

**La sanción de prestaciones en beneficio
de la comunidad en las ordenanzas
de convivencia ciudadana.**

OTROS TÍTULOS EN ESTA COLECCIÓN

17. **LIDERAZGO SISTÉMICO DE LA ORGANIZACIÓN. DECISIONES ESTRATÉGICAS Y CULTURALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS.**
José Ignacio Castresana y Adolfo Blanco.
18. **II ESTUDIO DE DETECCIÓN DE NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LAS CORPORACIONES LOCALES ANDALUZAS. INFORME CEMCI 2000.**
Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
19. **DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA.**
Juan Antonio Varona Arciniega.
20. **DOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL. CONTROL Y FISCALIZACIÓN Y LAS NUEVAS FIGURAS CONTRACTUALES.**
José Luis Valle Torres.
21. **LEY 7/99, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA. COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.**
Fernando Fernández-Figueroa Guerrero.
22. **LECCIONES DE FUNCIÓN PÚBLICA.**
Dirigido por Federico A. Castillo Blanco.
23. **LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES EN LITIGIO FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**
José Pérez Gómez.
24. **PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. JOSÉ MIGUEL CARBONERO GALLARDO.**
25. **LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEC EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**
María Jesús Gallardo Castillo.
26. **EL REMANENTE DE TESORERÍA. UN ESTUDIO INTEGRAL.**
José Luis Valle Torres.
27. **EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL.**
Coordinado por Alberto Palomar Olmeda.
28. **LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA**
Carlos López López.
29. **LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU APLICACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES.**
Coordinado por José Antonio Moreno Molina.
30. **QUINCE ESTUDIOS PRESUPUESTARIO-CONTABLES PARA EL SECTOR LOCAL.**
José Luis Valle Torres.
31. **MANUAL PRÁCTICO DE DERECHO URBANÍSTICO DE ANDALUCÍA.**
Coordinado por Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián.
32. **FORMULARIOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
José Ignacio Rico Gómez y Joaquín Meseguer Yebra.
33. **ENTIDADES LOCALES Y DERECHO DE DISCAPACIDAD**
Coordinado por Juan González-Badía Fraga.
34. **ADMINISTRACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA**
Manuel Álvarez Rico, Vicente María González-Haba Guisado, Enrique Orduña Prada
35. **ESTUDIOS SOBRE LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA (LAULA) Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
Coordinado por Manuel Zafra Victor.
36. **COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**
Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada.
37. **AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**
Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
38. **NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**
Remedios Roqueta Buj.
39. **EL PERSONAL LABORAL Y MEDIDAS DE ADECUACIÓN A LA CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Xavier Boltaina Bosch.

La sanción de prestaciones en el beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana.

MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA.
*Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Valencia.*



GRANADA, 2014

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 958-84-941051-8-0
Depósito legal: GR 1004-2014

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I: LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	17
1.1. LA CONVIVENCIA CIUDADANA COMO ASUNTO DE INTERÉS LOCAL	21
1.2. EL CARÁCTER TRANSVERSAL DE LAS COMPETENCIAS IMPLICADAS.....	28
1.3. LAS ORDENANZAS LOCALES COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DE LA CONVIVENCIA.....	37
1.3.1. Las potestades administrativas de intervención y sanción en las ordenanzas locales	37
1.3.2. La ordenación de la convivencia ciudadana en las ordenanzas locales	39
CAPÍTULO II: LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LAS ORDENANZAS LOCALES PARA REGULAR LA CONVIVENCIA DE INTERÉS LOCAL.....	45
2.1. EL CONTENIDO Y LOS LÍMITES DE LAS ORDENANZAS LOCALES	49
2.2. EL VALOR JURÍDICO DE LOS REGLAMENTOS LOCALES: LA ORDENANZA LOCAL COMO NORMA REGLAMENTARIA DE NATURALEZA ESPECIAL	59
2.2.1. El papel de los reglamentos en la efectividad de la autonomía local	60
2.2.2. Las ordenanzas de convivencia vecinal y los principios de legalidad y reserva de ley	67

CAPÍTULO III: LA INCIDENCIA DE LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA EN LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES 73

3.1. EL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA.....	78
3.2. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN	80
3.3. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	82
3.4. EL DERECHO AL HONOR	85
3.5. EL PRINCIPIO DE LIBERTAD Y LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	86
3.6. EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA	87
3.7. LA LIBERTAD DE EMPRESA	90
3.8. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD	92

