto, a quienes ostenten su patria potestad o tutela en el caso de actos realizados por menores de edad, sin perjuicio de las sanciones que procedan en uno u otro caso²⁹.

26 Acerca de las intervenciones, cada vez más frecuentes, acaecidas en el espacio público y la proliferación de Ordenanzas de convivencia, vid., Mikel ARAMBURU OTAZU, «Usos y significados del espacio público.» ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, núm.8, 2009, pp. 143-149.

27 De la citada Ordenanza dan cuenta, entre otras, la STS de 7 de noviembre de 2012 (RJ 2013\96) así como las SSTSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011 (JUR 2011\170613) y de 17 de junio de 2010 (RJCA 2010\620).

28 De igual modo, se impone la obligación de depositar las colillas, cáscaras, chicles, papeles o cualquier otro residuo de entidad similar en papeleras u otro mobiliario destinado a tal fin.

29 Vid., art. 17 de la Ordenanza municipal de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos.

En consecuencia, surge la necesidad de diferenciar los grafitis del concepto genérico de arte urbano. Así, el arte urbano se centra en la investigación de las particularidades de un sitio, envolviendo en él lo físico, lo social, lo conceptual, lo antropológico, lo significativo social o lo imaginario colectivo, demostrando que el arte urbano no es simplemente embellecimiento³⁰.

Por el contrario, el grafiti, a diferencia del arte urbano, infringe el orden preestablecido por la sociedad, produciendo una pérdida patente del embellecimiento de la ciudad con su correlativo deterioro³¹. Si bien, algunos autores ponen el énfasis en la finalidad del grafiti, destacando, entre otras, el objetivo de llamar la atención de la sociedad para invitar a su reflexión, puesto que el resultado que se pretende conseguir con el hecho de «ensuciar» un lugar público, no es rechazo social, aunque sea lo que a priori se genere, sino una extensión pública de alguna problemática, hasta ahora un tanto individual³².

Uno de los aspectos que carece, en determinados casos de regulación normativa en la citada Ordenanza son ciertas actuaciones inadecuadas en los espacios públicos. Recoge la citada Ordenanza una serie de conductas inadecuadas, pudiendo destacar, entre otras muchas, «arrojar a las vías y espacios públicos de residuos desde los vehículos, puertas, portales, ventanas o balcones; ensuciar la vía pública por el riesgo de plantas; escupir o satisfacer las necesidades fisiológicas en la vía pública o en cualquier otro espacio no destinado a ese fin; abandonar muebles, enseres o similares en los espacios públicos.»³³

La Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos regula, particularmente, el supuesto de actuaciones que perturban el paisaje urbano como consecuencia de determinadas

30 Álvaro Ricardo HERRERA-ZÁRATE, «Un mapa conceptual para el arte urbano.» Revista nodo, núm. 11, 2011, pp. 7-22.

31 Sobre este aspecto, vid., entre otras, la SAP de Barcelona de 14 de mayo de 2009 (ARP 2009\954); la SAP de León de 19 de noviembre de 2008 (JUR 2009\162280) y, en fin, la SAP de Zaragoza de 14 de mayo de 2004 (JUR 2004\173662).

32 Reseña de Alex RON, «Quito: una ciudad de grafitis.» *Chasqui*, núm.126, octubre 2014, pp. 133-135, En: Silvia ARMANDO, «Atmósferas ciudadanas: grafiti, arte público, nichos estéticos.» Quipus, 2014, pp. 300.

33 Vid., el artículo 14 de la Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos, del Ayuntamiento de Madrid.

acciones producidas por animales, principalmente domésticos³⁴. Así, en este sentido, el art. 21 de la precitada Ordenanza establece como responsable de cualquier acción que ocasione suciedad en las vías y espacios públicos, así como en parques y demás zonas verdes, a causa de animales de cualquier especie, a la persona que lo lleve y, subsidiariamente, al titular del animal³⁵. De igual modo, se impone como obligación, la recogida por la persona que lleve al animal de las deyecciones de los perros u otros animales que queden depositadas en la vía pública, espacios públicos, o en parques y demás zonas verdes. Finalmente, se refleja la prohibición de limpiar y asear animales en espacios públicos³⁶.

Otro de los aspectos analizados son las acciones producidas en parques, jardines y demás zonas verdes, que tendrán la consideración de espacio público en lo referente a la limpieza, conservación y mantenimiento. Entre las actuaciones prohibidas, prevalecen el abandono en la vía pública o zonas verdes de los productos del barrido y limpieza de las mismas, producidos por particulares.

Sobresalen, en general, una amplia lista de posibles conductas, pero se olvidan otras de igual importancia³⁷. Ello nos obliga a remitirnos a la Ordenanza de 16 de julio de 1948, de Policía Urbana y Gobierno de la Villa del Ayuntamiento de Madrid, que recoge en su capítulo V, la prohibición de ocupar la vía pública con juegos, aun cuando estos no sean prohibidos, sin la previa autorización, incurriendo en multa y comiso de los efectos en caso de transgresión del citado pre-

34 Acerca de la Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos, del Ayuntamiento de Madrid, pueden verse, entre otros, Antonio ALONSO CLEMENTE, «Sentencia del TSJ de Madrid de 17 de junio de 2010, acerca de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos del Ayuntamiento.» *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 22, 2010, pp. 3251-3261., y Cristina ESPAÑOL FUENSANTA, «Anulación parcial de la ordenanza de limpieza de espacios públicos por contravenir la reserva legal en la imposición de prestaciones personales, lesionar el derecho de intimidad y el principio de responsabilidad administrativa individual. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2010.» *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 1, 2010, pp. 76-98.

