



**INFORME JURÍDICO SOBRE LA PROPUESTA DE ORDENANZA MUNICIPAL  
PARA LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN LA LAGUNA,**

**QUE EMITE EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
DE LA UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA.**

**(MARZO DE 2014).**

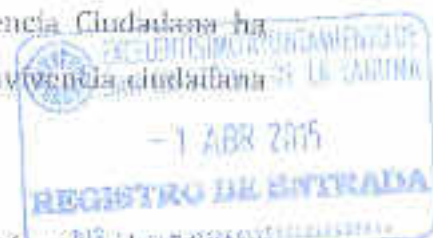
## A) ANTECEDENTES

Tras más de dos años de trabajo intenso y debate permanente (desde marzo de 2012 hasta diciembre de 2014), la Comisión de Convivencia Ciudadana ha formulado una propuesta de Ordenanza municipal para la convivencia ciudadana en La Laguna.

La Comisión de Convivencia Ciudadana se constituyó con el objetivo fundamental de discutir y preparar esa disposición normativa municipal. En este sentido, la propuesta de Ordenanza ha sido "elaborada" por esa Comisión y, por ende, por todos sus miembros: representantes de los vecinos, de los empresarios, de los jóvenes, de la comunidad educativa y de la universidad, técnicos y asesores municipales, concejales miembros de la corporación y representantes de otros colectivos en función de los temas en cada momento debatidos. La propuesta es, sin duda, resultado de un proceso complejo e intenso de participación ciudadana.

En cuanto a su contenido, la Ordenanza propuesta toma como referencia la Ordenanza tipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana preparada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sin perjuicio de haber considerado Ordenanzas elaboradas por otros municipios del territorio español y sus experiencias. El aspecto diferencial es que la Ordenanza del Ayuntamiento de La Laguna se caracteriza por su vocación de claridad, de síntesis y de exhaustividad de cuantos asuntos tienen que ver con la convivencia ciudadana.

En razón de esos objetivos, a diferencia de esos otros textos normativos, del documento propuesto se han suprimido algunas cuestiones como los atentados contra la dignidad de las personas, por considerar que dichas conductas ya se encuentran tipificadas y sancionadas por otras normas y cuya regulación excede de la competencia municipal. Y es que, si bien el Ayuntamiento es competente para contener las actuaciones incívicas en los espacios públicos mediante un régimen de prohibiciones y autorizaciones, sin embargo, un control administrativo municipal genérico podría tener una innecesaria trascendencia constitucional por la posible afectación y restricción de derechos fundamentales. Por ello, para evitar



un posible conflicto competencial, y teniendo en cuenta que esas conductas ya se encuentran recogidas en el ordenamiento, se ha optado por la supresión de las mismas.

En particular, de entre los temas que aborda la Ordenanza, algunos han preocupado y ocupado de manera especial a los integrantes de la Comisión Ciudadana; asuntos que han generado un gran debate y sobre los que ha sido preciso un estudio en profundidad para encontrar los equilibrios necesarios en que fundamentar una norma que contribuya a su resolución y, en todo caso, a proteger y garantizar la convivencia. Entre otros es preciso destacar los siguientes: la problemática vinculada con la mendicidad y la prostitución, realidades especialmente controvertidas y con un alto componente social; en un plano diferente, el desasosiego que generan las personas que llevan a cabo actividades que suponen acciones de presión o asistencia hacia los ciudadanos, o que perturban la libertad de circulación de éstos, tales como la actividad de captación de socios por distintas asociaciones y organizaciones, los mal denominados "gorrillas"; en fin, las conductas realizadas por los menores.

Sin perjuicio de los anteriores, el ruido ha sido uno de los temas que más debate ha suscitado con ocasión de la elaboración de esta Ordenanza. En concreto, las fuentes de emisión del ruido que inquietan a los ciudadanos son: los bares sin insonorizar, el ruido callejero producido por el fenómeno del "botellón", el ruido vecinal causado por animales domésticos, aparatos electrodomésticos ruidosos, musicales, gritos, etc. Se trata de ruidos no ocasionales que pueden producir problemas de salud y afectar a los derechos fundamentales tales como el derecho a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio. Aparte de estos ruidos constantes, también preocupan ruidos puntuales como consecuencia de celebración de fiestas populares o actividades recreativas y culturales.