CAPÍTULO IV: LA INFRACCIÓN DE LAS ORDENANZAS SOBRE CONVIVENCIA CIUDADANA: EL RÉGIMEN SANCIONADOR 95

4.1. LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA	100
4.2. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	110
4.2.1. Las ordenanzas locales de convivencia ciudadana y la garantía del principio de legalidad	111
4.2.2. Las ordenanzas de convivencia ciudadana y el principio <i>non bis in idem</i>	115
4.2.3. Las ordenanzas de convivencia vecinal y el principio de proporcionalidad de las sanciones.....	117
4.2.4. Las ordenanzas locales y el principio de presunción de inocencia	118
4.2.5. Las ordenanzas locales y el derecho de defensa	120

CAPÍTULO V: LAS PRESTACIONES PERSONALES COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LAS ORDENANZAS 121

5.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.....	125
5.1.1. Concepto y naturaleza jurídica.....	125
5.1.2. Fundamento y finalidad de las prestaciones en beneficio de la comunidad	131

5.2. LAS PRESTACIONES PERSONALES COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA LÍMITES CONSTITUCIONALES	135
5.3. LA NECESIDAD DE CONSENTIMIENTO PERSONAL Y EXPRESO PARA PODER IMPONER LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.....	141
5.3.1. El fundamento de la prestación del consentimiento.....	141
5.3.2. La prestación del consentimiento no constituye una forma de terminación convencional del procedimiento.....	147
5.4. LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA.....	150
5.5. EL OBJETO DE LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.....	158
5.6. LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD COMO ALTERNATIVA A LAS SANCIONES DE CONTENIDO ECONÓMICO: FORMAS DE APLICACIÓN	162
5.6.1. Las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción principal alternativa	163
5.6.2. La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción sustitutiva	166
 CAPÍTULO VI: LAS PRESTACIONES PERSONALES COMO OBLIGACIÓN ALTERNATIVA A LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA: LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL DEL PROCEDIMIENTO.....	171
 CAPÍTULO VII: LA APLICACIÓN DE LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD A LOS MENORES DE EDAD	183
7.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DE LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD A LOS MENORES DE EDAD	187
7.2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MENORES DE EDAD. MINORÍA DE EDAD Y LÍMITES A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	193
7.2.1. La responsabilidad administrativa de los menores de edad y la exigencia de culpabilidad	193
7.2.2. La ausencia de un criterio general para la exigencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador.....	195

7.2.3. La inaplicación de los criterios cronológicos de imputabilidad previstos en la legislación penal	196
7.2.4. Las normas sectoriales: criterios de atribución de responsabilidad.....	202
7.3. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA O SUBSIDIARIA DE LOS GARANTES EXTINGUE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DIRECTA DEL MENOR: LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO IMPUESTAS A LOS MENORES Y LA NECESIDAD DE PREVER SANCIONES ALTERNATIVAS	205
7.3.1. El principio de personalidad de las sanciones.....	205
7.3.2. Fundamento y naturaleza jurídica de la responsabilidad solidaria y subsidiaria del garante	207
CAPÍTULO VIII: LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD	219
8.1. LA ASIGNACIÓN DE LOS TRABAJOS A REALIZAR EN EL ÁMBITO DE LA PRESTACIÓN	223
8.2. GARANTÍAS Y DERECHOS DE LOS SUJETOS SOMETIDOS A LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.....	230
8.3. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PRESTACIÓN PERSONAL	236
BIBLIOGRAFÍA.....	241

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) de la Diputación de Granada continúa con su filosofía y mantiene sus grandes líneas de actuación como centro de excelencia e innovación en formación de directivos, cargos electos, habilitados estatales y empleados públicos locales de nivel superior o medio y el ser instrumento de apoyo a los municipios.

La publicación de este número 40 de la Colección Análisis y Comentarios es un buen ejemplo de continuidad en este servicio, porque su obra editorial sigue progresando, y lo hace en paralelo a su trabajo como entidad investigadora. Ambas, obra editorial y obra investigadora constituyen una unidad indisoluble, una unidad de conocimiento y una unidad de acción con diversidad de manifestaciones.

Cuatro decenas de publicaciones son ya un número digno de atención, que habla bien de quienes desean publicar en esta colección de Análisis y Comentarios, y habla bien, cómo no, de todos quienes se acercan como lectores estudiosos a sus páginas. La que hace el número 40, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, tiene en común con sus precedentes la finalidad de dar a luz pública estudios sistemáticos que profundicen en los aspectos más relevantes y atractivos de las administraciones.

La profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA, se esmera con un trabajo que no ha de dejarnos indiferentes. Muchos de los asuntos que aborda se adentran en terrenos que hoy a muchos se les antoja ya conocidos cuando no superados. La lectura atenta vendrá a corroborar que no es acertada esta apreciación, sino que más bien nos pone ante nosotros mismos, como si de un espejo se tratara, realidades algunas que han mutado legal o reglamentariamente y otras que por una dejación,

La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana.

llamémosle costumbrista, aparecen ante nuestros ojos como fórmulas apenas ensayadas en el pleno ejercicio de derechos y libertades ciudadanas. Ahí estriba quizá el mayor interés de la obra. Por eso, agradecemos esta valiosa aportación a la profesora María Jesús García y les emplazamos a todos ustedes a una grata e ilustrativa lectura.

CEMCI.

INTRODUCCIÓN

Desde un tiempo a esta parte venimos asistiendo a la proliferación de un cierto tipo de ordenanzas que se denominan de convivencia vecinal y que vienen en la mayoría de los casos a sustituir a las antiguas ordenanzas de buen gobierno. Esta nueva denominación trae causa de la Ley de bases de régimen local que en su artículo 139 atribuye a los municipios potestad sancionadora para garantizar lo que el citado artículo denomina “*convivencia de interés local*”¹. En todo caso estas ordenanzas se caracterizan por:

- Regular aspectos que inciden sobre el uso y utilización de espacios y servicios públicos, y las conductas que se desarrollan en los mismos que pudieran afectar al ejercicio de derechos de los administrados y a la protección y tutela de bienes jurídicos colectivos. El dominio público se configura así como espacio de convivencia ciudadana, de forma que las conductas desarrolladas en el mismo han de ser reglamentadas como presupuesto de garantía de esa convivencia.
- Contemplar una realidad cada vez más frecuente, y es que los causantes de conductas contrarias a esa convivencia vecinal sean menores de edad.

¹ El artículo 139 de la LRBRL señala: “*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, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes*”.

La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana.

- Incorporar el recurso a un tipo de sanción administrativa poco frecuente hasta el momento, pero a la que estas normas conceden gran importancia en cuanto que su utilización es recurrente en las ordenanzas de convivencia ciudadana, que son las prestaciones en beneficio de la comunidad.

El artículo 139 configura esa convivencia ciudadana como un asunto de interés local, y ello conlleva que sean los municipios, en el marco de las competencias atribuidas por el artículo 25 de la LRBRL, la administración llamada a garantizarla, lo que implica una actividad de regulación y normación de las conductas que se consideran lícitas y se permiten y ordenan, y de aquellas que se consideran ilícitas y se prohíben. En definitiva, ello remite a una actividad administrativa que establece límites a la actividad y conductas privadas para armonizarlas y hacerlas compatibles con el interés general, y que conlleva la ordenación y control de las mismas como manifestación de la capacidad de limitación o intervención de la administración sobre los administrados.

Pero además, esas normas que inciden de la manera dicha en la actividad de los administrados requieren el respaldo normativo de un régimen sancionador, lo que reconduce a otra de las manifestaciones de la actividad administrativa, la actividad sancionadora, y al ejercicio de las potestades públicas que con ella se relacionan.

En su vertiente normativa, tanto la actividad de intervención, como la actividad sancionadora² requieren de la aprobación de normas locales con capacidad para incidir en estos aspectos, es decir con capacidad para establecer el régimen de limitaciones a la actividad de los administrados y las consecuencias aparejadas a la falta de observancia de los preceptos que regulan y ordenan dicha convivencia, caso de que lleguen a vulnerarse.

² Téngase en cuenta la triple vertiente de la actividad de limitación o intervención, que implica la regulación o reglamentación material de la actividad, la actividad de control, que comporta la concesión de licencias y actos de control preventivo, y la potestad de reacción frente a las transgresiones de los deberes y prohibiciones, que comporta el recurso a los medios de ejecución forzosa en el ámbito de la actividad de limitación.

Paralelamente la actividad sancionadora también implica una triple vertiente, en tanto en cuanto el ejercicio de la potestad sancionadora comprende tres facultades básicas: la de establecimiento, imposición y ejecución, que concurren conjunta o separadamente en cada administración titular de la potestad.

Las ordenanzas constituyen el instrumento jurídico del que se valen las administraciones locales para la ordenación y regulación de las cuestiones relacionadas con la garantía de la convivencia y el orden público. Es decir, que en la consecución de ese fin de interés local, las ordenanzas locales tienen un papel relevante como instrumento normativo de ordenación a través del cual el municipio desarrolla una actividad de intervención y sancionadora. Puede así decirse que el núcleo de estas formas de actuación administrativa (de intervención y sanción) es el ejercicio de una potestad de ordenación que se manifiesta a través de la aprobación de ordenanzas municipales. La aprobación de tales ordenanzas constituye la manifestación normativa de una actividad de limitación y punitiva, e implica el ejercicio de potestades administrativas que inciden sobre la conducta y actividades privadas de los administrados, limitando o condicionando el ejercicio de derechos o incidiendo en su libertad de actuación. Así, en ejercicio de estas potestades de intervención atribuidas a la administración, las ordenanzas locales imponen limitaciones a los ciudadanos en favor de los intereses generales, limitaciones que se concretan en el establecimiento de deberes, prohibiciones y restricciones a su libertad de actuación.