35 Para un análisis exhaustivo, vid., *infra*.

36 Vid., con especial detalle, el artículo 21 de la Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid.

37 Existen, por el contrario, otras conductas de singular importancia y que han sido recogidas en innumerables ocasiones por la jurisprudencia. Así, destaca, la práctica del nudismo en playas urbanas y el uso del velo en los espacios públicos. Sobre el primer aspecto, vid., entre otros, Rocío PÉREZ SÁEZ, «Ordenanzas. Competencia municipal. Nudismo en playas urbanas. La determinación de qué debe entenderse por convivencia pacífica y su protección corresponde a la corporación municipal, como órgano democrático, al no estar en liza ningún derecho fundamental.» *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 7, 2016, pp. 121-128.

cepto. Ahora bien, en el caso de juegos ilícitos, la sanción no será la multa, sino que, dada la gravedad de los hechos, se impone como medida la detención de las personas que en él tomaran parte³⁸.

En lo que respecta al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, el artículo 32.15^a de la Ordenanza de 16 de julio de 1948, de Policía Urbana y Gobierno de la Villa del Ayuntamiento de Madrid, establece que queda terminantemente prohibido el consumo en la vía pública, fuera de los lugares autorizados, de cualquier clase de bebida que contenga alcohol. Es más, el art. 58 de la Ordenanza precitada, indica que será multado y conducido a su domicilio o establecimiento que haga sus veces, si no lo tuviera o no se pudiera averiguar, a todo individuo que fuera hallado en la calle o en cualquier lugar público en estado de embriaguez, llamando la atención, entorpeciendo el tránsito o produciendo escándalo³⁹.

Del mismo modo, está prohibido expender o servir bebidas, aunque no contengan alcohol, para ser consumidas en la vía pública, fuera de los lugares autorizados.

En relación a la normativa en materia de consumo de bebidas alcohólicas en la Comunidad de Madrid, destaca también por su singular importancia en la presente materia, la Ley 5/2000, de 8 de mayo, de alcohol y bebidas alcohólicas, por la que se modifica el artículo 31.1 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, elevando la edad mínima de acceso al consumo de bebidas alcohólicas de los 16 a

38 Puede verse la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de marzo de 2001 (RJCA 2001\1025), que analiza el supuesto de juegos potencialmente peligrosos acaecidos en la vía pública, concretamente en un camino público. La regulación normativa la encontramos en la Ordenanza municipal de 26 de agosto de 1999, del Ayuntamiento de Castalla (Alicante), reguladora de la utilización del Camí de la Bola para la práctica del juego «Bola a brazo». El fallo de la sentencia declara que «el Pleno del Ayuntamiento de Castalla ha de aprobar, en un término máximo de cinco meses a contar desde la notificación de esta sentencia, una modificación de la Ordenanza de veintiséis de agosto de 1999. Esta modificación ha de recaer sobre la inclusión de medidas de seguridad específicas que eviten la causación de daños a terceros según los moldes fijados en el último F, “in fine”, de esta resolución judicial. Además, ha de establecerse un cauce de control del respeto de esas medidas de seguridad para su previsión en el régimen sancionador que recoge el artículo 10 de la Ordenanza».

39 Sobre la posibilidad de sustituir normativamente la multa por trabajos en beneficio a la comunidad puede verse, entre otros, Ordenanza locales.- Multas.- Ordenanza para sancionar consumo de bebidas alcohólicas en vía pública. Menores. Imposibilidad de imponer sanciones alternativas a las pecuniarias. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 5, 2004, pp. 781-781.

18 años⁴⁰. No en vano, la aprobación de la Ley 5/2000, de 8 de mayo, de alcohol y bebidas alcohólicas, supone, a la postre, la introducción de una serie de novedades en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, destacando, entre otras, la modificación del artículo 25.3, prohibiendo a los menores de 18 años, la venta, consumo, regalo y/o autorización del consumo de bebidas alcohólicas⁴¹.

En lo que respecta a la venta ambulante, el artículo 34 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de 16 de julio de 1948, de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, establece taxativamente la prohibición de la venta ambulante y la instalación de puestos de carácter permanente en la vía pública. Si bien, la normativa que rige actualmente en la materia supera el precitado artículo por cuanto el municipio de Madrid cuenta con normativa específica al respecto. Concretamente, me refiero a la Ley 1/1997, de 8 de enero de venta ambulante de Madrid y a su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 17/1998, de 5 de febrero⁴².

Aborda en cuatro capítulos los grandes bloques que conforman la presente disposición normativa. Así, contiene el régimen de venta ambulante en mercadillos (Capítulo II), en que se regula pormenorizadamente las autorizaciones, tasas, productos comercializables, etc.; el régimen de venta ambulante en espacios de celebración de fiestas populares (Capítulo III); el régimen de venta ambulante en puestos aislados en la vía pública (Capítulo IV); y en fin, el régimen de venta ambulante en vehículos itinerantes (Capítulo V).

40 Asimismo, el modelo de Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas de la Federación Española de Municipios y Provincias, que incluye también una serie de medidas preventivas, orientadas a la información, orientación, educación así como a la participación. En la Exposición de Motivos del citado modelo se deja constar: «A los efectos de esta ordenanza y en el marco de la misma tienen consideración de droga institucionalizada las bebidas alcohólicas de cualquier graduación, como sustancias capaces de generar dependencia y efectos nocivos para la salud y el bienestar de las personas».

41 A mayor abundamiento, la Ley 5/2002, de 27 junio, de Drogodependencias y otros trastornos Adictivos de Madrid, prescribe en su artículo 5.1 que «las actuaciones que en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos se desarrollen en la Comunidad de Madrid responderán a los principios rectores que para todo el Sistema Sanitario Autonómico se enuncian en el artículo 2 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid». Para un estudio en profundidad sobre la citada problemática, puede verse, entre otros, Juan Carlos MUÑOZ DEL OLMO, «Drogas y convivencia ciudadana. Drogas y drogadicción: un enfoque social / coord., por Santiago Yubero Jiménez.» 2001, pp. 229-238.