En todo caso, tal y como ha sido debatida y concebida, la Ordenanza de Convivencia que propone la Comisión ciudadana aspira a ser algo más que otra norma reglamentaria municipal. Es manifiesto que su objetivo es evitar el fomento y la promoción de la convivencia, tanto por parte de la vecindad como por

parte de la corporación. En este sentido, las prohibiciones y sanciones que establece sobre determinadas conductas que vulneraban la convivencia solo se explican y se justifican en la consecución de esos objetivos y, por tanto, en la protección de la convivencia ciudadana como valor fundamental de las relaciones sociales.

## **B) CONSULTA**

Por la Concejalía de Seguridad Ciudadana y Movilidad del Ayuntamiento de La Laguna se pide una valoración jurídica de la propuesta de Ordenanza municipal para la Convivencia Ciudadana en La Laguna elaborada por la Comisión Ciudadana de Convivencia.

## **C) INFORME**

### **1.- SOBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL PARA ELABORAR UNA ORDENANZA DE CONVIVENCIA CIUDADANA.**

Convivencia ciudadana, en su acepción más amplia, es un concepto vinculado a la coexistencia pacífica y armónica de grupos humanos en un mismo espacio. Consiste en que los ciudadanos y ciudadanas respetan sus derechos y deberes mutuos al interrelacionarse en espacios públicos y privados. Para mantener la convivencia se deben crear medidas e instrumentos que promuevan y faciliten la misma a la vez que reduzcan las causas de conflictos, previniendo y, en su caso, sancionando y restaurando el daño que pudiera causarse. Este es el ámbito que debe servir para delimitar el alcance de las competencias municipales en esta materia.

Tras la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante) por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local que añadió, entre otros, el artículo 139, las entidades locales para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos,

infraestructuras, instalaciones y espacios públicos quedan facultadas para establecer infracciones y sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en las correspondientes ordenanzas, aun que sólo en defecto de normativa superior al específico.

Ahora bien, esta potestad sancionadora, en tanto que mero instrumento, sólo se entiende en relación con las competencias propias que el artículo 25.2 LBRL (recientemente reformado por la Ley 27/2013) reconoce a los municipios. Entre ellas, las competencias en que se fundamenta la Ordenanza de Convivencia son las siguientes: el urbanismo, con especial referencia a la protección del Patrimonio histórico (apartado a), el medio ambiente urbano; en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (apartado b), infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad (apartado d), la evaluación e intervención de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (apartado e), la protección de la salubridad pública (apartado j) y la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (apartado l), todo ello, en el marco de la competencia general para atender cuantos asuntos son de interés de los vecinos (artículo 25.1 LBRL).

Esta es el marco competencial en que se fundamenta el proyecto de Ordenanza de Convivencia que motiva este informe, en particular esas referencias legales constituyen el sustento jurídico de la iniciativa reglamentaria y de su contenido.

## **2.- SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE ORDENANZA.**

La Ordenanza para la Convivencia Ciudadana en San Cristóbal de La Laguna se estructura en un total de tres títulos, divididos a su vez en capítulos, y en algunos casos en secciones y subsecciones. En concreto, su estructura y contenido es el siguiente:

## • TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.

El título I está destinado a regular las disposiciones generales y se encuentra estructurado en tres capítulos.

El primer capítulo establece la finalidad, el objeto, los fundamentos legales, el ámbito de aplicación y la competencia municipal. De este capítulo se ha de destacar:

- a) La finalidad de la Ordenanza es promover la convivencia ciudadana. Para ello formula medidas encaminadas a fomentar y promover la convivencia en el municipio, a continuación delimita conductas restrictivas y/o prohibidas, y, en último lugar, establece un régimen de infracciones y sanciones.
- b) La Ordenanza incorpora criterios orientadores de la Carta Europea de la Autonomía Local. Y, como queda dicho, se basa en la competencia para ordenar las relaciones de convivencia que resulta del artículo 139 en relación con el artículo 25 de la LBRL.

El segundo capítulo establece las normas generales de Convivencia Ciudadana y Cívica. En este capítulo se recogen los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el ámbito de la convivencia.

El capítulo tercero hace alusión a las medidas de fomento de la convivencia. Dentro de este capítulo es importante destacar la previsión de creación de la Comisión Ciudadana para la Convivencia como Consejo Sectorial, con base en el artículo 32.2 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (aprobado el 16 de abril de 2009).

