



MADRID

LA PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA FRENTE A ACTUACIONES QUE ATENTAN CONTRA EL ESPACIO PÚBLICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO DE MADRID.



Estudio doctrinal, jurisprudencial y sociológico sobre los aspectos negativos que inciden en el paisaje urbano. Propuestas normativas para minimizar su incidencia en el espacio público.

LIDIA GARCÍA MARTÍN

BECARIA DE INVESTIGACIÓN EN PAISAJE URBANO E INTERVENCIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

DOCTORANDA EN DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA UNIVERSIDAD DE LEÓN

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO. BREVE REFERENCIA AL ESPACIO PÚBLICO.....	4
CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO NORMATIVO SOBRE LAS REGLAS DE CONVIVENCIA QUE PRESIDEN EL ESPACIO PÚBLICO: ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO DE MADRID.	10
1. Extensión y límites de la potestad reglamentaria. Las ordenanzas de convivencia y protección del espacio público.....	10
2. Las ordenanzas de civismo y convivencia en la Comunidad de Madrid.	12
2.1. El caso del municipio de Madrid. Ausencia de ordenanza de Convivencia Ciudadana.....	12
2.2. Comparativa legislativa con otros municipios de la Comunidad de Madrid. ..	19
2.2.1. Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas	19
2.2.2. Ordenanza de 19 de octubre de 2010, para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Alcalá de Henares.....	21
2.2.3. Ordenanza de 4 de abril de 2007, para la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales en el municipio de Alcorcón.	26
2.2.4. Ordenanzas reguladoras de los usos en el espacio público del municipio de Aranjuez.....	27
2.2.5. Muestra de resultados.	27
3. Visión general de las ordenanzas de civismo y convivencia en España.....	33
3.1. Ordenanza municipal de 24 de enero de 2006, de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.....	33
3.2. Ordenanza municipal de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.....	36
3.3. Ordenanza municipal de 26 de julio de 2013, sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública de Valencia.	38

3.4. El caso de la provincia de Vizcaya: La Ordenanza municipal de 23 de septiembre de 2010, del Espacio Público de Bilbao.	38
3.5. Percepción social del espacio público urbano y sus efectos.	39
4. Una propuesta sobre las reglas que deben presidir en la elaboración de la previsible y esperada ordenanza de convivencia y civismo en el municipio de Madrid.	48
CAPÍTULO TERCERO. DE LA PUBLICIDAD EN LA VÍA PÚBLICA.	73
1. Las ordenanzas reguladoras de la publicidad exterior en España: Especial referencia al municipio de Madrid.	73
1.1. Estudio detallado del municipio de Madrid. La Ordenanza municipal de 30 de enero de 2009, reguladora de la publicidad exterior.	73
1.2. Otras ciudades de España.	82
1.2.1. Ordenanza municipal de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.	82
1.2.2. Ordenanza municipal de 28 de junio de 1996, sobre publicidad de Valencia.	86
2. Instalaciones publicitarias y de cualquier tipo en la vía pública por empresarios y particulares.	87
2. 1. Régimen normativo.	87
2.2. Comparativa legislativa. El caso de otras ciudades españolas.	91
2.3. Una propuesta de mejora a la actual ordenanza de publicidad exterior existente en el municipio de Madrid: medidas ante una práctica injustificada.	93
CAPÍTULO CUARTO. RÉGIMEN SANCIONADOR ANTE ACTUACIONES QUE ATENTAN CONTRA EL ESPACIO PÚBLICO.	99
1. Extensión y límites de la potestad sancionadora de los entes locales.	99
2. Aspectos positivos y negativos de la imposición de sanciones ante conductas atentatorias de la convivencia y paz ciudadana.	100
CAPÍTULO QUINTO. CONCLUSIONES.	102
BIBLIOGRAFÍA.	110

ANEXO 1. ANEXO JURISPRUDENCIAL	117
ANEXO 2. ENCUESTA DE OPINIÓN	122

CAPÍTULO PRIMERO. BREVE REFERENCIA AL ESPACIO PÚBLICO.

*“Lo que sabemos es una gota de agua;
lo que ignoramos es el océano”*

Isaac Newton

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 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

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

² Vid., 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, 1-358.

³ Más extensamente, vid., entre otros, BENITO DEL POZO, Paz. Industria y patrimonialización del paisaje urbano: La reutilización de las viejas fábricas. Universidad de León. 354-366 y MADERUELO, Javier. El paisaje urbano. *Estudios geográficos*. Vol. 71, nº269. 2010, 575-600. ISSN 0014-1496.

⁴ MOLINA SALDARRIAGA, Cesar Augusto. El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Nº. 116, 2012, 159-194. ISSN 0120-3886.

⁵ Para un estudio pormenorizado, vid., PÉREZ HERNÁNDEZ, Edmundo. Paisaje urbano en nuestras ciudades. *BITACORA*. Vol. 4-1 sem. 2010, 33- 37. ISSN-e 0124-7913.

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. Para preservar mejor el patrimonio histórico y cultural y el paisaje, es importante abordar en las evaluaciones de impacto ambiental el impacto visual de los proyectos, es decir, la modificación en el aspecto de la construcción o del paisaje natural y de las zonas urbanas⁶».

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 este sentido, 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 genera, en determinados casos, una proliferación en la comisión de ciertos delitos⁸.

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, ESCUDERO LÓPEZ, Elena. Espacio público y seguridad. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*. 2016, Nº7, 1-8, 2 y ss. ISSN-e 2340-8235.

La dificultad jurídica que afronta nuestro país en esta materia, radica en la inexistencia de una regulación unitaria que contemple medidas de carácter general y armonice la legislación existente⁹. Si bien, la citada problemática se ve incrementada en la Comunidad Autónoma de Madrid y, en especial, en el municipio de Madrid dada la ausencia de regulación específica a determinadas cuestiones como posteriormente se estudiará *infra*.

Así, la protección del paisaje urbano y por ende, del espacio público de la Comunidad de Madrid encuentra su justificación normativa en la legislación autonómica y local, prevista en cada uno de los municipios que conforman la Comunidad de Madrid, 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 específica.

Conviene, pues, citar a mayor abundamiento la Ley 45/2007, de 13 de noviembre, de desarrollo sostenible del medio rural, que recoge como uno de sus objetivos:

«...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»¹⁰.

Si bien, en esta pugna por alcanzar el espacio público soñado conviene traer a colación no solo los derechos conferidos, sino también los deberes que como ciudadanos se nos encomiendan para la preservación del paisaje urbano. Así, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbano aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, señala que todos los ciudadanos tienen derecho, entre otros, a:

«...disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo

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.

¹⁰ Vid., artículo 2.2.e) de la Ley 45/2007, de 13 de noviembre, de desarrollo sostenible del medio rural.

que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados»¹¹;

No obstante, se impone como deberes la obligación de respetar y contribuir a:

«Preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia; respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos; y en fin, 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»¹².

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 en 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*»¹³.

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 público¹⁴; si bien, son

¹¹ Vid., art. 5.a) de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbano aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

¹² Las intervenciones no permitidas en el espacio público pueden ser variadas, recogidas por la jurisprudencia hasta la saciedad; desde la contaminación acústica que cita la STS de 6 de marzo de 2013, (RJ 2013\4420), hasta la retirada de vehículos en zonas de aparcamiento regulado por estacionamiento sin ticket o exceso de tiempo que recoge la STS de 29 de mayo de 2000 (RJ 2000\4503). Ambas comportan intervención en el espacio público sin previa justificación normativa.

¹³ Vid., art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁴ Por ejemplo, citar, DE MANUEL JEREZ, Esteban. Espacios públicos y construcción de ciudad. *Hábitat y sociedad*, nº9. 2016, 11-213.

escasos e inexistentes los que abogan por 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 que muchos municipios carezcan de una normativa ajustada a las circunstancias y demandas sociales actuales¹⁵.

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 relevancia en la materia, la Sentencia de 23 de marzo de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que cita textualmente:

«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, en este caso el precepto transcrito del Código Penal (RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777) , y dar a las denuncias la tramitación legalmente establecida, a los efectos de su posible sanción; pero lo que no se puede hacer es reglamentar, en este caso prohibiendo, una determinada actividad que ya cuenta con una sanción concreta en el Código Penal (RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777)»¹⁶.

Da cuenta de ello, la Ley 9/2001, de 17 de julio, Ley de Suelo de Madrid¹⁷, al indicar que *«todos los municipios deberán contar con ordenanzas municipales de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, cuya aprobación, publicación y entrada en vigor producirá conforme a la legislación de régimen local»*¹⁸.

¹⁵ 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., STS de 30 de marzo de 2015 (RJ 2015\1910)].

¹⁶ STSJ de Castilla y León de 23 de marzo de 2017 (RJCA 2017\376).

¹⁷ Para un estudio sobre la normativa de suelo en la Comunidad de Madrid puede verse, PERALES MADUEÑO, Francisco. La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Revista de urbanismo y edificación. 2001, nº4. ISSN: 1576-9380, 15-36 y LASO BAEZA, Vicente. La nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. *Observatorio inmobiliario y de la construcción*. 2006, 16-19. ISSN: 1885-5911.

¹⁸ Vid., artículo 32.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, Ley de Suelo de Madrid

En fin, se ahondará en la normativa autonómica y en especial, la local, en torno a las normas de convivencia ciudadana, así como los regímenes de infracciones y sanciones que la potestad administrativa contempla en caso de actuaciones que atentan y/o perturban el espacio público, al tiempo que se estudian las especialidades de la normativa de publicidad en los espacios públicos; todo ello con especial referencia al municipio de Madrid.

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO NORMATIVO SOBRE LAS REGLAS DE CONVIVENCIA QUE PRESIDEN EL ESPACIO PÚBLICO: ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO DE MADRID.

*“La educación es el arma más poderosa
que existe para cambiar el mundo”*

Nelson Mandela

1. Extensión y límites de la potestad reglamentaria. Las ordenanzas de convivencia y protección del espacio público.

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 Española¹⁹.

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-artístico²⁰; protección del medio ambiente²¹; protección de la salubridad pública²²; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas²³ y en*

¹⁹ 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.

²⁰ Basta 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).

²¹ Vid., STS de 9 de diciembre de 2009 (RJ 2010\2069).

²² 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).

general todas aquellas actuaciones que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»²⁴.

La seguridad en lugares públicos desapareció de las competencias municipales que atestiguaba 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 Local²⁵. 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*»²⁶.

Es en este marco normativo en el que se encuadran las ordenanzas de convivencia²⁷. No en vano, el sentir general nos lleva a apostar por la necesaria preservación del espacio público de las injerencias y actitudes contrarias a la paz y respeto social. Es, pues, labor de todos los sectores socioeconómicos velar por alcanzar un equilibrio, justo y necesario, que garantice la libertad ciudadana al tiempo que se preserva el entorno urbano y se protege la seguridad y bienestar ciudadano.