Pero al mismo tiempo, esas normas que inciden de la manera dicha en los administrados, requieren el respaldo normativo de un régimen sancionador frente a posibles incumplimientos, lo que reconduce al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración y a su plasmación en las ordenanzas locales, todo ello orientado a una finalidad de interés público, cual es asegurar la convivencia ciudadana en el marco de las competencias municipales, a cuya consecución se ordenan las ordenanzas que toman el nombre de la finalidad que persiguen³.

Y ello plantea un problema adicional que tiene que ver con las posibilidades y límites de las ordenanzas para regular estas cuestiones, teniendo en cuenta que la ordenación de la convivencia ciudadana, en los términos en que lo hacen las ordenanzas locales, puede implicar la injerencia y limitación del ejercicio de derechos, una restricción de la libertad del individuo, así como el establecimiento de un régimen sancionador que opera como cláusula de cierre del sistema⁴. Es evidente que teniendo en cuenta el contenido de estas ordenanzas, la capacidad

³El ordenamiento jurídico impone el cumplimiento de una serie de órdenes y prohibiciones que pueden desembocar en sanciones administrativas. De esta forma, la potestad administrativa sancionadora es inseparable de la potestad administrativa de intervención.

⁴R. Jiménez Asensio, "Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana", en *Anuario de Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*, pág. 83 y ss.

de las mismas para regular estas cuestiones está condicionada y limitada por los principios de legalidad y reserva de ley. En efecto, teniendo en cuenta que la regulación de esa convivencia vecinal requiere el establecimiento de limitaciones a la actividad de los vecinos y el establecimiento de deberes y prohibiciones, así como del correspondiente régimen sancionador, los límites de las ordenanzas tienen con ver la observancia del principio de legalidad⁵ y con la regulación de materias sometidas al principio de reserva de ley.

Todo ello plantea una serie de cuestiones que tienen que ver con el concepto de convivencia ciudadana, el papel de las administraciones locales para conseguir esta finalidad de interés local, las competencias locales implicadas y las posibilidades de las ordenanzas, en cuanto instrumento jurídico- normativo de las administraciones locales para ejercer su potestades de intervención y sancionadora. Precisamente esta última cuestión requiere el examen de la naturaleza jurídica de las normas locales, y su posición en el sistema de fuentes. Todas estas cuestiones serán objeto de examen a lo largo de este trabajo, como también lo será el estudio de una sanción específica, prevista en este tipo de ordenanzas, y en la que centramos nuestra atención por su especificidad y su vinculación a la regulación de la convivencia vecinal. Se trata de las prestaciones en beneficio de la comunidad, que constituyen el objeto de este trabajo.

⁵ M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo (coord.), capítulo II, actividades y servicios, “Comentario al artículo 84 de la Ley reguladora de bases de régimen local”, en el libro *Comentarios a la Ley reguladora de bases de régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, 2007, Pág. 2156

CAPÍTULO I:
LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL MARCO
DE LA AUTONOMÍA LOCAL

LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1.1. LA CONVIVENCIA CIUDADANA COMO ASUNTO DE INTERÉS LOCAL. 1.2. EL CARÁCTER TRANSVERSAL DE LAS COMPETENCIAS IMPLICADAS. 1.3. LAS ORDENANZAS LOCALES COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DE LA CONVIVENCIA. 1.3.1. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE INTERVENCIÓN Y SANCIÓN EN LAS ORDENANZAS LOCALES. 1.3.2. LA ORDENACIÓN DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN LAS ORDENANZAS LOCALES.

1. LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

1.1. LA CONVIVENCIA CIUDADANA COMO ASUNTO DE INTERÉS LOCAL.

La LRBRL hace referencia a la convivencia como asunto de interés local en el artículo 139, habilitando a los municipios a incidir en la ordenación de las relaciones de convivencia a través del establecimiento de un conjunto de infracciones y sanciones administrativas. La Ley contempla por tanto la regulación de la convivencia ciudadana desde el punto de vista de las potestades sancionadoras de la administración local, como pone de manifiesto el artículo 139, ya citado, pero también los artículos 140 y 141 de la misma Ley. La LRBRL regula la convivencia vecinal desde el punto de vista del ejercicio de potestades sancionadoras, habilitando a la administración a regular las conductas antijurídicas que pueden llevar aparejada la imposición de una sanción. Pero la actividad sancionadora de la administración local es sólo el respaldo punitivo de una regulación administrativa previa que contempla la imposición de deberes y limitaciones a los administrados, y que presupone por tanto una actividad normativa de intervención administrativa. El legislador estatal ha puesto el acento en las consecuencias del incumplimiento de la ordenación referente a aspectos relacionados con el orden público, la protección del ejercicio de derechos de los ciudadanos o la tutela de ciertos bienes jurídicos colectivos sobre los que se sustenta esa convivencia, para resaltar las potestades sancionadoras de las administraciones locales a este respecto. Pero es evidente que si las ordenanzas locales pueden tipificar infracciones que afectan a ciertos intereses públicos es porque pueden imponer deberes y prohibiciones para proteger tales intereses.

En todo caso, los artículos citados anteriormente no sólo contienen una habilitación a los municipios para hacer uso de su potestad sancionadora a fin de preservar y garantizar la convivencia ciudadana, sino que además, y esto es más importante, conceptúan dicha convivencia como “*asunto de interés local*”, lo que supone que dicha convivencia forma parte del núcleo de intereses, necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, para cuya consecución, según el artículo

La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana.

25 de la LRBRL, el municipio puede, en el ámbito de sus competencias, realizar todas aquellas actividades y prestar cuantos servicios públicos vayan dirigidos a satisfacer esas necesidades.

La convivencia aparece por tanto contemplada en la Ley de Régimen Local como una finalidad de interés local que legitima el ejercicio de potestades administrativas por parte de la administración local, y más específicamente por parte de los municipios. La responsabilidad de preservar esa convivencia recae así sobre el municipio en tanto que administración llamada a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal en el ámbito de sus competencias.

En todo caso, ello plantea la cuestión nuclear de este epígrafe, y es determinar que se entiende por convivencia “*de interés local*”. La Ley de Bases de Régimen Local no define este término. Estamos pues ante un concepto jurídico indeterminado que se resiste a ser definido a priori, aunque su concreción es razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos y de experiencia, de forma que es fácilmente previsible con suficiente grado de seguridad¹. Por otra parte, y aunque la LRBRL no define directamente el concepto, sí permite una aproximación al mismo, de forma que su contenido se concreta en dicha Ley al establecer en el artículo 140 los criterios mínimos de antijuridicidad que prestan cobertura legislativa a la potestad sancionadora de la administración local, y que permiten anticipar los supuestos en que esa convivencia se ha visto vulnerada.

Se trataría de un fin de interés local cualificado que habilita a las administraciones locales a ejercer sus potestades normativas de intervención y punitivas con el fin de regular, controlar y sancionar todas aquellas conductas que puedan poner en peligro la convivencia al perturbar la tranquilidad, seguridad y salubridad pública, el libre ejercicio de derechos o libertades de terceros, o poner en peligro determinados bienes colectivos que constituyen elementos esenciales de dicha convivencia, y ese es el fin en que convergen las distintas ordenanzas que comparten la citada denominación.

Esta idea de convivencia ciudadana como fin de interés general remite al concepto de orden público, entendido como un orden material en el que es posible la convivencia, y que conecta con los conceptos de seguridad, salubridad y con el mantenimiento de un orden exterior que hace posible el libre ejercicio de los

¹ La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 430/2009 de 29 de junio define dicha convivencia como relaciones sociales armónicas.

derechos y libertades². Esta conexión entre orden público y convivencia ciudadana de interés local³ se pone de manifiesto si tenemos en cuenta la evolución de las ordenanzas locales en relación con esta materia. Así, desde la entrada en vigor de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, distintos ayuntamientos han aprobado ordenanzas con la pretensión de regular las relaciones de convivencia vecinal⁴, lo que implica el establecimiento de un conjunto de derechos, pero también de deberes y limitaciones, y por supuesto sanciones. A pesar de la nueva denominación conferida a estas ordenanzas, su contenido presenta claras referencias al concepto de orden público, y al mantenimiento del mismo que tradicionalmente han asumido los ayuntamientos a través de las ordenanzas de policía y buen gobierno⁵. Concepto de orden público que remite a un mínimo de orden material que tradicionalmente ha estado vinculado a la seguridad, salubridad y ornato, así como a las condiciones mínimas para el funcionamiento de los servicios públicos⁶ y que se amplía para abarcar también todas aquellas condiciones de seguridad ciudadana implícitas al libre ejercicio de derechos individuales y colectivos. De acuerdo con estas consideraciones, la convivencia de interés local no sería

² En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, en la que se pone de manifiesto que *“El ejercicio de la libertad religiosa y de culto (...) tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática”*.