42 Sobre la ocupación del dominio público producida por la venta ambulante y su justificación normativa, vid., Jaime. ROUANET MOSCARDÓ, «Precio público por la ocupación de dominio público mediante puestos de venta ambulante: recurso indirecto contra la ordenanza municipal.» *Diario La Ley*, núm.7677, 2011.

De la misma forma, conviene traer a colación otras conductas individuales que afectan al aspecto público. En concreto, me refiero a las conductas que adoptan la forma de mendicidad, así como la solicitud de servicios sexuales y otros atentados contra la dignidad de las personas acaecidos en la vía pública.

Así, la mendicidad encuentra su regulación en la Ordenanza de 16 de julio de 1948, que prohíbe el ejercicio de la mendicidad bajo cualquier forma y en todo lugar. El artículo 60 señala que cuando esta sea ejercitada en la vía pública serán amonestados por primera vez y conducidos, si reincidieren, a los Albergues de Mendigos, donde se procederá a su clasificación y a la incoación de expediente que corresponda. En el caso de menores ejerciendo la mendicidad, la responsabilidad se extenderá a sus padres o a las personas bajo cuya tutela se hallan⁴³.

En lo que respecta al ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública no existe en el municipio de Madrid, previsión normativa al respecto.

En fin, lo anteriormente expuesto pone de relieve la necesidad de buscar un marco común que aglutine y armonice la regulación existente en la materia, al tiempo que la citada normativa se adapta a las demandas, cada vez más enérgicas, instadas por la sociedad y centra sus objetivos en las actuaciones que, con mayor incidencia, contribuyen a degradar el espacio público de la Comunidad de Madrid en general y del municipio de Madrid en particular⁴⁴.

3.2. ORDENANZA MUNICIPAL DE 24 DE ENERO DE 2006, DE MEDIDAS PARA FOMENTAR Y GARANTIZAR LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL ESPACIO PÚBLICO DE BARCELONA.

El municipio de Barcelona se rige por la Ordenanza de 24 de enero de 2006, de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio

43 Sobre la prohibición de la mendicidad y su inclusión en las Ordenanzas de Convivencia, vid., Eduardo MELERO ALONSO, «Las Ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo.» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 6, 2016, pp. 7-26.

44 Sin limitación ni menoscabo de los derechos fundamentales reconocidos y protegidos por nuestro texto constitucional. Es especialmente significativa en la materia la STS de 14 de febrero de 2013 (RJ 2013\2613), que declara la nulidad de determinados preceptos de la Ordenanza municipal de civismo y convivencia de Barcelona por vulneración de la libertad religiosa y de culto (artículo 16 CE), al establecer la prohibición del usos del velo integral en los espacios municipales, lo que el alto Tribunal determina que constituye una limitación al ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en los espacios públicos.

público de Barcelona⁴⁵. En este sentido, uno de los aspectos más relevantes de la citada Ordenanza es que la misma aglutina la mayor parte de las actuaciones contrarias al orden público, adaptándose al efecto a las actuales demandas de la sociedad. Así, la Ordenanza de Barcelona incluye en su Exposición de Motivos, la premisa básica según la cual vivimos en un mundo globalizado con duplicidad de actuaciones que interfieren negativamente en el paisaje urbano lo que exige de una diligencia añadida en esta lucha por defender el espacio público. De igual modo, los bienes jurídicos tutelados son, dada su especial importancia, la convivencia, el civismo y, en último término pero con el mismo grado de importancia, la seguridad⁴⁶.

La finalidad de la Ordenanza de Barcelona es muy similar a la Ordenanza de Madrid, si bien, dada la diversidad de culturas que cohabitan en la capital condal, incluye la premisa del respeto, no solo a la dignidad y a los derechos de los demás, sino también a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas, religiosas y de formas de vida diversas existentes en Barcelona⁴⁷.

La citada normativa incluye dentro de su ámbito de aplicación no solo el espacio público en sentido estricto sino también «los espacios, construcciones, instalaciones y bienes de titularidad privada cuando desde ellos se realicen conductas o actividades que afecten o puedan afectar negativamente a la convivencia y al civismo en los espacios, instalaciones y elementos presentes en la vía pública, o cuando el descuido o la falta de un adecuado mantenimiento de los mismos por parte de sus propietarios o propietarias, arrendatarios o arrendatarias o usuarios o usuarias pueda implicar igualmente consecuencias negativas para la convivencia o el civismo en el espacio público»⁴⁸.

45 Para un estudio en profundidad de la Ordenanza de Barcelona, vid., Juan María PEMÁN GAVÍN, «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona.» *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº305, 2007, pp. 9-55; Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, «Las Ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona. Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo/Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga.» 2008, Vol.1, pp. 497-536.

46 Vid., Ricard ROTAT I JUBERT, «La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos. Tesis doctoral dirigida por José Carlos Remotti Carbonell. Universidad autónoma de Barcelona», 2014, pp. 1- 477.

47 Art. 1.1 de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona de 24 de enero de 2006.

48 Vid., art. 3.5 de la Ordenanza de 24 de enero de 2006, de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.

Regula, por tanto, en este catálogo una ingente cantidad de actividad que perturban y han perturbado no sólo la convivencia y el civismo, sino también la seguridad ciudadana en Barcelona. A diferencia de la Ordenanza existente en el municipio de Madrid, Barcelona aglutina en doce capítulos, los atentados contra la dignidad de las personas; las apuestas; las conductas que suponen la utilización del espacio público para el ofrecimiento y la demanda de servicios sexuales; las actividades y prestación de servicios no autorizados; el deterioro del espacio urbano y demás conductas que perturban la convivencia ciudadana, principalmente, en zonas naturales y espacios verdes; la contaminación acústica y, en general, otras muchas que aparecen recogidas en la Ordenanza municipal de Barcelona⁴⁹.