Es, pues, el 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 las regímenes normativos

²³ 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., 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.

²⁴ Vid., art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

²⁵ 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.

²⁶ Vid., art. 1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

²⁷ 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., 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*. 2014, nº1, 1. ISSN: 1130-9946.

actuales a las efectivas demandas de la sociedad, pues queda constatado 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.

2. Las ordenanzas de civismo y convivencia en la Comunidad de Madrid.

2.1. El caso del municipio de Madrid. Ausencia de ordenanza de Convivencia Ciudadana.

La falta de regulación sectorial específica sobre las reglas de convivencia, ha motivado que los Ayuntamientos elaboren y apliquen sus propias normas²⁸. 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 el municipio de Madrid, además de las diferencias más notables con otros municipios de la misma Comunidad²⁹.

La normativa por la que se ha regido el municipio de Madrid, y que se mantiene en la actualidad, es la Ordenanza de 16 de julio de 1948, de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, completada, en mayor medida por otras ordenanzas 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, además de las que posteriormente se detallan *infra*.

No obstante, la falta de una ordenanza única en la materia que aglutine y armonice todos los aspectos que inciden en el paisaje urbano hace necesario avanzar desde un punto de vista netamente jurídico y aglutinar en una única disposición todas aquellas actuaciones y conductas que inciden o pueden incidir de forma notaria en el espacio

²⁸ Sobre la potestad de los entes locales para dictar ordenanzas de convivencia ciudadana es de imprescindible consulta JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana. *Anuario del Gobierno Local*. 2005, nº1, 29-94. ISSN: 2013-4924.

²⁹ Al respecto, vid., STSJ de las Islas Baleares de 2 de febrero de 2016 (JUR 2016\41733).

público, así como establecer medidas preventivas con el fin de reducir el número de actuaciones nocivas generadas frente al paisaje urbano o, sancionar, como *última ratio*, aquellas conductas que merezcan todo el reproche y desvalor posible.

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 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 la presente materia.

Es, pues, necesario contar con unas normas mínimas de convivencia, que garanticen la seguridad y paz ciudadana, pues son claves en la preservación y en el mantenimiento de nuestro Estado de Derecho. Acontece, por tanto, la necesidad de analizar la actual normativa que rige en el municipio de Madrid, a fin de dilucidar las carencias advertidas para poder alcanzar soluciones ecuanímes que permitan al municipio de Madrid evolucionar y adaptarse de forma clara y meritoria a las demandas, cada vez más enérgicas, que insta la propia sociedad.

En este sentido, el artículo 13 de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos de 27 de febrero de 2009³⁰, 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 pública.

³⁰De 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).

Asimismo, se impone la obligación de depositar las colillas, cascaras, chicles, papeles o cualquier otro residuo de entidad similar en papeleras u otro mobiliario destinado a tal fin.

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 caso³¹.

En este sentido, surge la necesidad de diferenciar los *grafitis* del concepto genérico de arte urbano. De modo que, 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 embellecimiento³².

Por el contrario, el *graffiti*, a diferencia del arte urbano, infringe el orden preestablecido por la sociedad, produciendo una pérdida patente del embellecimiento de la ciudad con su correlativo deterioro. Si bien, algunos autores ponen el énfasis en la finalidad del *graffiti*, 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 individual³³.

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 destacarse a continuación:

³¹ Vid., art. 17 de la Ordenanza municipal de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos.

³² Herrera-Zárate, Álvaro Ricardo. Un mapa conceptual para el arte urbano. Universidad Nacional Autónoma de México. *Revista nodo* nº11, Vol. 6, Julio-Diciembre 2011, 7-22.

³³ Reseña de Alex RON. Quito: una ciudad de grafitis. *Chasqui*. Nº126, octubre 2014, 133-135, 135. En: SILVA Armando. *Atmósferas ciudadanas: graffiti, arte público, nichos estéticos. Quipus, CIESTAL*. 2014, 300. ISBN: 978-9978-55-117-2.

«El arrojo 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»³⁴.

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 acciones producidas por animales, principalmente domésticos³⁵. 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 animal³⁶. 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 públicos³⁷.

Otro de los aspectos estudiados 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.

³⁴ 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.

³⁵ Sobre la Ordenanza de 27 de febrero de 2009, de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos, del Ayuntamiento de Madrid, vid., entre otros, 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*. 2010, nº22, 3251-3261. ISSN: 0210-2161., y 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*. 2010, nº 1, 76-98. ISSN-e: 1887-0929.

³⁶ Para un análisis exhaustivo, vid., *infra*.

³⁷ Vid., con especial detalle, art. 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.

Sobresalen, en general, una amplia lista de posibles conductas, pero se olvidan otras de igual importancia³⁸. 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 precepto. 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 parte.

En lo que respecta al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, el artículo 32. 15ª 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.

A mayor abundamiento, 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.

De igual 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, que modifica el artículo 31.1 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la

³⁸ 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. PÉREZ SAÉZ, 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 democrático, al no estar en liza ningún derecho fundamental. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*. 2016, nº7, 121-128. ISSN: 0210-2781.

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*. 2004, nº5, 781-781. ISSN: 0210-2161.

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 18 años. 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 alcohólicas⁴⁰.

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»⁴¹.

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.

⁴⁰ Para un estudio en profundidad sobre la citada problemática, puede verse, entre otros, MUÑOZ DEL OLMO, Juan Carlos. Drogas y convivencia ciudadana. Drogas y drogadicción: un enfoque social / coord., por Santiago Yubero Jiménez. 2001, 229-238. ISBN: 84-8427-142-0.

⁴¹ 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»

⁴² Sobre la ocupación del dominio público producida por la venta ambulante y su justificación normativa, vid., 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*. 2011, nº 7677. ISSN: 1989-6913.

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).

De igual modo, 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.

⁴³ Sobre la prohibición de la mendicidad y su inclusión en las ordenanzas de Convivencia, vid., 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*. 2016, N°6, 7-26. ISSN-e: 1989-8975.

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

Si bien, el Gobierno de Ana María Botella Serrano (2011-2015), elaboró un proyecto de ordenanza de convivencia ciudadana en el espacio público en octubre de 2013 y que pretendía regular normativamente todas aquellas conductas que atentan contra el espacio público del municipio de Madrid y correlativamente imponer un régimen sancionador frente a las mismas. Proyecto que no vio la luz, pero que conlleva la necesidad de estudiar otros regímenes con el fin de avanzar en la presente materia, extrayendo conclusiones con aplicabilidad práctica sobre las medidas preventivas y sancionadoras necesarias a imponer con el fin de reducir el número de expedientes sancionadores en la materia y contribuir a mejorar el espacio público del citado municipio, al tiempo que se aboga por una ordenanza de convivencia, que preserve la paz ciudadana de aquellas actuaciones totalmente reprochables que contribuyen a degradar, día tras día, el paisaje urbano de Madrid, pero sin coartar, en ningún caso y bajo ningún pretexto, los derechos fundamentales que garantiza nuestro propio texto constitucional⁴⁵.

2.2. Comparativa legislativa con otros municipios de la Comunidad de Madrid.

2.2.1. Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas.

El municipio de Alcobendas se rige por la Ordenanza de 11 de diciembre de 2014, de convivencia. La finalidad de la citada ordenanza es preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo. Son estas prerrogativas la base esencial de la presente ordenanza, es por ello por lo que incluye una serie de medidas para aquellos que osen perturbar, lesionar y/o deteriorar tanto la convivencia ciudadana como los bienes que están presentes en el espacio público⁴⁶.

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación, señalar que la misma no se circunscribe únicamente al espacio público del municipio de Alcobendas, sino que se aplica también a espacios, construcciones, instalaciones y bienes de titularidad privada cuando desde

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.

⁴⁵ A cerca de las intervenciones, cada vez más frecuentes, acaecidas en el espacio público y la proliferación de ordenanzas de convivencia, vid., ARAMBURU OTAZU, Mikel. Usos y significados del espacio público. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, Any III*. 2009, núm.8, 143-149.

⁴⁶ Art. 1.2 de la Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas.

ellos se realicen conductas o actividades que afecten o puedan afectar negativamente a la convivencia y al civismo en los espacios, instalaciones y elementos existentes en la vía pública, o cuando el descuido o la falta de un adecuado mantenimiento de los mismos por parte de sus propietarios, arrendatarios o usuarios pueda implicar igualmente consecuencias negativas para la convivencia o el civismo en el espacio público⁴⁷.

Desde una perspectiva subjetiva, ni que decir tiene que se aplicará a todas las personas que se hallen en la ciudad de Alcobendas, sea cual sea su concreta situación jurídica administrativa⁴⁸.

Como posteriormente se explicará *infra*, la ciudad de Alcobendas aglutina en su ordenanza las normas de conductas básicas y esenciales que deben presidir, a mi juicio, la elaboración de una ordenanza en la presente materia. Esta clasificación como óptima o modelo de conducta puede venir marcado, principalmente, por su carácter novísimo, pues la citada ordenanza se publicó hace cinco años, lo que le ha permitido, a diferencia de otras, adaptar su articulado a las preocupaciones sociales actuales, sin descuidar las ya existentes, al tiempo que completa vacíos normativos no regulados hasta la fecha.

En este sentido, podemos dividir en tres grandes bloques las acciones que contiene la ordenanza de Alcobendas.

En primer lugar, incluye las normas de conducta presentes en todas las ordenanzas. Así, destacan principalmente aquellos atentados contra la dignidad de las personas; las apuestas; las medidas frente a un uso inadecuado del espacio público para juegos y, en fin, el uso impropio del paisaje urbano.

Un segundo bloque que incorpora los actuales problemas sociales, como son los derivados de la degradación visual del entorno urbano; las necesidades fisiológicas; el consumo de bebidas alcohólicas, muy relacionado con otro capítulo de la citada ordenanza como es el comercio ambulante no autorizado de alimentos, bebidas y otros productos; las actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano; aquellas conductas contra el medio ambiente y, finalmente, el ruido que afecta a la convivencia.

⁴⁷ Art. 3.4 de la Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas.

⁴⁸ Art. 4 de la Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas.

En fin, también sobresalen otras conductas acaecidas en el espacio público, como son las que adoptan la forma de mendicidad y el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales.

2.2.2. Ordenanza de 19 de octubre de 2010, para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Alcalá de Henares.

La razón normativa en el municipio de Alcalá de Henares en la presente materia viene recogida en la Ordenanza de 19 de octubre de 2010, para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Alcalá de Henares. Ordenanza, relativamente reciente por cuanto data de 2010 y que contiene una regulación bastante pormenorizada detallada *infra*.

En primer lugar, la finalidad de la ordenanza es similar a la mantenida en otras ordenanzas y cuyo texto reza textualmente:

«Esta Ordenanza tiene por objeto preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, encuentro, recreo y de expresión, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás. La ciudad es un espacio abierto en el que todas las personas tienen derecho a encontrar las condiciones para su ordenada realización personal, política, social, con las condiciones ambientales óptimas, lo cual implica asumir también los deberes de la solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia»⁴⁹.