Además, en este capítulo se posibilita (el Ayuntamiento "podrá") la creación del Servicio de Mediación y Convivencia Ciudadana y la Unidad de Educación Comunitaria dentro de la estructura orgánica municipal.

## • TÍTULO II.- NORMAS DE CONVIVENCIA EN EL ESPACIO PÚBLICO.

### *- Preliminar: ámbito y estructura.*

En coherencia con los objetivos de convivencia perseguidos por la norma, el contenido de este título –que abarca todas las materias objeto de regulación– se caracteriza por recalcar la importancia de los derechos de los ciudadanos como razón de ser de la regulación, dejando en un segundo plano la acción punitiva municipal. Es por ello que los capítulos están titulados como: “Derecho a...”.

En cuanto a su estructura, el título se divide en diez capítulos, alguno de ellos con secciones y subsecciones. A su vez, los capítulos siguen una estructura similar: en un primer lugar, el fundamento de la regulación; a continuación, el fincauto de esa actividad o servicio, o bien medidas para erradicar las conductas contrarias a la “buena convivencia”; y, en último lugar, las normas de conducta y prohibiciones. El régimen de infracciones y sanciones queda para el Título III.

### *- Capítulo 1.- Derecho a disfrutar del paisaje urbano.*

La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en el derecho a disfrutar del paisaje urbano, que es indisociable del correlativo deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro, tal y como establece el artículo 4.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo (aprobado por R.D.-Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Por su parte, el artículo 5.d) del mismo texto normativo establece el deber de respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.

En concreto, este capítulo trata de regular las conductas relacionadas con los grafitos y pintadas, y, también, la materia referente a las pancartas, cartelas, adhesivos, etc.

En cuanto a los grafitos se ha de incidir en el supuesto de que tales conductas se realicen en el conjunto histórico. Aunque inicialmente la Comisión planteó una modificación a la Ley 4/1989, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias (LPHIC, en adelante), sin embargo, lo cierto es que esa Ley ya tipifica como infracción la conducta que se quiere evitar y, por ende, prohibir, por la Ordenanza, esto es, realizar grafitos o pintadas en ese espacio protegido (cfr. artículo 96 LPHIC). Es por ello que, con base en la competencia otorgada en el artículo 23.2 a) LRRLE (protección del patrimonio histórico) en relación con el repetido artículo 139 de la misma Ley, la Ordenanza tipifica como infracción dicha conducta sin hacer remisión a la LPHIC. En todo caso, es importante tener en cuenta que el Código Penal recoge tanto delitos contra el patrimonio histórico como daños producidos al mismo, por tanto la Ordenanza se aplicará en caso de supuestos de menor trascendencia e impacto para el patrimonio cultural que, por ello, no constituyan delito o falta en el ámbito penal.

En cuanto a las pancartas, carteles, adhesivos, publicidad, anuncios, propaganda, entre otros medios, la Ordenanza sólo permite su colocación en lugares expresamente habilitados para ello. A estos efectos corresponde a los servicios municipales acotar dichos lugares.

### ***- Capítulo II.- Derecho a usar el espacio público.***

Este capítulo se divide en dos secciones: sección I sobre juegos y actividades deportivas y la sección II sobre otros usos inadecuados o impropios del espacio público.

La fundamentación de esta regulación trae causa del derecho que tienen todas las personas a la libre circulación y a no ser perturbadas en su ejercicio. Se trata de usar el espacio público de forma racional, tanto por parte de la ciudadanía, como por parte del Ayuntamiento.

Es importante destacar en relación con el juego, que la Ordenanza que se propone no prohíbe -ni lo pretende- el juego en las calles, únicamente persigue:



regular y, en su caso, prohibir los juegos y prácticas deportivas que perturben los derechos legítimos de los vecinos y vecinas, aquellos que pongan en peligro la integridad física de los usuarios y usuarias del espacio público, así como la integridad de los bienes. En todo caso la Ordenanza muestra el esfuerzo por emplear un lenguaje que no ofrezca duda de lo que se prohíbe y de las razones que lo justifican.

Por otra parte, la preocupación de la Comisión por la cantidad de eventos que se realizan en zonas concretas del municipio, explica que el apartado 3 del artículo 14 de la Ordenanza disponga que el Ayuntamiento "debe atender al uso racional del espacio público" para autorizar eventos o pruebas deportivas, intentando que las mismas no se realicen siempre en los mismos lugares.