Asimismo, destacan otras disposiciones normativas publicadas en la materia, concretamente y en lo que respecta al consumo de bebidas alcohólicas, el Decreto 32/2005, de 8 de marzo, que regula la señalización de las limitaciones en la venta de bebidas alcohólicas, imponiendo la obligación de los establecimientos donde se expiden bebidas alcohólicas de contener un rótulo que indique la prohibición de venta y suministro de bebidas alcohólicas a menores de 18 años⁵⁰. Misma regulación para las máquinas automáticas que expiden bebidas alcohólicas⁵¹.

En este sentido, si nos centramos en la gestión municipal del espacio público, preside la Ordenanza o parte de ella el término «incívica», empleado con el fin de controlar ciertas actuaciones, no prohibidas, pero sí, en ciertos casos, reprobables, cuando ocurren, particularmente, en el espacio público, por cuanto su visibilidad no solo afecta a los ciudadanos en general sino también a un motor

49 Sobre las medidas a imponer en el municipio de Salou, puede verse, STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 2013 (JUR 2013\194085).

50 En este sentido, la STSJ de Andalucía de 29 de octubre de 2001 (RJCA 2001\1338), estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación de Vecinos Torre del Oro, Centro Histórico Monumental y Barrio del Arenal, contra la Resolución presunta del Ayuntamiento de Sevilla desestimatoria de la petición efectuada el 23 de diciembre de 1997, que anula este Tribunal, debiendo el Ayuntamiento adoptar las medidas que impidan el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos públicos la utilización de aparatos musicales que sobrepasen los límites de emisión permitidos, facilitando la libre circulación de los vecinos.

51 En caso de trasgresión, la responsabilidad sancionadora será exigida de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46 de la Ley 20/1985, 25 de julio, de Prevención y Asistencia en Materia de Sustancias que puedan generar Dependencia, en su redacción dada por la Ley 10/1991, de 10 de mayo, de modificación de la Ley 20/1985, de Prevención y Asistencia en Materia de Sustancias que Pueden Generar Dependencia.

clave de la economía en Cataluña, como es el sector turístico. Estamos hablando, principalmente, del trabajo sexual en la ciudad de Barcelona⁵².

Por tanto, lo que se pretende no es prohibir su ejercicio sino limitar su visibilidad. La citada Ordenanza establece como fundamento de su regulación la necesidad de preservar a los menores de la exhibición de prácticas de ofrecimiento o solicitud de servicios sexuales en la vía pública; mantener la convivencia y evitar problemas de viabilidad en lugares de tránsito público; y prevenir la explotación de determinados colectivos⁵³. A tal fin, tipifica como infracción una serie de conductas, entre las que puede citarse, sin ánimo de ser exhaustivo, la prohibición de ofrecer, aceptar o prestar servicios sexuales retribuidos en el espacio público; igualmente se cita que está prohibido la solicitud, demanda y negociación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público por parte de los potenciales clientes, así como cualquier otra conducta en el espacio público que favorezca o promueva el consumo de la prostitución u otras formas de explotación sexual⁵⁴. Asimismo se impone la prohibición de realizar estas conductas, aun no produciéndose en el espacio público, pero cuando se ejecutan en espacios situados a menos de 200 metros de distancia de centros docentes o educativos en los que se impartan enseñanzas del régimen general del sistema educativo⁵⁵.

3.3. ORDENANZA MUNICIPAL DE 20 DE JUNIO DE 2008, DE MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y GARANTÍA DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA DE SEVILLA.

El municipio de Sevilla se rige por la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana. La misma dispone, con una extensión, ciertamente más limitada que otras Ordenanzas analizadas, la protección y promoción de los bienes jurídicos que se erigen en garantía

52 Para un estudio pormenorizado en la materia, vid., entre otros, Julieta VARTABEDIAN, «Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público.» *Oñati socio-legal series*, núm. 2, 2011, pp. 1-13.

53 Vid., art. 38.1 de la Ordenanza de 24 de enero de 2006, de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.

54 Íntimamente ligado al ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública, encontramos los supuestos de prestación de servicios de naturaleza sexual en locales de pública concurrencia donde se ejerce la misma sin la licencia municipal oportuna. Destacan, en este sentido, las SSTSJ de Cataluña de 13 de febrero de 2008 (RJCA 2008\338) y de 25 de noviembre de 2004 (RJCA 2005\50).

55 Vid., art. 39 de la Ordenanza de 24 de enero de 2006, de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.

de la misma, destacando, por este orden, la convivencia, el civismo y la seguridad. Bienes jurídicos que vienen a ser los mismos que los prescritos en la Ordenanza de Barcelona, si bien, en menor medida, dada su limitada extensión a comparación de la Ordenanza catalana⁵⁶. La Ordenanza sevillana por su parte pone especial atención, entre otras, y cito textualmente en «la prevención de actuaciones que alteren la convivencia ciudadana y la protección de los bienes públicos de titularidad municipal o adscritos al uso o servicio público y de todas las instalaciones y elementos que forman parte del patrimonio urbanístico y arquitectónico de la ciudad de Sevilla frente a las agresiones, alteraciones y usos ilícitos de que puedan ser objeto»⁵⁷.