Así, incluye un régimen normativo frente a actuaciones que degradan visualmente el entorno urbano de Alcalá de Henares; medidas normativas ante la realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública o ante un uso inadecuado de los espacios públicos para juegos. Del mismo modo, contiene una serie de medidas frente a todo tipo de actuaciones vandálicas en el uso del mobiliario urbano. Finalmente, regula otras conductas que perturban la convivencia, tanto aquellas relacionadas con la mendicidad como aquellas otras caracterizadas por la demanda y ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública.

⁴⁹ Vid., art. 1 de la Ordenanza de 19 de octubre de 2010, para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Alcalá de Henares.

La principal carencia advertida es la falta de alusión clara al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. Sin embargo, hace referencia el capítulo séptimo al comercio ambulante, actividades y prestación de servicios no autorizados⁵⁰.

Frente a la citada ordenanza, se interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de fecha 21 de septiembre de 2010, por el que se aprueba la Ordenanza Municipal para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos de Alcalá de Henares, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 19 de octubre de 2010, alegando posible nulidad de determinados preceptos de la misma.

En primer lugar, el citado recurso alega nulidad del artículo 9 de la citada Ordenanza⁵¹, sobre la base de una vulneración del derecho fundamental de manifestación y de reunión y la normativa de la Ley Orgánica 9/1983 de 15 de Julio (RCL 1983, 1534) con vulneración expresa del Art. 21.2 de la Constitución (RCL 1978, 2836) que exige únicamente la comunicación a la autoridad, pero nunca la necesidad de una previa autorización que legitime la utilización de las vías públicas.

Si bien la Sala de instancia razona que por lo que se refiere a la limitación alegada del derecho de reunión, el Tribunal Constitucional ha recordado que dicho derecho *«no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites»*⁵².

De igual modo, entiende la Sala que:

«La Ordenanza impugnada regula la ocupación del espacio público solamente con destino a la celebración de actos festivos, musicales, culturales, deportivos, religiosos o de cualquier otra índole, por parte de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. Es decir regula la

⁵⁰ A sensu contrario, sobre la libre prestación de servicios en la vía pública., vid., ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. El desarrollo de actividades en la vía pública en el contexto de la libre prestación de servicios. Autorizaciones y licencias, hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios /Luciano José Parejo Alfonso (dir.). 2013, 197-254. ISBN: 978-84-9033-122-4.

⁵¹ Textualmente: «Toda ocupación de la vía u otro espacio público de titularidad municipal (en adelante espacios públicos municipales) con destino a la celebración de actos festivos, musicales, culturales, deportivos, religiosos o de cualquier otra índole, por parte de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, queda sometida a la obtención de la correspondiente autorización municipal, en las condiciones y requisitos que exijan las ordenanzas municipales».

⁵² STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2012 (RJCA 2012\555).

ocupación de los espacios públicos, cuyo uso y disfrute pertenecen a todos los ciudadanos, en el caso de congregaciones extraordinarias con motivo de actividades públicas de carácter cultural o de ocio y no choca por tanto con el derecho a la libertad de reunión amparado por la constitución en el Art. 21 , en concordancia con el art. 20 que garantiza y se refiere al derecho a expresar libremente pensamientos, ideas y opiniones en un espacio público, y que se regula por su normativa específica»⁵³.

Siguiendo con este supuesto, y en lo relativo a los derechos y obligaciones de los organizadores del acto, motiva la Sala que:

«Es conforme a derecho que los organizadores deban garantizar la seguridad de los bienes, con su consiguiente reparación y reposición; y asimismo su limpieza, ya que no se trata de una labor de limpieza ordinaria de la vía o espacio público, sino de la concreta suciedad que se genere como consecuencia de la celebración de su acto, y que el conjunto de los ciudadanos no tiene por qué asumir»⁵⁴.

En lo que respecta a la exigencia de una tasa o gravamen a los organizadores del acto, considera la Sala que:

«Si se tratase de la limpieza general de las vías y espacios públicos, por su uso normal, ello constituye un servicio público municipal de carácter ordinario que debe asumir el Ayuntamiento. Sin embargo, se trata de un uso extraordinario del espacio público. No se trata del cobro de una tasa por la utilización de un servicio público, pues así no se infiere de la lectura de la Ordenanza Local en relación con el concepto de tasa que se lee en la Ley 58/2.003, de 17 de diciembre (RCL 2003, 2945) , General Tributaria , y en el Real Decreto Legislativo 2/2.004, de 5 de marzo (RCL 2004, 602 y 670) , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sino que lo que se trata, como en toda fianza, según la normativa de derecho común y especial - artículo 1.822 y siguientes del Código Civil (LEG 1889, 27) , de garantizar el cumplimiento de una

⁵³ Vid., cita anterior.

⁵⁴ STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2012 (RJCA 2012\555).

obligación principal y como tal obligación accesoria, requiere la existencia de una obligación principal válida artículos 1.824 y 1.857.1 ° y 1.863 del Código Civil (LEG 1889, 27)»⁵⁵.

En fin, se declara el citado precepto ajustado a la legalidad vigente⁵⁶.

Otro de los aspectos cuestionados en el presente recurso contencioso administrativo, es el artículo 20 que prohíbe «*la realización de grafitis o pintadas en la vía pública, monumentos, estatuas, mobiliario urbano, arbolado, cierres de obras, espacios publicitarios, así como en las fachadas de los edificios y construcciones*» a fin de proteger el paisaje urbano y evitar la degradación arquitectónica, además de contribuir al embellecimiento de las ciudades. Si bien, el recurrente alega un claro atentado contra el derecho a la libertad de expresión recogido en nuestro Texto Constitucional. No obstante, conviene traer a colación las palabras de la Sala que, pese a su extensión, merecen ser transcritas:

«Se produce así, en definitiva, un régimen de concurrencia normativa, no de exclusión, de tal modo que tanto las normas que regulan el derecho fundamental como los que establecen límites a su ejercicio vienen a ser igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. Como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos». Igualmente se recuerda el criterio expresado en el auto del TC de 11 de diciembre de 1995 que dice “El art. 20 de la Constitución (RCL 1978, 2836) no contiene derecho absoluto como no lo son ningún derecho fundamental, sino que la libertad de expresión

⁵⁵ Vid., cita anterior.

⁵⁶ Por el contrario, la STSJ de Castilla y León de 30 de enero de 2012 (RJCA 2012\193), declara la nulidad de determinados preceptos de la Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana y Prevención de Actos Vandálicos de la provincia de Zamora, y declara que la imputación de responsabilidad administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta y por el mero hecho de ser organizador supone una vulneración del principio de personalidad de las penas.

encuentra su limitación en este caso, en su ejercicio conforme a las referidas Ordenanzas de limpieza»⁵⁷.

Se declara la legalidad del citado precepto.

En último término, el recurrente cuestiona la supuesta nulidad del artículo 14.4 de la citada Ordenanza⁵⁸, alegando infracción de los principios de personalidad de las sanciones e inexistencia de la sanción sin culpa.

El tribunal procede a la anulación de los preceptos en los que se reconoce esa responsabilidad directa, argumentando que:

«De acuerdo con las sentencias citadas de 23 (RJCA 2010, 345) y 25 de noviembre de 2009 (JUR 2007, 245725) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con la norma estudiada se viola dicho principio, típico del derecho penal propiamente dicho y aplicable al derecho administrativo sancionador, pues como se lee en la STC 146/1.994, de 12 de mayo (RTC 1994, 146), «Entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 de la Norma fundamental (STC 254/1.988 (RTC 1988, 254), fundamento jurídico 5.º), también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1.988 (RTC 1988, 219), fundamento jurídico 3.º), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.»; principio ahora recogido expresamente en el artículo 130 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En tanto con dicha norma se imputa la responsabilidad por una infracción administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta y por el mero hecho de ser padre, tutor o guardador de la misma -y no, en todo caso, por no haber evitado, como garante, en su caso, la comisión del hecho-, se viola dicho principio ínsito en el artículo 25 de

⁵⁷ STSJ de Madrid 8 de marzo de 2012 (RJCA 2012\555).

⁵⁸ Textualmente: «Sin perjuicio de la responsabilidad civil subsidiaria de los padres, tutores o guardadores por las acciones de los menores de edad que dependan de ellos, aquéllos serán también responsables directos y solidarios de las infracciones descritas en este artículo cometidas por los menores que se encuentren bajo su tutela, siempre que, por su parte, conste dolo, culpa o negligencia, incluida la simple inobservancia».

la Constitución Española de 27 de diciembre de 1.978 (RCL 1978, 2836) , y ello supone su nulidad, de acuerdo con la doctrina del artículo 62.1.a) de la citada Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , por lo que ha de acogerse la impugnación de la demandante en este aspecto del recurso por ella promovido»⁵⁹.

En consecuencia, en todo caso y en lo que a la responsabilidad de los padres o, en su caso, tutores, por los actos realizados por sus hijos menores o sujetos a su patria potestad se refiere, esta alcanza exclusivamente a la responsabilidad civil que se derive de la sanción y, nunca, a la sanción impuesta al menor, pues reconocer lo contrario supondría ir en contra del principio de legalidad vigente. Si bien, no debemos olvidar el sentir general y es que, con independencia de quien sea el responsable directo de esta conducta, el comportamiento del menor genera un perjuicio al paisaje urbano y, por ende, al espacio público con su conducta absolutamente reprochable.

2.2.3. Ordenanza de 4 de abril de 2007, para la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales en el municipio de Alcorcón.

El municipio de Alcorcón se rige por la Ordenanza de 4 de abril de 2007, para la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales en el citado municipio⁶⁰. La misma contempla medidas en relación a la degradación visual del entorno urbano del citado municipio, al tiempo que aglutina una serie de medidas legislativas frente a determinadas conductas, como son, entre otras, la realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública.

Otro de los aspectos incluidos en la citada ordenanza, son las medidas necesarias a acometer para prevenir un uso inadecuado de los espacios públicos, principalmente, para juegos, al tiempo que regula aquellas actuaciones que pueden ser catalogadas como «vandálicas» en el uso del mobiliario urbano.

⁵⁹ STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2012 (RJCA 2012\555).

⁶⁰ Sobre la interrelación entre conductas antisociales y convivencia ciudadana, puede verse, NAVARRO GUZMÁN, José Ignacio; AGUILAR VILLAGRÁN, Manuel. Conducta antisocial y convivencia. Inmigración, interculturalidad y convivencia/ coord., por Francisco Herrera Clavero; José María Roa Venegas; María Inmaculada Ramírez Salguero; Francisco Mateos Claros; Santiago Ramírez Fernández. 2002, 145-152. ISBN: 84-932363-2-2.