Con respecto al fomento de las actividades deportivas, aun cuando la Comisión quiso establecer una regulación completa de la materia, incluyendo la seguridad en el interior de los eventos, sin embargo, para evitar posibles conflictos con otras Administraciones, el artículo 16 de la Ordenanza recoge tan sólo las competencias que la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte, atribuye a los municipios, sin perjuicio de mostrar su preocupación por que se consiga la necesidad de conseguir la máxima cooperación interadministrativa.

En cuanto a la sección II sobre otros usos impropios del espacio público, se hace alusión a conductas como acampar en las vías y espacios públicos urbanos y utilizar los bancos y asientos públicos para usos distintos a los que están destinados, tales como lavarse, bañarse, lavar ropa o animales. No se trata de sancionar, sino de poner los medios para evitar esta clase de conductas y, en su caso, de corregirlas, en sintonía con el resto de la Ordenanza.

Es importante destacar en este punto que se hace alusión a los espacios públicos urbanos, dejando a un lado espacios tales como playas, montes, etc. que exceden de la competencia municipal.

### ***- Capítulo III.- Derecho a disfrutar del espacio público.***

Dentro de este capítulo se distinguen tres secciones, las dos primeras dedicadas a la mendicidad y a la prostitución, la tercera recoge otras conductas impropias en el espacio público.

De la sección I sobre la mendicidad se ha de señalar que, a diferencia de otras Ordenanzas, se han introducido en el título de la sección una serie de adjetivos que aclaran que no se prohíbe la mendicidad sin más, sino sólo aquella que se realice de forma coactiva, de acoso, insistente o agresiva, para con los vecinos y vecinas. En este sentido, el artículo 21 de la Ordenanza establece que en supuestos de mendicidad no previstos en los apartados anteriores los agentes de la autoridad conducirán a dichas personas a los servicios sociales sin, por supuesto, sancionarlas.

En cuanto a la sección II sobre la prostitución su fundamento es preservar a la ciudadanía de la exhibición de prácticas de ofrecimiento o solicitud de los servicios sexuales, evitar problemas de visibilidad, prevenir la explotación de determinados colectivos y, de modo general, mantener la convivencia en el espacio público.

En España el ejercicio de la prostitución no es ilegal, salvo que se den los supuestos previstos en el Código Penal (artículos 187 a 191). Sin embargo, son varios los municipios que abordan el tema con Ordenanzas específicas o simplemente lo hacen a través de la Ordenanza de convivencia usando como modelo la Ordenanza Tipo de Convivencia de la FEMP, la Ordenanza que se analiza se sitúa en este ámbito. No sólo se formulan principios y reglas relativos a la prostitución, sino que, además, se tipifica y sanciona solicitar, negociar o aceptar servicios sexuales, así como el ofrecimiento de los mismos. Por otra parte, dentro de esta misma sección, la Ordenanza prohíbe la realización de actos sexuales y obscenos en los espacios públicos. A su vez, en el artículo 23.4 del proyecto de Ordenanza hace alusión a la posibilidad de crear un Plan para el abordaje integral

de la prostitución, previendo la posible creación de una Unidad administrativa especializada con dicha finalidad (artículo 23.5)

Como se ha planteado, el ejercicio de la prostitución en nuestro país no está prohibido. Ni el legislador estatal ni el autonómico han querido abordar la cuestión. Se plantea la duda de si la Ordenanza es el instrumento adecuado para prohibir la misma.

Es cierto que en base al artículo 139 LBAI el Ayuntamiento puede prohibir determinadas conductas y tipificar infracciones con sus correspondientes sanciones, pero se entiende siempre y cuando estas conductas causen algún perjuicio o molestia a la convivencia ciudadana o al espacio público. Así que, en caso de admitirse la prohibición de la prostitución en el municipio de San Cristóbal de La Laguna, la disposición debería aclarar que ello sería así siempre que la misma produjere perturbación de la tranquilidad, seguridad o salubridad ciudadana. No es ésta, sin embargo, la redacción que se recoge en la propuesta de Ordenanza, sino, como quedó dicho, la prohibición de la prostitución en todas sus vertientes; una formulación que resulta contraria a los principios de necesidad - incidencia en la tranquilidad, seguridad...- y de proporcionalidad.