Si bien, entre los aspectos innovadores de la citada Ordenanza, destaca la apuesta por una necesaria y tan útil planificación en la materia. Así, el artículo 9 de la tan mencionada normativa, cita textualmente que «el Ayuntamiento elaborará anualmente el Plan Cívico de Sevilla. Para ello se debatirá, en el seno de las Juntas Municipales de Distrito, una metodología de trabajo que tendrá en cuenta la idiosincrasia y las particularidades de los barrios de la ciudad y sus lugares e hitos ciudadanos emblemáticos, donde se desarrolla diariamente la vida social de éstos y a propuesta de los agentes sociales que participan en el Distrito, propondrán una estrategia de actuación singular en cada uno de los Distritos de la ciudad»⁵⁸.

En relación a los aspectos comunes con otras Ordenanzas estudiadas, destaca su ámbito de aplicación, que traspasa el concepto de espacio público stricto sensu, incluyendo dentro de este a los «espacios, construcciones, instalaciones y bienes de titularidad privada cuando desde ellos se realicen conductas o actividades que afecten o puedan afectar negativamente a la convivencia y al civismo en los espacios, instalaciones y elementos señalados en los apartados anteriores, o cuando el descuido o la falta de un adecuado mantenimiento de los mismos por parte de sus propietarios o propietarias, arrendatarios o arrendatarias o usuarios o usuarias pueda implicar igualmente consecuencias negativas para la convivencia o el civismo en el espacio público, siempre con las limitaciones previstas en las Leyes»⁵⁹.

56 Ricard BROTAT I JUBERT, *Op.cit.*, p. 394.

57 Vid., art. 2 de la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.

58 Art. 9 de la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.

59 Vid., art. 3.2 d) de la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.

La citada Ordenanza contiene medidas frente al menosprecio de la dignidad de las personas; la degradación visual del entorno urbano; las actividades contrarias a la preservación del mobiliario urbano y el deterioro del espacio urbano; las apuestas; así como otras conductas en el espacio público como la mendicidad. Se hace, asimismo, una breve alusión a otros supuestos como son realizar las necesidades fisiológicas o escupir en la vía pública⁶⁰.

Se omite, por el contrario, las conductas caracterizadas por el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública y todas que hacen referencia al consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público. Sobre esta última actuación, no se incluye alusión al respecto pese a su anuncio en la propia Exposición de Motivos, pues reza que «se contemplan, asimismo, referencias a las agresiones a la dignidad de las personas, la degradación visual del entorno urbano (tanto por grafitis, pintadas y otras expresiones gráficas como por pancartas, carteles y pegatinas), el uso inadecuado del mobiliario de juegos en el espacio público, otros usos del mismo, la realización de necesidades fisiológicas en la vía pública, el consumo de bebidas alcohólicas, las actividades y prestación de servicios no autorizados, el uso impropio e inadecuado del espacio público y su deterioro y degradación, las actitudes vandálicas y sus agresiones al mobiliario urbano, y el resto de conductas perturbadoras de la convivencia ciudadana (zonas naturales y espacios verdes y contaminación acústica)»⁶¹.

3.4. ORDENANZA MUNICIPAL DE 27 DE JUNIO DE 2014, REGULADORA DE LA OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO DE VALENCIA.

El municipio de Valencia se rige en la presente materia por la Ordenanza municipal de 27 de junio de 2014, reguladora de la ocupación del dominio público, si bien, pese a su corta vigencia no alberga excesivas referencias a conductas que atentan contra el espacio público del citado municipio. En concreto, destaca la referencia al consumo de bebidas alcohólicas, a los juegos en la vía pública pero todo ello enmarcado en un contexto festivo pues dichas alusiones aparecen catalogadas en el título IV que lleva por rúbrica “actividades festivas de carácter popular y festividades tradicionales valencia-

⁶⁰ Vid., art. 23. c) de la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.

⁶¹ Exposición de Motivos de la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.

nas”. Misma alusión respecto de actuaciones que afectan al mobiliario urbano, circunscritas a actuaciones de “rodajes audiovisuales y reportajes fotográficos” o “actividades festivas de carácter popular y festividades tradicionales valencianas”. Si bien, en materia de consumo de bebidas alcohólicas se remite a legislación vigente en materia de drogodependencia y otros trastornos adictivos y al resto de normativa aplicable.

De los servicios sexuales en la vía pública, da cuenta la Ordenanza de 26 de julio de 2013, sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública. En efecto, la misma focaliza toda su atención en la preservación del bien jurídico que constituye la garantía de la seguridad ciudadana.

No obstante, siguen vigentes otras Ordenanzas municipales en la presente materia, en concreto, la Ordenanza de 29 de noviembre de 2002, Municipal de Parques y Jardines y de Protección contra la Contaminación Acústica, pero que no vienen a solventar el problema por cuanto las referencias a posibles conductas que atentan contra el orden público del citado municipio, distintas de las anteriormente analizadas, son ciertamente escasas⁶². No en vano, señalar que la disparidad de Ordenanzas en la materia hace verdaderamente difícil conciliar los derechos y deberes que como ciudadanos se nos encomienda para la salvaguardia del espacio público.

3.5. EL CASO DE LA PROVINCIA DE VIZCAYA: LA ORDENANZA MUNICIPAL DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2010, DEL ESPACIO PÚBLICO DE BILBAO.

Los aspectos analizados en la provincia de Vizcaya, tomando como referencia su capital, Bilbao, se encuentran, en cierta manera, incluidos en la Ordenanza de 23 de septiembre de 2010, del Espacio Público de Bilbao, que, pese a contener 135 artículos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una disposición derogatoria y una final, se comprueba la existencia de conductas y actuaciones atentatorias contra el espacio público no recogidas ni contempladas expresamente en la presente Ordenanza. En efecto, destaca la falta de regulación expresa hacia conductas que degradan el paisaje urbano, como pueden ser determinadas pintadas y/o grafitis, así como otras conduc-

⁶² Ricard BROTAT I JUBERT, Op.cit. p. 399.

tas individuales que inciden en el espacio público, como las que adoptan la forma de mendicidad.