No menos cierto, es la omisión normativa de otras posibles conductas, como son el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y otras que inciden en la convivencia ciudadana, principalmente, las relacionadas con la mendicidad y el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública.

2.2.4. Ordenanzas reguladoras de los usos en el espacio público del municipio de Aranjuez.

El municipio de Aranjuez no dispone de una ordenanza de convivencia que armonice la regulación existente en la presente materia, sino que, se rige por la Ordenanza de 25 de febrero de 2015, reguladora de la venta en la vía pública y espacios abiertos, así como por las ordenanzas medioambientales dictadas en la materia y aprobadas inicialmente por el Pleno de la Corporación el 27 de febrero de 2013.

En este sentido, se comprueba que, dada la dispersión y disparidad normativa, existen vacíos normativos en lo que respecta a las normas mínimas de convivencia que deben presidir, concretamente y en este caso, en el municipio de Aranjuez.

Aparecen regulados los supuestos de degradación del entorno urbano, pero sin alusión clara a la degradación visual como consecuencia de *grafitis* y otras pintadas.

Por otro lado, se omite toda referencia explícita a actuaciones relacionadas con la realización de las necesidades fisiológicas o al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. En relación a esta última, el municipio cuenta con la Ordenanza de 28 de marzo de 2015, reguladora de la venta en la vía pública y espacios abiertos, si bien, no hace alusión normativa a otros supuestos como pueden ser y cito a título ejemplificativo, la venta de bebidas alcohólicas ni su consumo en la vía pública.

De igual modo, no contempla referencia alguna a otras posibles conductas que comportan intervención en el espacio público del citado municipio.

2.2.5. Muestra de resultados.

Con el fin de obtener unos resultados óptimos en la materia y alcanzar el fin principal de la investigación propuesta, esto es, conseguir que la futura, previsible y tan esperada ordenanza que presida las reglas de convivencia en el municipio de Madrid

cuenta con los elementos esenciales para evitar conductas atentatorias infringidas al espacio público, ha sido necesaria la extrapolación de una serie de medidas, contenidas en las ordenanzas analizadas *supra*, catalogadas como indispensables y que deben incluirse en la normativa que rijan, en un futuro, el ya tan comentado municipio de Madrid.

En primer lugar, se hace especialmente significativa la necesidad de contar con un capítulo destinado a la degradación visual del entorno urbano. No en vano, las preocupaciones sociales han ido evolucionado conforme la evolución propia experimentada por la sociedad. Así, es reiterado y habitual las situaciones en las que la vía pública es degradada visualmente por la existencia de *grafitis*, pintadas y otras conductas que ensucian y, en consecuencia, devalúan progresivamente el patrimonio público o privado, generando, de igual modo, un considerable deterioro y afectando con ello, particularmente, a la calidad de vida de vecinos y turistas⁶¹.

Asimismo, en segundo lugar, otro de los aspectos que preocupa y que está presente, en mayor medida, en la sociedad actual, son, entre otros, el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. No entro a analizar las consecuencias que se derivan socialmente en el caso de que sean menores los que consumen bebidas alcohólicas en la vía pública, sino, principalmente, las consecuencias normativas derivadas de la realización de esa práctica en la vía pública, así como las medidas a acometer para evitar esas conductas cuando se realizan, primordialmente, en el espacio público.

Estas conductas, realizadas por mayores o menores de edad, suponen una quiebra en el sistema de protección esencial de la salud pública y la salubridad, al igual que para la protección de los menores de edad, pues estas conductas no solo degradan el espacio público, sino que incitan indirectamente a su consumo. De igual modo, afectan a la seguridad pública, a la competencia leal en el marco de una economía de mercado y a los derechos de los consumidores y usuarios recogidos en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Así, como se verá *infra* es plausible que todas las normativas en la materia avancen en una misma línea. La necesaria concienciación de la prohibición de la venta y la

⁶¹ 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).

correlativa prevención del consumo de bebidas alcohólicas a menores. Es por ello que se comprueba que la problemática del legislador no se centra tanto ya en limitar el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, sino, también y no menos importante, en lograr la erradicación del consumo de bebidas alcohólicas por parte de menores. No en vano, considero que una menor visibilidad de estas conductas en la vía pública contribuiría de forma notable a una reducción en el consumo de estas sustancias por parte de menores y de la sociedad en general, a lo que sería menester añadir significativas campañas de sensibilización y concienciación social sobre la magnitud de los riesgos que genera su consumo.

En este sentido, sobresalen, entre otras, la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad de la Comunidad Autónoma de Galicia, que contiene un título completo dedicado a la prevención del consumo de alcohol en menores de edad. Incluye medidas de prevención en todos los ámbitos de la vida cotidiana, tales como el escolar, familiar, comunitario o sanitario. A ello se añade la importancia de la limitación de la oferta de bebidas alcohólicas.

De igual modo, destaca por su relevancia en la materia, la Ley 4/2015, de 6 de marzo, de atención integral en materia de drogas y bebidas alcohólicas, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que dedica su Título I a la prevención del consumo de drogas y bebidas alcohólicas, esta vez no circunscrito únicamente a los menores de edad. Asimismo, incluye medidas y criterios de actuaciones en todos los ámbitos, ampliándolo a ámbitos como el deportivo y de tiempo libre; al ámbito judicial; al ámbito de la justicia juvenil; al ámbito penitenciario y, en fin, al ámbito laboral.

Vienen, en consecuencia, a aunar una serie de medidas a fin de prevenir el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública no solo por parte de menores de edad sino por la propia sociedad en general⁶². Así, la Ley 5/2002, de 27 de junio, de

⁶² 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.

Drogodependencias y otros trastornos Adictivos de Madrid, recoge una serie de medidas preventivas generales, entre las que cabe citar, a título ejemplificativo:

«...informar adecuada y oportunamente a la población sobre las sustancias que puedan generar dependencia, sus características y consecuencias del abuso de las mismas de forma veraz y científicamente contrastada; educar para la salud, potenciando hábitos saludables frente a las actitudes desfavorecedoras del consumo de drogas, al objeto de conseguir una “cultura de la salud” que incluya el rechazo a las drogas; y en fin, incidir especialmente en la toma de conciencia de la sociedad madrileña sobre el carácter de drogas del alcohol y del tabaco»⁶³.

Otra de las problemáticas a tener en cuenta, en tercer lugar, y que resulta íntimamente ligada a la anterior, pues el bien jurídico tutelado sigue siendo la protección de la salud pública, es el derecho a disfrutar de un espacio público limpio y no degradado. Destacan, en este sentido, aquellas conductas íntimamente relacionadas con la realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública. Así, cabe apuntar que, a mi juicio, cualquier ordenanza óptima en la materia objeto de análisis, debe contener unas pautas generales aceptadas de convivencia ciudadana y civismo en relación a las medidas necesarias a fin de reducir los supuestos de realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública.

En cuarto lugar, sobresalen las posibles consecuencias, no ya de una degradación visual o física del espacio público como las hasta ahora analizadas, sino las consecuencias que derivan de un uso inadecuado del espacio público. En consecuencia, cobra especial relevancia analizar el uso de la vía pública para juegos⁶⁴. El bien jurídico preservado es la libertad de circulación de las personas y su protección, evitando toda

⁶³ Vid., art. 6 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, de Drogodependencias y otros trastornos Adictivos de Madrid.

⁶⁴ 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; regulado normativamente 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 26 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».

perturbación en su ejercicio. Se considera esencial en cualquier regulación mínima pues las principales ordenanzas en la materia llevan por rúbrica «de convivencia» y, uno de los aspectos que entorpece la convivencia pacífica y ciudadana, es no poder disfrutar de los espacios públicos conforme a la naturaleza y destino de los mismos.

Destacan, en quinto lugar, las actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano, englobándose el respeto a las personas y bienes; la garantía de la seguridad, salud e integridad física de las personas y el patrimonio municipal y la garantía de un uso racional del espacio público.

En fin, destaca la ocupación del espacio público por otras conductas que perturban la convivencia ciudadana, en especial, la mendicidad y el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales acaecidas en la vía pública y que, dada su especial transcendencia, requiere de un breve apunte.

Así, la regulación normativa de la mendicidad trata de garantizar el derecho al tránsito libre por la vía pública sin ser molestados o perturbados en su voluntad; la libre circulación de personas, así como el correcto uso de los espacios públicos.

Por el contrario, la tipificación de las conductas caracterizadas por el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública, tratan de preservar a los ciudadanos y en mayor medida, a los menores de edad de la exhibición de prácticas de ofrecimiento o solicitud de servicios sexuales garantizando una convivencia pacífica; permitiendo el derecho al tránsito libre por la vía pública; y, en fin, previniendo la explotación de determinados colectivos⁶⁵.

En este sentido, del estudio doctrinal y jurídico de las ordenanzas municipales de cuatro de los municipios más poblados de Madrid, a la que se añade Madrid capital, cuentan con una serie de carencias normativas si lo comparamos con el modelo de normativa óptima anteriormente descrito, a excepción del Municipio de Alcobendas (vid., tabla 1).

⁶⁵ 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 esta misma línea, las SSTSJ de Cataluña de 13 de febrero de 2008 (RJCA 2008\338) y de 25 de noviembre de 2004(RJCA 2005\50).

Tabla 1. Estudio normativo de las Ordenanzas Municipales en materia de convivencia ciudadana en la Comunidad de Madrid: particular regulación de las actuaciones que atentan contra el espacio público.

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

Degradación <u>visual</u> del entorno (grafitis, pintadas, etc)		Uso de bebidas alcohólicas en la vía pública	Realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública	Uso inadecuado de los espacios públicos (juegos, etc)	Actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano	Otras actuaciones que perturban la convivencia ciudadana (mendicidad, ofrecimiento y demanda de servicios sexuales..)
[Blue]		[White]	[Blue]	[Blue]	[White]	[Blue] Servicios sexuales
[Red]		[White]	[Red]	[Red]	[Red]	[Red]
[Yellow]		[White]	[Yellow]	[Yellow]	[Yellow]	[White]
visual	No visual	[Green]	[White]	[White]	[White]	[White]
[Purple]		[Purple]	[Purple]	[Purple]	[Purple]	[Purple]

Fuente: Elaboración propia.

Municipios de Madrid

Madrid	[Blue]	Alcalá de Henares	[Red]	Alcorcón	[Yellow]	Aranjuez	[Green]	Alcobendas	[Purple]
---------------	--------	--------------------------	-------	-----------------	----------	-----------------	---------	-------------------	----------

En fin, son muchos los factores necesarios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar una ordenanza en la materia. Se ha demostrado que las normativas más actuales son las que se ajustan en mayor medida al modelo de normativa óptimo, pues estas aglutinan las actuaciones principales que preocupan a la población en pleno S.XXI sin descuidar la posible reiteración de otras conductas preexistentes. No existe, a mi juicio, la necesidad de tener que partir de cero en la elaboración de la citada ordenanza sino tratar de poner especial énfasis en los problemas actuales a fin de que sean estos los que cobren mayor protagonismo, sin olvidar, ni mucho menos, que los problemas pasados pueden volver a ser los presentes.