Por otra parte, el texto que se analiza considera que todas las mujeres que ejercen la prostitución son víctimas de violencia de género. Se trata de una declaración que carece de sustento jurídico. De acuerdo con el artículo 3 f) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género:

*"En función del medio empleado y el resultado perseguido, y con independencia de que las mismas estén o no tipificadas como delito o falta penal o infracción administrativa por la legislación vigente en cada momento, se considerará, a los efectos de esta Ley, formas de violencia contra las mujeres las consistentes en las siguientes conductas:*

*f) El tráfico o explotación de mujeres con fines de explotación sexual, prostitución y comercio sexual, cualquiera que fuera el tipo de relación conyugal, paterno-filial, laboral, etc.- que une a la víctima con el agresor".*

Por tanto, de acuerdo con la Ley transcrita, sólo son víctimas de violencia de género, las mujeres que ejerzan la prostitución de forma obligada, sin que se pueda considerar víctimas de violencia de género a la prostituta que realiza la actividad de forma libre.

En esta misma línea, el artículo 23 repite que todas las personas que padecen la situación de prostitución son víctimas de violencia de género. Además, el apartado segundo del mismo artículo establece que dichas personas se derivarán a los Servicios y Recursos Especializados en Violencia de Género del Cabildo Insular, cuando el Ayuntamiento también cuenta con servicios especializados.

Pues bien, por las razones expuestas, los artículos 22, 23 y 24 de la Ordenanza no se ajustan a la legalidad vigente. Ahora bien, entendiendo la preocupación de los miembros de la Comisión, se propone la siguiente redacción:

#### *Sección II.- Utilización del espacio público para la práctica de actos de carácter obsceno o sexualmente explícitos*

##### *Artículo 22.- Fundamentos de la regulación*

*1. La exhibición de ofrecimiento de prácticas sexuales en la calle y la realización de actos de carácter obsceno o sexualmente explícitos constituyen una vulneración de la convivencia, sin perjuicio de que, además, pueda suponer una forma de violencia de género en los supuestos del artículo 3.f) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género.*

##### *Artículo 23.- Medidas para erradicar el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales*

*1. El Ayuntamiento de la Laguna, a través de los servicios sociales competentes, prestará información y ayuda a todas aquellas personas que padezcan la situación de prostitución, en especial a aquellas que se consideren víctimas de violencia de género conforme a la Ley Canaria 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de la Mujeres contra la Violencia de Género.*

*2. Los servicios municipales competentes, con el auxilio de los y las agentes de la autoridad, si es el caso, informarán a todas las personas que*

podrán ser situaciones de prostitución en espacios públicos, de las dependencias municipales y de los centros de atención institucional o de carácter privado (asociaciones, ONG, etcétera) a los que puedan acudir para recibir el apoyo que sea necesario para abandonar estas prácticas. Específicamente se derivaron a los centros especializados municipales y, en su caso, insulares en materia de violencia de género.

3. El Ayuntamiento de La Laguna abordará la realización de un Plan para el Abordaje Integral de la Prostitución, a fin de evitar que el ofrecimiento de favores sexuales en la vía pública afecte a la convivencia ciudadana y poder atender a las personas que realizan estas actividades.

4. El Plan para el Abordaje Integral de la Prostitución coordinará todas las actuaciones de servicios a las personas que realizan esta actividad en el espacio urbano, y en este sentido recogerá:

- a) Colaborar y establecer convenios
- b) Informar sobre los servicios públicos disponibles y muy especialmente los servicios a las personas: servicios sociales, servicios educativos y servicios sanitarios,
- c) Informar de los derechos
- d) Colaborar con las entidades referidas en esta materia para ofrecer nueva formación a las personas que integran este colectivo.
- e) Informar y ofrecer los recursos laborales disponibles desde la Administración o en colaboración con las entidades referentes en la materia.

5. El Ayuntamiento de La Laguna podrá crear, en el marco del Plan para el Abordaje Integral de la Prostitución, una unidad especializada con la finalidad de afrontar el fenómeno en el municipio.

6. El Ayuntamiento de La Laguna colaborará inmensamente en la persecución y represión de las conductas atentatorias contra la libertad e indemnidad sexual de las personas que puedan cometerse en el espacio público, en especial las actividades de proxenetismo o cualquier otra forma de explotación sexual, y, muy especialmente, en lo relativo a los y las menores.