³ La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013 (recurso de casación 4118/2011) se refiere al concepto de orden público, citando sentencias anteriores del mismo órgano jurisdiccional (de 11 de febrero y 11 de mayo de 2009, 25 de enero de 1983 y 13 de octubre de 1981) en las que dicho concepto se equipara a la paz social, paz pública y convivencia social, y en definitiva a paz y sosiego de los ciudadanos cuyo mantenimiento en espacios públicos municipales es competencia municipal.

⁴ Así por ejemplo la Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales de Valladolid, de 13 de abril de 2004 (BOP 14-5-2004), modificada posteriormente con fecha 6 de marzo de 2012 (BOP 31-3-2012); la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia en el espacio público de Barcelona, aprobada por acuerdo del Consejo Plenario de 23 de diciembre de 2005; igualmente otras de grandes ciudades como las ordenanzas de los Ayuntamientos de Zaragoza, sobre protección del espacio urbano, aprobada definitivamente el 27 de junio de 2008 (BOP 30 de diciembre de 2008) y modificada el 29 de junio de 2009 (BOP 22-10-2009); y también la Ordenanza de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Sevilla, aprobada definitivamente por el pleno el 20 de junio de 2008 (BOP 18-7-2008).

⁵ Sobre esta cuestión puede verse J.M^a 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*, nº 305, 2007, pág. 9-55.

⁶ En este sentido puede citarse M. Rebollo Puig y M. Izquierdo, obra cit. pág. 2192.

sino el resultado del mantenimiento del orden público a que están llamados los municipios en el ámbito de sus competencias.

La dificultad para definir el concepto de orden público es evidente⁷ y parte de esa dificultad proviene de sus límites difusos y cambiantes, evolutivos e íntimamente relacionados con la concepción de estado imperante en cada momento, o incluso con criterios políticos.

El orden público sería sin duda el principio que hace posible la convivencia social y que implica una situación exterior en la que se dan las condiciones de paz, tranquilidad pública y otras circunstancias que tienen por objeto proteger a las personas y bienes y garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades. El artículo 140 de la LRBRL, que establece los criterios para tipificar y clasificar la gravedad de las infracciones, permite perfilar el concepto de convivencia de interés local y de orden público al hablar de “*per-turbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de todas clases, o a la salubridad u ornato público*”. La asociación del orden público y convivencia con los conceptos de seguridad, salubridad y ornato, remite más a las limitaciones competenciales del municipio en sus actuaciones relacionadas con aquél que al concepto mismo de orden público, identificado con el sostenimiento de un orden material de convivencia que asegure el normal ejercicio de derechos y libertades y la protección de ciertos bienes colectivos sobre los que se sustenta la convivencia ciudadana⁸.

⁷ M.J. Izu Belloso, “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58, 1988, que alude a un concepto amplio y otro restringido de orden público. Sobre esta cuestión A. Acedo Penco, “El orden público actual como límite a la autonomía de la voluntad en la doctrina y la jurisprudencia”, *Anuario de la Facultad de Derecho* nº 14-15, 1996-1997, pág. 323-392. Especial referencia cabe hacer a M. Rebollo Puig y M. Izquierdo, obra cit., pág. 2156 y ss., y M. Rebollo Puig, “La policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad”, *el Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Ramón Martín Mateo*, F. Sosa Wagner (coord.), 2000, pag. 1365-1398.

⁸ En todo caso, y según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, al mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social, y que son fundamento del orden social, económico y político. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 301/2006 de 23 de octubre. Al respecto puede citarse también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 572/2010 de 27 de mayo, que efectúa también algunas consideraciones sobre el concepto de orden público en relación con el ejercicio del derecho de reunión.

El mantenimiento del orden público tiene por objeto proteger el pacífico ejercicio de los derechos y libertades en la medida en que su normal desarrollo pueda verse afectado. Y puesto que la convivencia ciudadana depende de una situación exterior que reúne los requisitos necesarios para el ejercicio de derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico, es obvio que las normas locales que se ocupan de asegurar esos condicionantes incidirán básicamente en la regulación de actividades y conductas privadas que se realizan y proyectan sus efectos sobre los espacios públicos, y que pueden perturbar o poner en peligro su ejercicio, bien afectando directamente a los mismos (integridad física, dignidad, si pensamos en la mendicidad o la prostitución), o bien de manera indirecta, degradando o menoscabando los escenarios públicos que constituyen el presupuesto para el ejercicio de otros derechos (así por ejemplo, el entorno urbano como lugar donde se desarrollan las condiciones de vida de los ciudadanos).