Ello quiere decir que por mucho que busquemos soluciones y medidas que prevengan los problemas actuales, es necesario y menester actual concienciarnos sobre la importancia y valor de los problemas pasados, si bien, siempre desde el riguroso y exquisito plano de la objetividad, para garantizar y prevenir todas aquellas actuaciones que dificultan el normal desenvolvimiento de la población en nuestro tan querido y preservado entorno urbano.

3. Visión general de las ordenanzas de civismo y convivencia en España.

3.1. 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 público de Barcelona⁶⁶. 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 de esta forma a las actuales demandas de la sociedad. En esta apuesta, 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 seguridad⁶⁷.

La finalidad de la ordenanza de Barcelona es muy similar a las analizadas *supra* 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

⁶⁶ Para un estudio en profundidad de la ordenanza de Barcelona, vid., 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*. 2007, nº305, 9-55. ISSN 1699-7476; 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, 497-536. ISBN: 978-84-92606-04-7.

⁶⁷ Vid., BROTAT 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, 1- 477, 391.

a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas, religiosas y de formas de vida diversas existentes en Barcelona⁶⁸.

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»⁶⁹.

Regula, por tanto, en este catálogo una ingente cantidad de actividad que perturban y han perturbado no solo 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 Barcelona⁷⁰.

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 años. Misma regulación para las

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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

⁷⁰ Sobre las medidas a imponer en el municipio de Salou, puede verse, STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 2013 (JUR 2013\194085).

máquinas automáticas que expiden bebidas alcohólicas. 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.

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 si, 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 clave de la economía en Cataluña, como es el sector turístico. Estamos hablando, principalmente, del trabajo sexual en la ciudad de Barcelona⁷¹.

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 colectivos.⁷² 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, 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 sexual.

Asimismo, impone la prohibición de realizar estas conductas, aun no produciéndose en el espacio público, pero cuando se ejecutan en espacios situados a

⁷¹ Para un estudio pormenorizado en la materia, vid., entre otros, VARTABEDIAN, Julieta. Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público. *Oñati socio-legal series*. 2011, Vol.1, nº2, 1-13, 8. ISSN-e 2079-5971.

⁷² 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.

menos de 200 metros de distancia de centros docentes o educativos en los que se impartan enseñanzas del régimen general del sistema educativo⁷³.

3.2. 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 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 catalana⁷⁴. La ordenanza sevillana por su parte pone especial atención, entre otras, y cito textualmente:

«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»⁷⁵.

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:

«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

⁷³ 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.

⁷⁴ BROTAT I JUBERT, Ricard. *Op.cit.*, p. 394.

⁷⁵ 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.

ciudad»⁷⁶.

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:

«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»⁷⁷.

La citada ordenanza contiene medidas frente al menosprecio de la dignidad de las personas; la degradación visual del entorno urbano; las actividades contra el mobiliario urbano y el deterioro del espacio urbano; las apuestas; así como otras conductas en el espacio público como la mendicidad. Se hace, también, una breve alusión a otros supuestos como son realizar las necesidades fisiológicas o escupir en la vía pública⁷⁸.

Se omite, por el contrario, las conductas que 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. En este sentido, no se incluye alusión alguna a la citada actuación a pesar de que ya en la Exposición de Motivos se hacía constar una referencia clara a la misma, pues esta reza:

«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

⁷⁶Art. 9 de la Ordenanza de 20 de junio de 2008, de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana de Sevilla.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

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)»⁷⁹.

3.3. Ordenanza municipal de 26 de julio de 2013, sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública de Valencia.

El municipio de Valencia se rige en la materia por la Ordenanza de 26 de julio de 2013, sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública. Así, la ordenanza municipal de Valencia, focaliza toda su atención en la preservación del bien jurídico que constituye la garantía de la seguridad ciudadana. A tal fin, se aprueba la reciente ordenanza sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública, que dada su limitada extensión, -conformada por 6 artículos-, y cuyas referencias al orden público son mínimas, muestra la necesidad de remitirnos a otras ordenanzas municipales aprobadas en la materia para el estudio que nos ocupa, entre las que destacan, las Ordenanzas 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 espacio público del citado municipio, distintas de las anteriormente analizadas, son escasas⁸⁰.

3.4. 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. Destaca, la falta de regulación expresa hacia conductas que degradan y/o inciden en el paisaje

⁷⁹ 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.

⁸⁰ BROTAT I JUBERT, Ricard. *Op.cit.*p. 399.

urbano, como pueden ser determinadas pintadas y/o grafitis; así como otras conductas individuales, 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 utilizations de los bienes de uso público cuya gestión corresponda a otras Administraciones se sujetan igualmente a las prescripciones de esta Ordenanza»⁸¹.

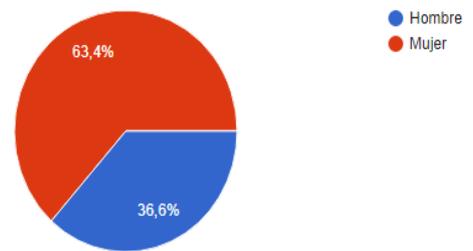
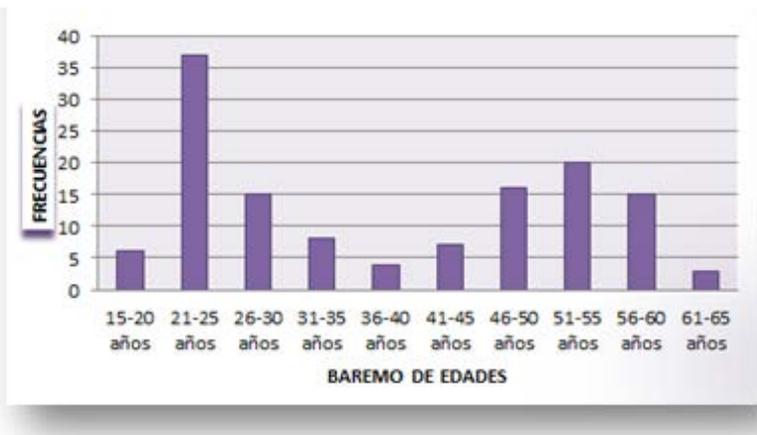
Ahora bien, incluye referencias, entre otras, a las prácticas sexuales incívicas en el espacio público como la prostitución; también alude al botellón; la música callejera; la práctica de juegos en el espacio público; el uso impropio del espacio público y, también, la venta ambulante.

3.5. Percepción social del espacio público urbano y sus efectos.

Para dar un enfoque social a la presente investigación se elaboró una encuesta de opinión a fin de conocer la valoración que hace la sociedad a cerca del paisaje urbano y su necesaria implementación como modelo de convivencia. Se trató en todo caso de una encuesta anónima que fue contestada por 131 personas entre los 17 y 64 años de edad, de las cuales el 63,4 % eran mujeres y el 36,6% restante, hombres (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Promedio de edades y sexos.

⁸¹ Vid., art. 3 de la Ordenanza de 23 de septiembre de 2010, del Espacio Público de Bilbao.



Fuente: Elaboración propia

El objeto del presente estudio aborda el impacto que generan en el paisaje urbano determinadas conductas. Se toman como base una serie de acciones que han conformado la razón de ser de este trabajo de investigación (Tabla 3). El presente estudio demuestra que las mismas tienen un efecto, en la mayoría de casos, negativo para el propio espacio público. Es, pues, necesario apostar jurídicamente por un cambio normativo que abogue por prevenir este tipo de conductas, limitando y/o erradicando, en la medida de lo posible, los efectos negativos que estas actuaciones producen en el paisaje urbano.

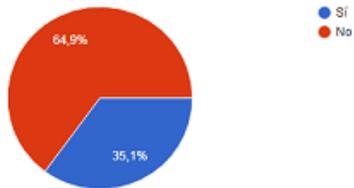
Así, un 74 % de los encuestados reconoce haber realizado o conocer a alguien que haya realizado las necesidades fisiológicas en la vía pública. De igual modo, un 82,4% de los encuestados reconoce haber consumido o conocer a alguien que hubiera consumido bebidas alcohólicas en la vía pública. Son datos que nos muestran que del total de encuestados la mayoría es consciente de esta problemática, ya sea por simple conocimiento o por participación directa en el incremento de esta práctica. Ello nos muestra la necesaria y tan útil prevención de este tipo de conductas⁸².

⁸² Sobre el papel que desempeña la prevención en este campo, vid., BELANDO GARÍN, Beatriz. Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites? Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano. 2018, 57-78. ISBN: 9788498903416.

Tabla 3. Conductas analizadas en el presente estudio.

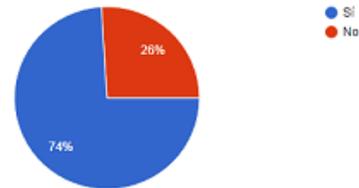
¿Alguna vez ha realizado algún "graffiti" o pintada en la vía pública o conoce a alguien que lo hubiese hecho?

131 respuestas



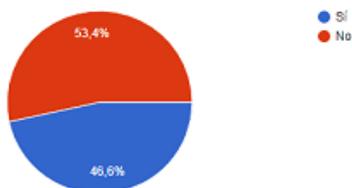
¿Alguna vez ha realizado las necesidades fisiológicas en la vía pública o conoce a alguien que lo hubiese hecho?

131 respuestas



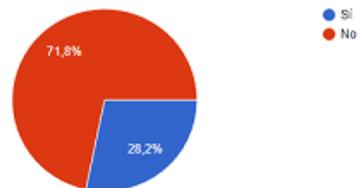
¿Alguna vez ha empleado de forma inadecuada el espacio público o conoce a alguien que lo hubiese hecho, por ejemplo, para juegos?

131 respuestas



¿Alguna vez ha provocado destrozos en el mobiliario urbano o conoce a alguien que lo hubiese hecho?

131 respuestas



¿Alguna vez ha consumido bebidas alcohólicas en la vía pública o conoce a alguien que lo hubiese hecho?

131 respuestas



Fuente: Elaboración propia

No en vano, la realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública contribuye de forma notable a la degradación visual del entorno urbano. Son, en consecuencia, conductas que conllevan a una pérdida patente y clara del embellecimiento propio de la ciudad.

Como medidas preventivas frente a este tipo de conductas destacan mayor presencia de baños públicos, aumentando, por tanto, el número de aseos en lugares donde se concentra mayor población, además de elevar la presencia policial en determinados periodos espacio-temporales.

Como medidas de carácter sancionador se alzan generalmente la multa o alternativamente, los trabajos en beneficio de la comunidad⁸³.