De igual modo, el ámbito de aplicación de la presente Ordenanza se extiende a todos aquellos espacios destinados al uso público o general de la ciudadanía, tanto de titularidad pública como privada siempre que estén afectos al uso público, pues cito literalmente «[...] será aplicable la Ordenanza a todos los espacios de uso público, con independencia de su titularidad. La condición de uso público vendrá determinada tanto por la situación de hecho, como por el planeamiento vigente. Las utilizaciones de los bienes de uso público cuya gestión corresponda a otras Administraciones se sujetan igualmente a las prescripciones de esta Ordenanza»⁶³.

Ahora bien, incluye referencias, entre otras, a las prácticas sexuales incívicas en el espacio público como la prostitución, también alude al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, la música callejera, la práctica de juegos en el espacio público, el uso impropio del espacio público, así como la venta ambulante.

3.6. COMPARATIVA NORMATIVA.

Lo descrito supra nos permite comprobar que ya en 2006, fecha de publicación de la Ordenanza de Barcelona, la capital catalana contemplaba en su articulado la mayor parte de las inquietudes actuales. Es, pues, el desarrollo tan acelerado al que se ha visto sometido, lo que ha motivado la necesidad constante de adaptación. En este sentido, el resto de municipios analizados no pueden quedar al margen de la evolución y capacidad de adaptación a las necesidades sociales y preocupaciones que, de forma cada vez más enérgica, insta la sociedad⁶⁴.

Es, pues, necesario un cambio, ya lo dijo George Bernard Shaw, «El progreso es imposible sin cambio, y aquellos que no pueden cambiar sus mentes no pueden cambiar nada». Se muestran como resultados (Tabla 1) que existen todavía grandes capitales de provincia que afrontan en sus regulaciones normativas graves carencias en relación con aspectos esenciales y primordiales en la materia objeto de estudio.

63 Vid., art. 3 de la Ordenanza de 23 de septiembre de 2010, del Espacio Público de Bilbao.

64 Sobre la conveniencia o no de aprobar Ordenanzas de Convivencia Ciudadana en la materia, vid., Marisol IBAÑEZ PICO, «Municipio y civismo: las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia.» Revista de estudios de la administración local y autonómica, núm. 307, 2008, pp. 143-184.

Tabla1. Comparativa legislativa sobre normas de convivencia que presiden determinadas ciudades de España

«La normativa contempla un régimen de medidas frente...

| Degradación visual del entorno | | Consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública | Realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública | Uso inadecuado de los espacios públicos (juegos) | Actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano | Otras actuaciones que perturban la convivencia ciudadana | |
|--------------------------------|-----------|--|---|--|--|--|--------------------|
| | | | | | | Mendicidad | Servicios Sexuales |
| | | | | | | | |
| | | | | | | Mendicidad | |
| Visual | No visual | * | | * | * | | Servicios Sexuales |
| | | | | | | | Servicios Sexuales |

■ Madrid ■ Barcelona ■ Sevilla ■ Valencia ■ Bilbao

* Referencias circunscritas a un contexto limitado

Fuente: Elaboración propia

4. EL RÉGIMEN SANCIONADOR ANTE CONDUCTAS QUE ATENTAN CONTRA EL ESPACIO PÚBLICO.

4.1 MARCO NORMATIVO.

La justificación normativa a la postestad del ente municipal en materia sancionadora se enmarca en el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, al establecer que «para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibicio-

nes o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes»⁶⁵.

Si bien, la citada potestad debe ser entendida, a mi juicio, de conformidad con el razonamiento que establece Merino (2006), al señalar que las mismas no pueden considerarse normas esencialmente sancionadoras, sino que únicamente contemplan un sistema de sanciones⁶⁶. En efecto, priorizan en los aspectos culturales, sociales, anteponiendo la prevención sobre la sanción a fin de garantizar el cumplimiento estricto de los valores de convivencia promovidos y que son la razón de ser de la existencia de ordenanzas en la presente materia objeto de análisis.

4.2. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ANTE CONDUCTAS ATENTATORIAS DE LA CONVIVENCIA Y PAZ CIUDADANA.

La imposición de sanciones ante conductas que atentan contra el espacio público y que afectan, de forma trascendental, a la convivencia ciudadana ha sido la tónica general en nuestro país. El problema se acrecienta cuando se comprueba que la multa u otras medidas de análogas de carácter sancionador no cumplen con el principal objetivo de evitar la reiteración de la conducta que degrada, de forma intencional, el espacio público.

Dada la limitada extensión temporal del presente estudio no resulta posible abordar en profundidad el régimen sancionador dispuesto por las ordenanzas de convivencia para cada una de las actuaciones contrarias al espacio público objeto de análisis, pero si podemos analizar, en líneas muy generales, alguna conducta determinada.

En este sentido, si nos detenemos en el régimen sancionador de las conductas caracterizadas por la demanda y ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública, el Ayuntamiento de Barcelona alude a que «se prohíbe ofrecer, solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos en el espacio público cuando estas prácticas excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público». Vartabedian (2011), pone el énfasis en la amplia discrecionalidad y margen de acción de los cuerpos policiales que llevan adelante el cumplimiento de esta normativa.