Lo importante por tanto para dotar de contenido el concepto de convivencia de interés local es la incidencia externa de las conductas o actividades que se trata de prevenir o controlar, aunque los derechos o libertades que pueden ser afectados negativamente por esas conductas pueden ser derechos cuyo ejercicio no se circunscriba al espacio público sin al privado. Pensemos por ejemplo en los ruidos en la vía pública⁹ que impiden el derecho al descanso de los vecinos, o el derecho a la intimidad personal o familiar, o la inviolabilidad del domicilio.

Y este es precisamente el ángulo desde el cual el concepto de orden público, y la convivencia ciudadana como trasunto del mismo son susceptibles de experimentar cambios y ampliaciones en su significado, porque en un estado social y democrático de derecho, el elenco de derechos que son susceptibles de ser lesionados como consecuencia de conductas perturbadoras de la tranquilidad es cada vez mayor (derecho a un medio ambiente adecuado, al descanso, a la inviolabilidad del domicilio...), y todos ellos deben ser garantizados por los poderes públicos frente a posibles impedimentos o perturbaciones que procedan del espacio público. Pero no cabe duda de que el concepto de orden público retiene siempre un núcleo que lo identifica y lo distingue como tal, que es la proyección externa de las conductas o actuaciones que los poderes públicos se ven avocados a regular y controlar, así como los efectos de perturbación o

⁹ M. Lafuente Benaches, *Fiestas locales y derecho al descanso*, Iustel, 2010. Sobre este tema puede verse también D. Sibina Tomàs, "Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. El marco jurídico y la perspectiva jurídica interdisciplinar", *Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*, nº 4, 2004, pág. 207-231.

de puesta en peligro que esas alteraciones pueden suponer para el ejercicio de ciertos derechos y libertades que serán los que otorguen efectos expansivos al concepto de orden público.

En definitiva, lo que las ordenanzas de convivencia vecinal regulan son aquellos comportamientos que desarrollados o proyectados sobre en el entorno público, pueden impedir, lesionar o dificultar el ejercicio de derechos de terceros bien sobre ese mismo espacio o bien en un ámbito privado.

La protección de la convivencia vecinal está llamada a plasmarse en una concreta regulación jurídica de aquellas conductas que desarrolladas o proyectadas en los espacios públicos pueden afectar a los derechos o libertades de terceros, fundamentalmente los vecinos, aunque no exclusivamente. Por eso hablamos de convivencia ciudadana más que de convivencia vecinal. Los espacios y servicios públicos en cuanto escenario de las relaciones sociales constituyen el marco físico de realización de las conductas reguladas en las normas locales. La convivencia ciudadana es un asunto de interés y carácter local, como lo es el espacio físico en el que se desarrolla o que sirve de soporte a dicha convivencia, y por eso el artículo 139 de la LRBRL alude expresamente a dicho espacio (servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos). En este sentido, el entorno en el que se desenvuelven las condiciones de vida de los vecinos o ciudadanos constituye en sí mismo un asunto de interés local cuyo tratamiento debe ser objeto de regulación por parte del municipio. La STS de 23 de septiembre de 2008 considera la intervención urbanística sobre el espacio público un asunto de interés local que pretende establecer el marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos, lo que pone de manifiesto como el entorno en que se desenvuelven sus condiciones de vida, sea a efectos urbanísticos o de otra índole es relevante para los intereses locales y por tanto ha de ser objeto de regulación por parte de la administración local¹⁰. Si desde un punto de vista urbanístico su relevancia se manifiesta en la aprobación de planes de ordenación urbana, en el ámbito de la convivencia ciudadana comporta la aprobación de una normativa que regule las conductas desarrolladas en este marco público con capacidad para incidir en los derechos de terceros. El uso y utilización de los espacios públicos constituyen el escenario sobre el que se “perpetran” las conductas que pueden afectar a esa convivencia ciudadana, aunque éste no es el único ámbito en el que repercuten estas actuaciones, ya que en ocasiones los efectos de estas actividades trans-

¹⁰ En el mismo sentido puede citarse la STS de 27 de febrero de 1996.

cienden el espacio público y afectan incluso el ámbito privado de los vecinos, invadiendo su intimidad e incluso lesionando derechos circunscritos al ámbito privado. Así sucede por ejemplo con los problemas de ruido ocasionados a los vecinos como consecuencia de concentraciones de personas en la vía pública¹¹. Por otra parte, cabe señalar que la competencia de las corporaciones locales alcanza a regular aquellas actividades realizadas en el espacio público que inciden negativamente respecto de otros usuarios del mismo, y ello implica incluso regular la actuación realizada sobre los bienes de propiedad privada, en la medida en que los mismos queden integrados en el espacio urbano (así por ejemplo se entiende la prohibición de realizar grafitos o pintadas en edificios de titularidad privada). Lo importante por tanto no es la titularidad pública o privada de los bienes, sino su trascendencia sobre el espacio público que compromete las relaciones de vecindad que lo tienen como trasfondo. Y ello abarca por tanto aquellas actuaciones realizadas en bienes de propiedad privada, cuando esa actividad trasciende el bien individual de propiedad privada y se proyecta y tiene efecto sobre el espacio público¹² y los usuarios del mismo. Desde este punto de vista, el interés local podría identificarse con la extensión de los intereses afectados, delimitados por el ámbito territorial del municipio,