Parejo a la citada problemática, surge la necesidad de analizar otra correlativa a la descrita. A las necesidades fisiológicas en la vía pública de los propios ciudadanos se añaden, en mayor medida y de forma más reiterada, la de sus propias «mascotas». Lo que contribuye a ensuciar y degradar, habitualmente, el paisaje urbano con el consiguiente hedor patente en la ciudad.

Para poder reducir esta práctica al igual que la anteriormente descrita, se barajaría contar con mayor presencia policial. Si bien la lógica mostraría que por medio del citado instrumento no se solucionaría el problema, sin siquiera se limitaría. Si bien, la Ley General Tributaria, define las tasas como:

«Los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado»⁸⁴.

En este sentido, cabe preguntarse si pueden considerar las defecaciones de los animales de compañía en la vía pública, una ocupación/utilización privativa o un aprovechamiento especial del dominio público, dado que ya la propia Ordenanza de 26 de julio de 2001 de Tenencia y Protección de los Alimentos del Ayuntamiento de Madrid, en su artículo 12 recoge la obligación de impedir a las personas que conduzcan perros y otros animales que estos depositen sus deyecciones en las aceras, paseos, jardines y, en general, en cualquier lugar destinado al tránsito de peatones.

Asimismo, indica que siempre que las deyecciones queden depositadas en cualquier espacio, tanto público como privado de uso común, la persona que conduzca al animal, está obligado a proceder a su limpieza inmediata.

⁸³ De la prestación en beneficio de la comunidad, testimonia GARCÍA GARCÍA, María Jesús. La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana. *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI*. 2014. ISBN: 978-84-941051-8-0.

⁸⁴ Vid., art. en su artículo 2. 2 letra a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

La citada ordenanza califica como infracción leve

«La no adopción de medidas oportunas para evitar que los animales ensucien con sus deyecciones los espacios públicos o privados de uso común, lo que se sancionaba con multa de 25000 hasta 50.000 pesetas lo que equivale en la actualidad a multa de 150,25 € a 300,51»⁸⁵.

Con todo ello, cabe, por un lado, sostener la afirmación de que estamos ante un aprovechamiento privativo o especial del uso público y que, por ende, es consecuente el razonamiento de aplicar una tasa por ese uso; o, por el contrario, sostener que esas conductas, que no constituyen uso privativo o aprovechamiento especial, están penalizadas por cada ordenanza municipal en la materia, por lo que no podría tipificarse de nuevo sin incurrir en el *non bis in ídem*⁸⁶.

No menos cierto es perfectamente lícito mantener otro razonamiento, entendiendo que la tasa se genera por un uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público (empleo del dominio público para la deyección de animales domésticos) independientemente de la regulación de la citada ordenanza. Dado que la ordenanza se aplica en aquellos supuestos en los que la conducta del dueño es de dejación y no procede a la recogida de la vía pública de los excrementos producidos por el animal⁸⁷.

Por tanto, son dos supuestos los analizados; el primero concurre en los casos en los que el animal defeca en la vía pública y, en segundo lugar, los casos en los que una vez producida la defecación por el animal, el titular del mismo no procede a la recogida de los excrementos. Independientes uno de otro, pues es posible cobrar la tasa por la deyección del animal, pero no sancionar si la conducta del propietario no es de dejación; aunque en caso de dejación y no recogida por el titular del animal doméstico se procederá a sancionar esta última conducta. En fin, de todo lo anterior se deduce que es perfectamente legible normativamente cobrar una tasa por esa ocupación

⁸⁵ Vid., Art. 37.a) 7. y 38.1.a) de la Ordenanza de 26 de julio de 2001, de Tenencia y Protección de los Alimentos del Ayuntamiento de Madrid.

⁸⁶ Puristamente, más que un supuesto de *non bis in ídem*, estaríamos ante un posible caso de sobrerregulación, puesto que la tasa es un tributo y no una sanción, por lo que no estaríamos técnicamente sancionando dos veces por un mismo hecho, sino más bien y en todo caso «sobrerregulando» una misma conducta.

⁸⁷ Sobre la posibilidad normativa de imponer una tasa, vid., TALLÓN YÁGUEZ, Fernando M. La tasa por utilización del dominio público municipal. Los tributos del sector eléctrico. coord., por Fernando Becker Zuazua, Luis María Cazorla Prieto, Julián Martínez-Simancas Sánchez, 2013, 1097-1132. ISBN: 978-84-9014-684-2.

independientemente de la posible sanción, pues, aunque la persona, dueña del animal, recoja los excrementos que genera su animal de compañía, ya se ha producido un aprovechamiento especial por cuanto parte de sus excrementos (micción) seguirán en la vía pública hasta el posterior saneado por los servicios de limpieza del propio Ayuntamiento de Madrid.

Si bien, a lo anterior se añade la dificultad probatoria por parte de los Agentes del Orden de demostrar que determinada mascota defecaba en la vía pública. En este sentido, destaco, entre otras, la Sentencia de 26 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto, por el que se anula la sanción impuesta al recurrente por hacer su perro deposiciones en la vía pública, pues determina:

«Queda, pues, únicamente por dilucidar la cuestión relativa a si se produjo o no la defecación del perro ensuciando la vía y en este punto ha de darse la razón al recurrente que aporta prueba testifical al respecto, mientras que la Administración no especifica si el Agente denunciante presenció o no el hecho objeto de la infracción»⁸⁸.

Otro aspecto que se recoge *supra* es el consumo en la vía pública de bebidas alcohólicas. Así, el 82,4 % de los encuestados reconoce haber consumido o conocer a alguien que hubiese consumido bebidas alcohólicas en la vía pública. La degradación del paisaje urbano con este tipo de conductas se genera durante y al finalizar el famoso y tan coloquialmente conocido como «botellón». De este modo, no solo jóvenes sino personas de edades muy dispersas disfrutaban consumiendo este tipo de bebidas en la vía pública. Una vez finalizado, muchos de ellos abandonan el lugar sin percatarse de la suciedad que su conducta ha generado. Esta problemática supone, en primer lugar y como hemos descrito, una degradación clara y patente del espacio público, además de los consiguientes peligros que esta práctica genera, destacando, entre otros, cortes con cristales; incitación al consumo de este tipo de bebidas a otros transeúntes que se encuentran en el lugar; así como los riesgos generados por su ingesta al propio consumidor.

Es, pues, necesaria una actuación conjunta frente a esta problemática. Conviene proponer una serie de medidas preventivas para reducir este tipo de conductas

⁸⁸ STSJ de Andalucía de 26 de mayo de 2000 (JUR 2000\304780).

acaecidas, de forma reiterada, en la vía pública. En primer lugar, destacan las campañas de concienciación y sensibilización sobre los riesgos que genera su consumo; la existencia de centros de atención especializados para personas que tienen problemas de adicción a determinadas bebidas alcohólicas y sustancias; el control de la venta de bebidas alcohólicas a fin de que no se distribuya entre menores; el aumento de la presencia policial en zonas de afluencia estacional y, en fin, otras que prevengan y/o limiten esta práctica.

Como medidas sancionadoras frente a este tipo de conductas se alzan generalmente la multa y los trabajos en beneficio de la comunidad.

Otro de los aspectos que contribuye a acrecentar esta problemática, es la dificultad probatoria que supone este tipo de conductas en determinados casos. Destaca, en esta misma línea, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 19 de Madrid de 26 de enero de 2004, que estima el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra la resolución impuesta como consecuencia de una infracción por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, pues determina:

«Nada contiene el acta en orden a establecer a qué persona vieron los agentes en actitud de beber, ni qué tipo de bebida se tragaba, al menos en una mínima descripción, ni qué color tenía, ni si olía o no a alcohol; es decir, el acta se encuentra falta de unas circunstancias que se consideran de especial necesidad para que de la misma pueda extraerse esa presunción, ya que mal se puede presumir que unos hechos se produjeron si ni siquiera se dice cuáles fueron»⁸⁹.

Del mismo modo, conviene comparar el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y el que se efectúa, también en la vía pública, pero amparado por la terraza de un establecimiento. En consecuencia, conviene analizar la autorización de hosteleros y empresarios para la venta de bebidas alcohólicas, así como sus posibles limitaciones.

En este sentido, la justificación normativa en el municipio de Madrid a esta práctica encuentra su razón de ser en la Ordenanza de 30 de julio de 2013, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración. Se condiciona, por tanto, esta posibilidad a la

⁸⁹ SJCA de Madrid de 26 de enero de 2004 (RJCA 2004\363).

suscripción de la oportuna autorización recogida en el artículo 13 de la presente Ordenanza.

Si bien como se señaló *supra* la misma tiene una serie de limitaciones que abarcan desde el periodo de concesión⁹⁰ (pudiendo ser estacional o anual) hasta el máximo horario de funcionamiento de las terrazas⁹¹.

Ello les confiere a los propietarios de la autorización la posibilidad de disponer del espacio público para el ejercicio de una actividad privada. De tal manera que se les otorga el derecho a explotar en exclusiva esa parte del espacio público, pero bajo unas pautas de actuación. Así, podemos señalar que hay plena justificación normativa en el hecho de que los hosteleros puedan instalar terrazas en los términos autorizados por el Ayuntamiento de Madrid, siempre que dispongan de la oportuna autorización, lo que les confiere el derecho de expender los mismos alimentos y bebidas que en el establecimiento principal, pues así lo señala el artículo 25.1.b) de la Ordenanza, que no viene a ser sino una ocupación del dominio público para la venta y consumo de bebidas alcohólicas. Si bien, y a diferencia de lo analizado con anterioridad, en la que varias personas se reúnen o una individual decide consumir bebidas alcohólicas en la vía pública, aquí, sí existe una ocupación del dominio público para el consumo de bebidas alcohólicas con previa justificación normativa.

De tal manera que, si seguimos profundizando en este aspecto, llegaremos a la conclusión de que existe la justificación normativa para que los hosteleros puedan instalar terrazas y correlativamente expender los mismos alimentos y bebidas que en el establecimiento principal, pero se les impone una serie de obligaciones que como titulares de la autorización deben cumplir. De acuerdo con lo anterior, si retomamos el ejemplo del «botellón», al ser una actividad no reglada estas personas que realizan esa conducta en la vía pública no tienen ni el derecho a realizar esa conducta ni la obligación normativa que se derivaría de tal derecho. En cambio, en el sector hostelero, al igual que se regula el derecho, correlativo al mismo, se sistematizan las obligaciones que deben asumir. Entre ellas, cabe destacar:

«Mantener la instalación y el espacio ocupado en las debidas condiciones de limpieza, higiene, seguridad y ornato público. A tal efecto,

⁹⁰ Art. 16 de la Ordenanza de 30 de julio de 2013, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración.