#### Artículo 24.- Normas de conducta

1. De acuerdo con las finalidades recogidas en el artículo anterior se prohíbe la práctica en el espacio público de actos de carácter obsceno o sexualmente explícitos.

2. Las conductas anteriormente descritas se consideran especialmente agravadas si tienen lugar en el espacio público a menos de doscientos metros de centros docentes y zonas de juegos infantiles.

Además, en coherencia con la propuesta alternativa apuntada, la infracción tipificada en el artículo 47.1 e) de la Ordenanza, sobre la prohibición del ofrecimiento y solicitud de servicios sexuales, se daba suprimida.

Con respecto a la sección III, ésta abarca otras conductas inapropiadas o inadecuadas del espacio público y se divide en tres subsecciones:

-La subsección I contiene conductas tales como hacer necesidades fisiológicas en el espacio público cuya fundamentación es el derecho a la protección de la salud pública y la salubridad.

-La subsección II recoge actividades y prestación de servicios no autorizados, su fundamento se encuentra en el derecho de la ciudadanía a no ser molestado o perturbado en el ejercicio de su libertad, la salvaguarda de la seguridad pública, etc. A su vez, dentro de esta subsección se han incluido:

En primer lugar, la prohibición de diversas conductas de forma tasada, tales como: juegos que impliquen apuestas, vigilancia de vehículos, lavado de vehículos y, actividades que supongan acciones de presión o insistencia hacia los ciudadanos, o perturben la libertad de circulación de éstos, siempre que no cuenten con la autorización pertinente, poniendo como ejemplo, la actividad de captación de socios por parte de organizaciones y asociaciones, etc.

En segundo lugar, se establece de forma genérica la prohibición de cualquier actividad o prestación de servicio no autorizado en el espacio público.

-La subsección III hace referencia a la prohibición de realizar hogueras y "fogatas" salvo en caso de celebraciones o fiestas populares y siempre con autorización expresa.

#### ***• Capítulo IV.- Derecho al uso del mobiliario urbano.***

Este capítulo protege el uso racional del mobiliario urbano y la integridad del patrimonio municipal.

*• Capítulo V.- Derecho a un entorno sin ruidos.*

A pesar de la conflictividad que suscita el ruido, el municipio de San Cristóbal de La Laguna no cuenta con una Ordenanza que regule el ruido "vecinal". Se trata, además, de un espacio no regulado por normas de superior rango. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido excluye de su ámbito de aplicación las relaciones vecinales (artículo 2.2) y la Comunidad Autónoma Canaria no ha aprobado una Ley del Ruido o de Contaminación Acústica que pudiera ser aplicable a estos supuestos.

Es cierto que el Gobierno de Canarias ha redactado un modelo de Ordenanza municipal de control de ruidos. Sin embargo, se trata de un modelo tipo, sin valor normativo, de modo que cualquier regulación municipal sobre la materia requiere precisar los niveles de ruidos en relación con los cuales se establecen las limitaciones y prohibiciones; en su caso, asumiendo el anexo de la citada Ordenanza-Tipo.

En el caso que se estudia, tras un largo debate, y a sugerencia de la Gerencia de Urbanismo de La Laguna, la propuesta de Ordenanza se limita a efectuar una llamada a los niveles de ruido establecidos en el R.D. 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, aun cuando esta normativa no es de aplicación al ruido vecinal. Se descartó la reproducción, siquiera con carácter provisional, de los niveles de ruido incluidos en el anexo de la Ordenanza-tipo elaborada por el Gobierno de Canarias.

Por último, el artículo 37 de la Ordenanza regula las actuaciones musicales en la calle. Se establece que es obligatorio pedir autorización para usar el dominio público, así como el cumplimiento de una serie de prescripciones establecidas por la Concejalía de Educación y Fiestas, como administración con competencia específica sobre la materia.

***- Capítulo VI.- Animales.***

Se hace una remisión a la Ordenanza reguladora para la tenencia de animales (BOP nº 129, 2 de octubre de 2013).

***- Capítulo VII.- Playas.***

Se hace una remisión a la Ordenanza Municipal de Playas y Piscinas que se dictó al efecto.

***- Capítulo VIII.- Consumo de bebidas alcohólicas.***

Se hace una remisión a la Ordenanza Municipal reguladora del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en la Vía Pública (BOP nº 14/2013, lunes 28 de enero).