Asimismo, se prohíben estas conductas cuando se realicen a menos de doscientos metros de distancia de un centro docente o educativo. Si bien, esta autora con claro acierto reconoce el marcado carácter ambiguo de «centro educativo» pudiendo aludirse con este término, también, a las universidades donde no hay presencia infantil, siendo todos ellos, estudiantes mayores de edad. De igual modo, no se establece limitación horaria a la prohibición de permanecer a menos de doscientos metros de escuelas o demás centros de enseñanza, lo que «ha dado lugar a que, en más de una ocasión, se multara a trabajadoras del sexo por situarse a una distancia inferior en horarios nocturnos, en los que (una vez más), no está en peligro la sensibilidad de los menores»⁶⁷.

En fin, la regulación excesiva de conductas y su tipificación en las ordenanzas de convivencia ciudadana ha desembocado en la regulación de infinidad de conductas difíciles de sancionar dado el elevado volumen de trabajo que afrontan los Ayuntamientos. De este modo, surgen gran parte de los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de actuaciones contrarias al orden público, sancionables, pero que, dada la exponencial reiteración de este tipo de conductas, hacen prácticamente inoperativo la posibilidad de los Ayuntamientos de vigilar y controlar eficazmente el cumplimiento de todas las normas municipales. Destaca, en este sentido, la Sentencia de 20 de enero de 2000, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que condenó al Ayuntamiento a indemnizar las lesiones sufridas por un ciudadano que cae al «resbalar con deposiciones de perro existentes en la acera»⁶⁸.

Son muchas las teorías que abogan por la necesidad de priorizar en la tan útil y ansiada prevención por encima de la corrección, con el fin de mejorar la calidad de vida y la seguridad en las ciudades⁶⁹. Así, como medidas alternativas a la multa, destacan, entre otros, los trabajos en beneficio de la comunidad⁷⁰.

5. CONCLUSIONES.

Se ha puesto sobre la mesa la necesidad perentoria de avanzar en la presente materia. Son muchas las conductas que inciden en el espacio público y que

68 Para un estudio en profundidad sobre este aspecto, vid., entre otros, Miguel CASINO RUBIO, «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4, 2011, pp. 743-771.

perturban en mayor o menor medida la convivencia ciudadana y que han sido el objeto principal del presente estudio. A tal fin, se juzga necesario superar la regulación, en algunos casos obsoleta, a fin de priorizar en aquellas actuaciones y conductas que tienen una mayor trascendencia en nuestros días para el espacio público.

En este sentido, las Ordenanzas de Convivencia se erigen en el instrumento capaz de dar solución a todas aquellas conductas que por su especial similitud pueden ser objeto de regulación conjunta, lo que permita dotar de una mayor seguridad jurídica y concreción normativa a una problemática difícil de solventar, como resulta ser la preservación de nuestro espacio público. En efecto, múltiples municipios que conforman España carecen en la actualidad de una Ordenanza de Convivencia ad hoc, lo que ha avocado a la disparidad y duplicidad de Ordenanzas, con un marcado carácter asistemático que ha dificultado el conocimiento y el posterior cumplimiento de la normativa por el obligado.

No en vano, las Ordenanzas de Convivencia Ciudadana no pueden exceder de su finalidad esencial. En fin, no cabe pretender que las mismas den solución a la totalidad de las problemáticas que la preservación del espacio público plantea.

6. BIBLIOGRAFÍA.

ADRIANA MORO, Silvia, «Una metodología sistemática para el análisis de los espacios públicos. El caso de la ciudad de la plata.» 2004, pp. 1-18.

ALONSO CLEMENTE, Antonio, «Sentencia del TSJ de Madrid de 17 de junio de 2010, acerca de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos del Ayuntamiento.» *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 22, 2010, pp. 3251-3261.

ARAMBURU OTAZU, Mikel, «Usos y significados del espacio público.» ACE: *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm.8, 2009, pp. 143-149.

BENITO DEL POZO, Paz, «Industria y patrimonialización del paisaje urbano: La reutilización de las viejas fábricas.» *Universidad de León*, pp. 354-366.

- CALDERÓN BALANZATEGUI, Enrique, «La intrusión visual debida al tráfico como aspecto degradación del medio ambiente urbano.» Tesis doctoral dirigida por Francisco Javier Valero Calvete (dir.tes.) *Universidad Politécnica de Madrid*, 1976.
- CASINO RUBIO, Miguel, «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4, 2011, pp. 743-771.
- DE MANUEL JEREZ, Esteban, «Espacios públicos y construcción de ciudad.» *Hábitat y sociedad*, núm. 9, 2016, pp. 11-213.
- ESCUADERO LÓPEZ, Elena, «Espacio público y seguridad.» *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, núm. 7, 2016, pp. 1-8, 2 y ss.
- ESPAÑOL FUENSANTA, Cristina, «Anulación parcial de la ordenanza de limpieza de espacios públicos por contravenir la reserva legal en la imposición de prestaciones personales, lesionar el derecho de intimidad y el principio de responsabilidad administrativa individual STSJM de 17 de junio de 2010.» *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 1, 2010, pp. 76-98.
- HERRERA-ZÁRATE, Álvaro Ricardo, «Un mapa conceptual para el arte urbano.» *Revista nodo*, núm. 11, 2011, pp. 7-22.
- IBAÑEZ PICO, Marisol, «Municipio y civismo: las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia.» *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 307, 2008, pp. 143-184.
- I-CHEG, Li, «La mejora de la ciudad a través de la intervención de los elementos urbanos y el arte público. Un estudio sobre la ciudad de Kaohsiung.» *Universidad Politécnica de Valencia*, 2015, pp. 1-358.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana.» *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2005, pp. 29-94.
- MADERUELO, Javier, «El paisaje urbano.» *Estudios geográficos*, núm. 269, 2010, pp. 575-600.