⁹¹ Art. 17 de la Ordenanza de 30 de julio de 2013, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración.

deberá disponerse de los correspondientes elementos de recogida y almacenamiento de residuos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación; proceder a la retirada del mobiliario a la finalización del horario de funcionamiento del establecimiento, salvo que se haya autorizado para apilar el mobiliario, y, en todo caso, de los elementos que delimitan o acondicionan la terraza una vez finalice la temporada, cuando la autorización no tuviera carácter anual; y en fin, asumir los gastos originados como consecuencia de la retirada o traslado de un elemento de mobiliario urbano que pueda entorpecer la instalación de la terraza».

Las limitaciones que se abordan son claras y patentes cuando se trata de aspectos como la venta y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. Concretamente, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso núm. 8 de Barcelona, sustancia el recurso contencioso administrativo contra Imanol por ruido en la vía pública (NUM000), tener abiertas puertas y ventanas (NUM001), no disponer de hojas de reclamaciones (NUM002), no impedir el consumo de bebidas alcohólicas fuera del local (NUM003) y por instalar terraza en la vía pública sin licencia (NUM004)”⁹².

Las otras conductas analizadas se producen en la vía pública, pero como demuestra el estudio en menor medida que las anteriormente descritas.

Ahora bien, el estudio muestra una serie de conclusiones patentes y claras. Así, el 93,1% de los encuestados considera que el ordenamiento jurídico español debería actuar frente a este tipo de conductas, pues ese mismo porcentaje de encuestados llega a la conclusión de que estas actuaciones dañan el patrimonio urbano y visual de España.

De igual modo, del total de encuestados el 5,3% manifiesta haber sido multado por alguna de las cuestiones analizadas. En este caso, es importante resaltar una de las conclusiones más claras de nuestro estudio. Para los que han sido en alguna ocasión multados por estas conductas, la percepción de que la multa reduzca la probabilidad de volver a repetir la conducta disminuye. Así, el 54,5% de los que en alguna ocasión han sido multados considera la multa como un medio útil para reducir la probabilidad de repetir la conducta.

⁹² SJCA de Barcelona de 17 de marzo de 2016 (JUR 2016\137257).

En cambio, para los encuestados que no han sido sancionados en ninguna ocasión por estas conductas, son el 71,9% los que consideran que sí evita o reduce la probabilidad de realizar estas conductas.

Se demuestra, por tanto, una diferencia clara de percepción entre aquellos encuestados que han sido sancionados de los que no lo han sido nunca. De tal manera que 5 de cada 10 encuestados sancionados considera la multa un medio útil, frente a 7 de cada 10 encuestados que no han sido nunca sancionados por esta conducta considera la multa un medio útil. Conclusión que invita a la reflexión sobre la eficacia de la multa como instrumento adecuado para evitar la reiteración de la conducta.

Ahora bien, el 77,9% considera que existen otras medidas eficaces alternativas a la multa que evitan o reducen este tipo de conductas. Citan los encuestados, entre otros, los trabajos sociales y, en general, todos aquellos realizados en beneficio a la comunidad, la educación, así como el endurecimiento de las penas por la comisión de determinados delitos relacionados con el entorno urbano.

Del mismo modo, un 73,3 % de los encuestados entiende que pueden prevenirse estas conductas sin recurrir al expediente sancionador.

Finalmente, reflejar la diferente percepción que tienen los encuestados sobre dos aspectos incluidos en nuestro estudio: la mendicidad y el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública. Así, el 56,5% de los encuestados considera que la mendicidad no afecta a la convivencia ciudadana, a diferencia del 78,6% de los encuestados que considera que el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública, en cambio, es una actuación que afecta a la convivencia ciudadana.

4. Una propuesta sobre las reglas que deben presidir en la elaboración de la previsible y esperada ordenanza de convivencia y civismo en el municipio de Madrid.

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 por ello que el desarrollo tan acelerado al que se ha visto sometido, ha motivado la necesidad constante de adaptación. En este sentido, Madrid, motor de España, no puede 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 sociedad⁹³.

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 2) 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.

Tabla 4. Comparativa legislativa sobre las normas de convivencia que presiden determinadas ciudades de España.

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

Degradación visual del entorno (grafitis, pintadas, etc)	uso de bebidas alcohólicas en la vía pública	Realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública	Uso inadecuado de los espacios públicos (juegos, etc)	Actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano	Otras actuaciones que perturban la convivencia ciudadana (mendicidad, ofrecimiento y demanda de servicios sexuales..)	
					Mendicidad	Servicios sexuales
					Mendicidad	
						Servicios sexuales
						Servicios sexuales

Fuente: Elaboración propia

Madrid ■ Barcelona ■ Sevilla ■ Valencia ■ Bilbao ■

Así, uno de los aspectos que deben contener, a mi juicio, todas las ordenanzas de convivencia analizadas, es la previsión normativa por la cual se incluya un capítulo

⁹³ Sobre la conveniencia o no de aprobar Ordenanzas de Convivencia Ciudadana en la materia, vid., IBAÑEZ PICO, Marisol. Municipio y civismo: las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*. 2008, nº307, 143-184. ISSN: 1699-7476.

destinado a aquellas medidas que fomenten la convivencia ciudadana y preserven el civismo⁹⁴. A tal fin, se contempla la necesidad de desarrollar políticas de fomento de la convivencia y civismo para que las personas que estén en la ciudad se adecuen a los estándares mínimos de convivencia con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población en el espacio público.

Asimismo, incluye la necesidad de desarrollar políticas activas para garantizar la convivencia, fomentar los acuerdos y evitar el ejercicio de la ciudadanía irresponsable. En este sentido cobra especial relevancia el papel del Ayuntamiento como mediador en los conflictos; la realización de campañas divulgativas, publicitarias, informativas o documentales que conciencien sobre la importancia de estos principios; el fomento del comportamiento solidario de los ciudadanos en los espacios públicos con el fin de prestar ayuda a aquellas personas que lo necesiten para transitar u orientarse, que hayan sufrido accidentes, o que se encuentren en situaciones similares; la recepción de todo tipo de quejas, sugerencias y/o reclamaciones que los ciudadanos consideren oportunas para mejorar el civismo y la convivencia; el impulso de medidas de fomento de estos valores en los menores mediante programas docentes específicos en las instituciones educativas; así como la suscripción de todo tipo de acuerdos de colaboración con entidades y asociaciones para fomentar entre sus miembros la colaboración activa con las diversas campañas e iniciativas a favor de la convivencia y el civismo en la ciudad⁹⁵.

De igual modo, el Ayuntamiento impulsará medidas de voluntariado y asociacionismo. Así, se prevé el impulso de fórmulas de participación dirigidas a todas aquellas personas, entidades o asociaciones que quieran colaborar en la realización de las actuaciones e iniciativas municipales sobre civismo y convivencia ciudadana, con especial potenciación de las asociaciones de vecinos y demás asociaciones que, por su finalidad, tradición, arraigo en la ciudad, experiencia u otras puedan contribuir con mayor incidencia en el fomento de los valores citados⁹⁶.

Tomando como referencia las ordenanzas de Alcobendas y la ciudad condal, como normativas óptimas en la materia, a continuación, se adjunta una propuesta de ordenanza de convivencia para el municipio de Madrid (Tabla 5), que incluye las

⁹⁴ A este respecto, vid., entre otros, la Ordenanza de Convivencia del municipio de Alcobendas.

⁹⁵ Vid., en detalle, art. 7.2 de la Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas.

⁹⁶ Vid., art. 8 de la Ordenanza de 11 de diciembre de 2013, de convivencia del municipio de Alcobendas.

conductas que afectan al espacio público sin entrar a analizar el régimen sancionador aplicable a cada una de las acciones, pues el mismo se estudiará *infra*.

Tabla 5. Propuesta de Ordenanza de Convivencia para el Ayuntamiento de Madrid: actuaciones contrarias al paisaje urbano.

PROPUESTA DE ORDENANZA DE MEDIDAS PARA FOMENTAR Y GARANTIZAR LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL ESPACIO PÚBLICO DE MADRID

Fuente: Extraída del municipio de Alcobendas y de Barcelona

III. ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTO DE

MADRID

TÍTULO I

Disposiciones generales

Capítulo primero

Finalidad, fundamentos legales y ámbito de aplicación de la Ordenanza

Artículo 1.- Finalidad de la Ordenanza

1. Esta Ordenanza tiene por objeto preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, encuentro y recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas y religiosas y de formas de vida diversas existentes en Madrid.

La ciudad es un espacio colectivo en el que todas las personas tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización personal, política, social, con las condiciones ambientales óptimas, lo cual implica asumir también los deberes de la solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia.

2. A los efectos expresados en el apartado anterior, esta Ordenanza regula una serie de medidas encaminadas específicamente al fomento y a la promoción de la convivencia y el civismo en el espacio público, identifica cuáles son los

bienes jurídicos protegidos, prevé cuáles son las normas de conducta en cada caso y sanciona aquellas que pueden perturbar, lesionar o deteriorar tanto la propia convivencia ciudadana como los bienes que se encuentran en el espacio público que le debe servir de soporte, previendo, en su caso, medidas específicas de intervención.

Artículo 2.- Fundamentos legales

1. Asimismo, esta Ordenanza se ha elaborado de acuerdo con la potestad municipal de tipificar infracciones y sanciones que, con la finalidad de ordenar las relaciones de convivencia ciudadana, se señala en los artículos 139 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

2. Lo establecido en el apartado anterior 2 se entiende sin perjuicio de las demás competencias y funciones atribuidas al Ayuntamiento de Madrid por la normativa general de régimen local y la legislación sectorial aplicable.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación objetiva

1. Esta Ordenanza se aplica a todo el término municipal de Madrid.

2. Particularmente, la Ordenanza es de aplicación en todos los espacios públicos de la ciudad, como calles, vías de circulación, aceras, plazas, avenidas, paseos, pasajes, bulevares, parques, jardines y demás espacios o zonas verdes o forestales, puentes, túneles y pasos subterráneos, aparcamientos, fuentes y estanques, edificios públicos y demás espacios destinados al uso o al servicio público de titularidad municipal, así como a construcciones, instalaciones, mobiliario urbano y demás bienes y elementos de dominio público municipal situados en aquéllos.

3. Asimismo, la Ordenanza se aplica a aquellos otros espacios, construcciones, instalaciones, vehículos o elementos que estén destinados a un uso o a un servicio público de titularidad de una administración diferente de la municipal o de cualquier otra entidad o empresa, pública o privada, como vehículos de transporte; marquesinas; paradas de autobuses, de metro, de ferrocarril, de tranvía o de autocar; vallas; señales de tráfico; contenedores y demás elementos de naturaleza similar. Cuando sea el caso, el Ayuntamiento

impulsará la suscripción de convenios específicos con los titulares de dichos espacios, construcciones, instalaciones, vehículos o elementos con el fin de dotar de la cobertura jurídica necesaria a la intervención municipal.