***- Capítulo IX.- Venta Ambulante.***

Se hace una remisión a la Ordenanza Municipal de Venta Ambulante publicada en el BOP nº 73 de 19 de junio de 2002 o a aquella que la sustituya.

***- Capítulo X.- Menores.***

Con base en la legislación aplicable, se recuerda y precisa la responsabilidad de los menores y la de sus padres, madres, tutores o guardadores. Además, se ha considerado fundamental reiterar la obligación de asistir a los centros de enseñanza, estableciendo, además, para reforzarla, el protocolo a seguir en caso de incumplimiento.



## **TÍTULO III.- DISPOSICIONES COMUNES SOBRE RESPONSABILIDAD Y RÉGIMEN SANCIONADOR.**

Este título se divide en seis capítulos. De estos seis capítulos, el que puede generar alguna duda es el primero referente al régimen sancionador, pues el resto de capítulos (disposiciones generales, reparación de daños, medidas de policía administrativa, medidas cautelares y medidas de ejecución forzosa) no son sino aplicación del derecho administrativo sancionador común.

En cuanto al régimen sancionador (capítulo I) se destacan las siguientes cuestiones:

### **1.- Clasificación de las infracciones.**

Las infracciones se clasifican en muy graves, graves o leves. Dentro de las leves se distinguen, atendiendo a su gravedad, tres grados: grado mínimo, grado medio y grado máximo. Esta trilogía responde al mismo planteamiento que el recogido en la vigente Ordenanza en materia de consumo de bebidas alcohólicas. Esta clasificación se hace necesaria dada la gravedad jurídica de alguna de las conductas sancionadas. En todo caso, la ordenación de las conductas como muy graves, graves o leves se ha hecho atendiendo a los criterios que recoge el artículo 140) LRL.

### **2.- Aviso de los agentes previo a la sanción: Registro administrativo.**

La Ordenanza introduce una novedad importante en el artículo 48 "el aviso de los agentes de la autoridad previo a la sanción". Este aviso responde al principio de fomento de la convivencia y a la levedad de algunas de las conductas sancionadas. Y es que, la finalidad de esta Ordenanza es modular a la ciudadanía y fomentar la buena convivencia ciudadana, dejando la potestad sancionadora como último recurso. Este aviso consiste en que el agente de la autoridad advertirá a las personas que cometan por primera vez alguna de las infracciones tipificadas en la Ordenanza de que dichas

órdenes están prohibidas por la misma. El apartado 2 del mismo artículo establece en qué supuestos no será de aplicación el aviso previo a la sanción, esto es en las conductas graves y muy graves, por tanto el aviso sólo se hará en las conductas leves.

Con el fin de asegurar la efectividad de ese mecanismo de aviso se prevé la creación de un Registro en el que quede constancia de las citadas advertencias. En ese Registro debe acreditarse cada aviso a través de un asiento una serie de datos que se establecen en la Ordenanza. El instrumento que se propone se inspira en lo establecido en los artículos 38 y siguientes Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los artículos 151 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y en el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.

### **3.- La competencia del procedimiento sancionador**

Según lo dispuesto en el artículo 127. 1 f) L.BRL, corresponde a la Junta de Gobierno Local: "Ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano". No obstante, el artículo 15.2 g) del Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, aprobada en sesión plenaria celebrada el día 16 de abril de 2009 establece que corresponde a la Junta de Gobierno Local: "La resolución de los procedimientos tramitados en el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando conllevan la imposición de multas en cuantía superior a 30.000,00 euros, salvo que una ley sectorial contenga otras previsiones, y/o la clausura o cierre definitivo de la actividad, excepto las que correspondan a la Gerencia Municipal de Urbanismo". El Reglamento no establece a quién corresponde la potestad sancionadora cuando las multas sean de cuantía inferior a 30.000,00 euros. Por tanto, la competencia es de la Junta de

Gobierno Local sólo que habrá que atender a las delegaciones que en su caso se efectúen.

Por otra parte, es preciso establecer reglas claras sobre la competencia para instruir los procedimientos sancionadores. Dado que la Ordenanza trata diversas materias, esa instrucción debe corresponder al servicio municipal titular del bien material o jurídico directamente perjudicado por las infracciones cometidas, o bien aquel que tenga la competencia para otorgar las autorizaciones en los supuestos contenidos en esta Ordenanza. Éstos son los criterios que propone la Ordenanza.