¹¹ Así lo ha recogido por ejemplo la Ordenanza municipal de Barcelona que señala que “*La finalidad de esta ordenanza no es otra que mejorar la calidad del espacio urbano como lugar de convivencia típico, garantizando el ejercicio de los derechos legítimos de los ciudadanos siempre y cuando se respeten escrupulosamente los derechos de los demás y articulando para ello un conjunto de deberes, así como de limitaciones y prohibiciones*”.

“Los ciudadanos muestran un creciente malestar frente a como se afrontan por los poderes públicos cuestiones como la inseguridad ciudadana, los actos vandálicos, las pintadas y grafitos (o el fenómeno de la contaminación visual), la suciedad, el ruido o la contaminación acústica y así como otras expresiones muy diferentes de incivismo. Esa creciente preocupación se manifiesta sin duda por el volumen e intensidad que han adquirido esas conductas que perturban la convivencia ciudadana, pero sobre todo porque deterioran o degradan el espacio urbano como lugar de socialización y ámbito de esparcimiento colectivo o de tránsito normal. Todas estas conductas no sólo afectan a los espacios comunes de convivencia, sino que en no pocas ocasiones también perturban la tranquilidad de los ciudadanos pues algunos de estos fenómenos generan concentraciones de personas o producen ruidos que perturban el descanso de los ciudadanos o impiden que su vida privada y familiar se desarrolle en unas condiciones razonables”.

¹² Esta cuestión la analizaremos en relación con la posible incidencia de las ordenanzas sobre el derecho de propiedad. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 670/2011 de 30 de septiembre, aunque reiteramos que ésta será una cuestión a la que haremos referencia más adelante. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Cantabria 430/2009 de 29 de junio, considera ajustados a derecho los artículos de la ordenanza municipal que prohíben y sancionan los ruidos y emisiones que exceden de los límites determinados en la normativa sectorial correspondiente.

o lo que es lo mismo, circunscritos al término municipal en el que la entidad ejerce sus competencias¹³.

Todas estas consideraciones ponen de manifiesto la importancia de las ordenanzas locales, no sólo como instrumento para garantizar la convivencia vecinal, sino también para garantizar el normal ejercicio de los derechos y libertades, algunos de ellos incluso con relevancia constitucional, que son sin duda el presupuesto de esa convivencia. Pero por sí solo, el ámbito territorial en el que se desarrollan las conductas que pueden afectar a la convivencia no es suficiente para reconocer un interés local capaz de permitir a las entidades locales establecer límites a la actividad de los administrados y prever un régimen de infracciones y sanciones en previsión de su transgresión. El interés local en una materia ha de determinarse también por la ponderación de los intereses locales y supramunicipales presentes en la misma, de forma que el carácter local designa aquellos asuntos más próximos a los intereses de los vecinos, donde no existe un interés supramunicipal prevalente, de forma que los municipios, en ejercicio de sus competencias propias, pueden intervenir regulando y ordenando dicho ámbito sectorial. La capacidad de intervención de la entidad local ha de quedar restringida a aquellos asuntos que afecten exclusivamente al círculo de interés local, nunca a asuntos que superen ese ámbito, y ello se determina tanto desde un punto de vista territorial, como por la ausencia de intereses supramunicipales prevalentes.

1.2. EL CARÁCTER TRANSVERSAL DE LAS COMPETENCIAS IMPLICADAS.

Pero en todo caso, el concepto de convivencia de interés local se define también por referencia al ámbito competencial de la administración llamada a preservarlo. En este sentido, cabe señalar que dicha convivencia ciudadana no es un título competencial, sino una finalidad de interés local que obliga a la administración a alcanzarla valiéndose de aquellos títulos competenciales con capacidad para repercutir sobre el orden material externo que la hace posible. Así pues, puede decirse que forma parte del núcleo de intereses, necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal para cuya consecución, según el artículo 25 de la LBRL, el municipio en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos sean necesarios.

¹³ Puede citarse al respecto la STS de 14 de noviembre de 1989 que transcribe literalmente la sentencia apelada, y en la que se entiende que un asunto posee carácter local cuando no supera los límites geográficos del término municipal.