- MELERO ALONSO, Eduardo, «Las Ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo.» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 6, 2016, pp. 7-26.
- MERINO ESTRADA, Valentín, «Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia.» *Revista de estudios de la administración local y autonómica*. núm. 300-301, 2006.
- MOLINA SALDARRIAGA, César Augusto, «El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo.» *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 116, 2012, pp. 159-194.
- MUÑOZ DEL OLMO, Juan Carlos, «Drogas y convivencia ciudadana. Drogas y drogadicción: un enfoque social / coord., por Santiago Yubero Jiménez.» 2001, pp. 229-238.
- ORDUÑA PRADA, Enrique, «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: La sorprendente concisión de la STC 13 2/2001, de 8 de junio.» *Revista de estudios de la administración local*, núm. 286-287, 2001, pp. 363-384.
- PEMÁN GAVÍN, Juan María, «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona.» *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº305, 2007, pp. 9-55.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Edmundo, «Paisaje urbano en nuestras ciudades.» *Bitácora*, Vol. 4-1 sem. 2010, pp. 33- 37.
- PÉREZ MARTÍN, Celia, «Regulación del espacio público: impacto de las Ordenanzas municipales en el ejercicio de la prostitución desde la voz de las trabajadoras del sexo.» *Alternativas: Cuadernos de trabajo social*, núm. 22, 2015, pp. 53-76.
- PÉREZ SÁEZ, Rocío, «Ordenanzas. Competencia municipal. Nudismo en playas urbanas. La determinación de qué debe entenderse por convivencia pacífica y su protección corresponde a la corporación municipal, como órgano demo-

crático, al no estar en liza ningún derecho fundamental.» *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 7, 2016, pp. 121-128.

RODRÍGUEZ, ALONSO, Cristian «La indeterminación competencial y la potestad sancionadora de los entes locales como presupuesto fallido para la sustitución de las sanciones administrativas por trabajos en beneficio de la comunidad.» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. núm. 6, 2016, pp. 92-104.

RON, Alex «Quito: una ciudad de grafitis.» *Chasqui*, núm.126, octubre 2014, pp. 133-135, En: Silvia ARMANDO, «Atmósferas ciudadanas: grafiti, arte público, nichos estéticos.» *Quipus*, CIESTAL, 2014, pp. 300.

ROTAT I JUBERT, Ricard, «La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos.» Tesis doctoral dirigida por José Carlos Remotti Carbonell. *Universidad autónoma de Barcelona*, 2014, pp. 1- 477.

ROUANET MOSCARDÓ, Jaime, «Precio público por la ocupación de dominio público mediante puestos de venta ambulante: recurso indirecto contra la ordenanza municipal.» *Diario La Ley*, núm. 7677, 2011.

RUIZ-RICO RUIZ, Catalina, «Las Ordenanzas Locales de Convivencia y su impacto constitucional: a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013.» *Actualidad administrativa*, núm. 1, 2014, p. 1.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, «Las Ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona. Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo/ Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga.» 2008, Vol.1, pp. 497-536.

VARTABEDIAN, Julieta, «Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público.» *Oñati socio-legal series*, núm. 2, 2011, pp. 1-13.

La sociedad y el espacio público

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Quienes estén interesados en hacer llegar sus originales a la revista *Quaderns de Ciències Socials* pueden remitir una copia de los mismos en formato electrónico a la dirección QuadernsCS@uv.es. Los artículos podrán ser redactados en español, valenciano o inglés.
2. La extensión total de los originales se ajustará a 10.000 palabras máximo, incluyendo figuras, tablas, notas y referencias bibliográficas. Se reducirán las notas a pie de página al máximo y, en ningún caso, se utilizarán para citar documentos. El texto se presentará en Arial 11 puntos, con un 1,5 de interlineado. Los artículos estarán precedidos del título del trabajo, en la lengua original y en inglés, acompañado del nombre del autor/a, la universidad/entidad a la que se pertenece, así como un correo electrónico de contacto. Se incluirá también un resumen del texto de 100 palabras y 5 palabras clave tanto en el idioma original como en inglés.
3. El Consejo de Redacción anonimizará el documento y lo someterá a una evaluación simple externa a la revista. Ni el cuerpo del texto ni la bibliografía incluirán ninguna referencia a la autoría, si esta fuera necesaria se indicará con "Autor/a (año)". La decisión final de publicación del artículo recaerá en el Consejo de Redacción.
4. Los textos se enviarán en un archivo (.doc) al mail de la revista quadernscs@uv.es
5. Para las referencias bibliográficas se utilizará el sistema APA o Harvard:
 - 5.1. Cualquier referencia a documentos científicos en el texto incluirá la autoría entre paréntesis y el año de publicación (Sennet, 2000); se añadirá la referencia a las páginas si fuese necesario (Sennet, 2000, p. 8-9).
 - 5.2. La bibliografía referenciada se incluirá al final de los artículos, ordenada alfabéticamente por autoría atendiendo a los apellidos.

Los libros se citarán siguiendo el siguiente ejemplo: Apellido, A (año). *Título*, Ciudad: Editorial.

Los artículos de revista siguiendo el siguiente ejemplo: Apellido, A (año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen (número), pp-pp.

Los capítulos de libro siguiendo el siguiente ejemplo: Apellido, A, (año) Título del capítulo. En A. Apellido., *Título del libro*, Ciudad: Editorial.

Los libros, artículos de revista o capítulos publicados online, siguiendo el siguiente ejemplo: Apellido (año). *Título*. Recuperado de <http://www...> (Fecha de consulta DD/MM/AA).

Para el resto de tipo de documentos se consultarán las normas del sistema de citación elegido.