#### **4.- El destino de las multas.**

El artículo 55 de la Ordenanza, tomando como referencia el artículo 167 de la Ordenanza tipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), establece que el importe de los ingresos del Ayuntamiento en virtud de las sanciones impuestas se destinará a mejorar el espacio urbano como lugar de encuentro y convivencia. Se trata de una fórmula que, por ejemplo, establece la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora que establece en su disposición adicional tercera la obligación de destinar las sanciones económicas a la financiación de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas.

#### **5.- La sustitución de las multas por trabajos en beneficio de la comunidad, sesiones socioeducativas, u otro tipo de actividades cívicas.**

Se incluye esta posibilidad en la Ordenanza con base en la disposición adicional decimocuarta de Ley de Municipios, recientemente aprobada por el Parlamento de Canarias. Esa disposición establece lo siguiente:

*“En el ejercicio de su potestad sancionadora y por aplicación analógica de lo previsto en el Código Penal, los jueces, a través de la correspondiente ordenanza, podrán possibilitar la sustitución de las multas impuestas por infracciones administrativas, por la ejecución de trabajos en beneficio de la comunidad vecinal”*

La sustitución será de aplicación alternativa y voluntaria por parte de los infractores. Sólo se podrá aplicar a las infracciones que tengan la calificación de leves de grado mínimo. Y sólo podrán acogerse a la misma las personas físicas de entre 14 a 30 años, ambos incluidos y aquellas personas que no cumpliendo el requisito de la edad tengan dificultades económicas acreditadas a través de los Servicios de Bienestar Social del Ayuntamiento de donde residan siempre que cumplan unas determinadas condiciones. La regulación y el procedimiento de la sustitución se establecen en el Anexo I de la Ordenanza. Del mismo cabe destacar el artículo 3 que hace alusión a la jornada de trabajo estableciendo que la jornada de trabajo en beneficio de la comunidad, las sesiones socioeducativas u otro tipo de trabajos cívicos tendrán una duración no inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis con un mínimo de una jornada y un máximo de quince. En cuanto al artículo 4 sobre la valoración de la medida se dispone que se prestará una jornada de trabajo o se asistirá a una sesión formativa por cada 30,00 euros de sanción.

La explicación de esos cálculos y cifras es la siguiente: las únicas multas conmutables son las leves de grado mínimo, esto es, multas de 120 a 330 euros. A una persona que se le imponga una multa de 120 euros deberá trabajar o asistir a sesiones formativas durante cuatro días mientras que a la que le impongan 330 euros deberá trabajar 11 días. Se establece la cantidad de 30 euros por jornada teniendo en cuenta que en la jornada de 6 horas, la hora se remunerará a 5 euros y en la jornada de 4 horas a 7,5 euros. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) los menores de 25 años en el sector de la industria, construcción y servicios eran remunerados en el año 2009 a 3,5 euros la hora, aumentándose dicha cantidad a 8,9 euros en el año

2013<sup>1</sup>. Por lo expuesto se entiende la cuantía proporcional y conforme a Derecho.

#### D) CONCLUSIÓN.

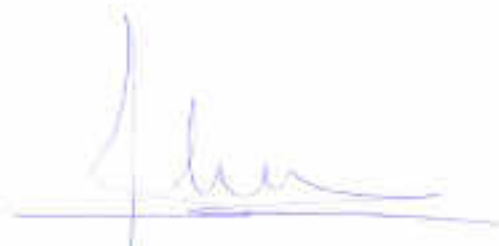
A la vista de cuanto queda expuesto se concluye que la Ordenanza de Convivencia Ciudadana de San Cristóbal de La Laguna es conforme a Derecho, sin perjuicio de las consideraciones que se hacen sobre la Sección II del Capítulo III del Título II dedicado a la prostitución y la propuesta alternativa que se formula.

Este es nuestro parecer que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho, y que damos en La Laguna, siendo treinta de marzo de dos mil quince.



Francisco Villar Rojas

Catedrático de Derecho Administrativo



Alicia Espejo Campos

Profesora de Derecho Administrativo

GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

<sup>1</sup> [www.inc.es](http://www.inc.es) Salario anual medio, mediano y modal. Salario por hora. Brecha salarial de género (no ajustada) en salarios por hora.