4. La Ordenanza se aplicará también a 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, arrendatarios o usuarios pueda implicar igualmente consecuencias negativas para la convivencia o el civismo en el espacio público.

Artículo 4.- Ámbito de aplicación subjetiva

- 1. Esta Ordenanza se aplica a todas las personas que están en la ciudad de Madrid, sea cual sea su concreta situación jurídica administrativa.**
- 2. Asimismo, en los supuestos en que así se prevea de manera expresa en la Ordenanza, ésta también será aplicable a los organizadores de actos públicos a los que se refiere el artículo 11.**

Capítulo segundo

Principios generales de convivencia ciudadana y civismo: Derechos y deberes

Artículo 5.- Principio de libertad individual

Todas las personas a las que se refiere el artículo anterior tienen derecho a comportarse libremente en los espacios públicos de la ciudad y a ser respetadas en su libertad. Este derecho se ejerce sobre la base del respeto a la libertad, la dignidad y los derechos reconocidos a las demás personas, así como del mantenimiento del espacio público en condiciones adecuadas para la propia convivencia.

Artículo 6.- Deberes generales de convivencia y de civismo

- 1. Sin perjuicio de otros deberes que se puedan derivar de ésta u otras Ordenanzas municipales y del resto del ordenamiento jurídico aplicable, todas las personas que están en la ciudad, sea cual sea el título o las circunstancias en**

que lo hagan o la situación jurídica administrativa en que se encuentren, deben respetar las normas de conducta previstas en la presente Ordenanza, como presupuesto básico de convivencia en el espacio público.

2. Nadie puede, con su comportamiento, menoscabar los derechos de las demás personas ni atentar contra su dignidad o su libertad de acción. Todas las personas se abstendrán particularmente de realizar prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias o que conlleven violencia física o coacción moral o psicológica o de otro tipo.

3. Es un deber básico de convivencia ciudadana tratar con respeto, atención, consideración y solidaridad especiales a aquellas personas que, por sus circunstancias personales, sociales o de cualquier otra índole, más lo necesiten.

4. Todas las personas tienen la obligación de utilizar correctamente los espacios públicos de la ciudad y los servicios, las instalaciones y el mobiliario urbano y demás elementos ubicados en ellos, de acuerdo con su propia naturaleza, destino y finalidad, y respetando en todo caso el derecho que también tienen los demás a usarlos y disfrutar de ellos.

5. Todos los propietarios u ocupantes de inmuebles, edificios, construcciones, instalaciones, vehículos u otros bienes de titularidad privada están obligados a evitar que, desde éstos, puedan producirse conductas o actividades que causen molestias innecesarias a las demás personas.

6. Todas las personas que se encuentren en Madrid tienen el deber de colaborar con las autoridades municipales o sus agentes en la erradicación de las conductas que alteren, perturben o lesionen la convivencia ciudadana.

Capítulo tercero

Medidas para fomentar la convivencia

Artículo 7.- Fomento de la convivencia ciudadana y del civismo

1. El Ayuntamiento llevará a cabo las políticas de fomento de la convivencia y el civismo que sean necesarias con el fin de conseguir que las conductas y actitudes de las personas que están en la ciudad se adecuen a los estándares

mínimos de convivencia con el objetivo de garantizar el civismo y de mejorar en consecuencia la calidad de vida en el espacio público.

2. Concretamente, y sin perjuicio de las demás actuaciones que se puedan acordar, el Ayuntamiento:

a) Llevará a cabo las campañas informativas de comunicación que sean necesarias, con la intensidad y la duración oportunas y utilizando los medios adecuados para llegar a las comunidades o colectivos específicos, para el fomento de la convivencia ciudadana y el civismo. Estas campañas se podrán llevar a cabo desde las Oficinas de Atención al Ciudadano.

b) Desarrollará las políticas activas necesarias para garantizar la convivencia, fomentar los acuerdos y evitar el ejercicio de la ciudadanía irresponsable. A este efecto, el Ayuntamiento realizará tareas de mediación en los conflictos que puedan generarse por los usos diversos en un mismo espacio público.

c) Desarrollará políticas de fomento de la convivencia y el civismo que consistirán en la realización de campañas divulgativas, publicitarias, informativas o documentales; en la celebración de conferencias y mesas redondas; la convocatoria de premios y concursos literarios, periodísticos o fotográficos; y demás iniciativas que se consideren convenientes y que giren en torno a cuestiones relacionadas con la convivencia y el civismo en Madrid.

d) Estimulará el comportamiento solidario de los ciudadanos en los espacios públicos para que presten ayuda a las personas que la necesiten para transitar u orientarse, que hayan sufrido accidentes o que se encuentren en circunstancias similares. Se fomentarán también otras actitudes de solidaridad que contribuyan a que la ciudad sea más amable y acogedora, especialmente con las personas que más lo necesiten.

e) Facilitará, a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano o cualquier otro servicio existente o que se pueda crear, que todos los ciudadanos de Madrid y, en general, todas las personas, empadronadas o no, que residan en la ciudad o transiten por ella, puedan hacer llegar al Ayuntamiento las sugerencias, quejas, reclamaciones o peticiones que consideren oportunas para mejorar el civismo y la convivencia y mantener el espacio público en condiciones adecuadas.

f) **Realizará e impulsará medidas concretas de fomento de la convivencia y el civismo especialmente destinadas a menores de la ciudad, mediante el desarrollo de programas específicos en los centros docentes, públicos o privados, en los que se imparten enseñanzas del régimen general del sistema educativo, en cualquiera de sus niveles y ciclos, en coordinación con la Comunidad de Madrid.**

g) **Impulsará la suscripción de acuerdos de colaboración con entidades y asociaciones ciudadanas, culturales, sociales, empresariales, turísticas, deportivas o de cualquier otra índole, para fomentar entre sus miembros la colaboración activa con las diversas campañas e iniciativas a favor de la convivencia y el civismo en la ciudad, así como para dar a conocer y fomentar el respeto a sus normas básicas.**

3. Con el fin de garantizar la máxima eficacia de las actuaciones impulsadas o realizadas desde el Ayuntamiento para promocionar y fomentar la convivencia y el civismo en la ciudad, y siempre que se considere necesario en atención a las personas destinatarias y a su propia finalidad, las mencionadas actuaciones municipales podrán adaptarse a las circunstancias lingüísticas, culturales, sociales, religiosas o de cualquier otra índole de las personas a las que vayan destinadas a fin de que éstas puedan comprender adecuadamente los mensajes y asumir como propios los valores de convivencia y civismo.

Artículo 8. Colaboración con el resto de los municipios del Área Metropolitana de Madrid.

1. El Ayuntamiento, en el ámbito de sus competencias, impulsará la colaboración con el resto de los municipios comprendidos en el Área Metropolitana de Madrid, a efectos de coordinar las acciones destinadas a garantizar el cumplimiento, en sus respectivas ciudades, de unas pautas o unos estándares mínimos comunes de convivencia y de civismo.

2. Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid fomentará el establecimiento, en el ámbito metropolitano, de sistemas de colaboración, de información y de recogida, análisis e intercambio de datos y experiencias entre los distintos municipios metropolitanos con la finalidad de que éstos puedan llevar a cabo con la máxima eficacia y conocimiento sus propias políticas en materia de convivencia y de civismo.

Artículo 9.- Voluntariado y asociacionismo

1. El Ayuntamiento impulsará fórmulas de participación dirigidas a las personas, entidades o asociaciones que quieran colaborar en la realización de las actuaciones e iniciativas municipales sobre la promoción y el mantenimiento del civismo y la convivencia en la ciudad.

2. Se potenciará especialmente la colaboración del Ayuntamiento con las asociaciones de vecinos y las demás asociaciones y entidades ciudadanas que, por su objeto o finalidad, tradición, arraigo en la ciudad, experiencia, conocimientos u otras circunstancias, más puedan contribuir al fomento de la convivencia y el civismo.

Artículo 10.- Acciones de apoyo a las personas afectadas por actos contrarios a la convivencia

1. El Ayuntamiento colaborará con las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se hayan visto afectadas o lesionadas por actuaciones contrarias a la convivencia y al civismo, informándoles sobre los medios de defensa de sus derechos e intereses.

2. Cuando la conducta atente gravemente contra la convivencia ciudadana, el Ayuntamiento, se podrá personar, en la condición que corresponda según la legislación procesal vigente, en las causas abiertas en los juzgados y tribunales.

Artículo 11.- Colaboración de las personas extranjeras en el fomento de la convivencia y el civismo

1. El Ayuntamiento promoverá la colaboración de las personas extranjeras en el fomento de la convivencia y el civismo en la ciudad de Madrid.

2. El Ayuntamiento se regirá en esta materia por lo dispuesto en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Capítulo cuarto

Organización y autorización de actos públicos

Artículo 12.- Organización y autorización de actos públicos

1. Dejando a salvo lo dispuesto por la Ordenanza de ocupaciones del suelo de la vía pública, los organizadores de actos celebrados en los espacios públicos deben garantizar la seguridad de las personas y los bienes. A estos efectos deben cumplir con las condiciones de seguridad generales y de autoprotección que se fijen en cada caso por el órgano competente. Cuando las circunstancias así lo aconsejen, el Ayuntamiento podrá exigir a los organizadores que depositen una fianza o suscriban una póliza de seguro para responder de los daños y perjuicios que puedan causarse.

2. Los organizadores de actos públicos, en atención a los principios de colaboración, corresponsabilidad y confianza con la autoridad municipal, deberán velar por que los espacios públicos utilizados no se ensucien y sus elementos urbanos o arquitectónicos no se deterioren, quedando obligados, en su caso, a la correspondiente reparación, reposición y/o limpieza.

3. El Ayuntamiento no otorgará autorización para la celebración de actos festivos, musicales, culturales, deportivos o de índole similar en los espacios públicos en los que se pretendan realizar cuando, por las previsiones del público asistente, las características del propio espacio público u otras circunstancias debidamente acreditadas y motivadas en el expediente, dichos acontecimientos puedan poner en peligro la seguridad, la convivencia o el civismo. El Ayuntamiento propondrá a los organizadores espacios alternativos en los que pueda celebrarse el acto, salvo que no fuere posible esta alternativa, circunstancia que deberá ser expresamente motivada.

4. Cuando se trate del ejercicio del derecho fundamental de reunión y manifestación, reconocido en el artículo 21 de la Constitución, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, el Ayuntamiento emitirá informe preceptivo motivado en el que se recogerán las circunstancias y causas objetivas que, en su caso, puedan desaconsejar la celebración del acto o acontecimiento en el espacio público previsto por sus organizadores, a fin de que la autoridad gubernativa competente adopte la decisión que corresponda.

TÍTULO II

Normas de conducta en el espacio público, infracciones, sanciones e

intervenciones específicas

Capítulo primero

Atentados contra la dignidad de las personas

Artículo 13.- Fundamentos de la regulación

Las conductas tipificadas como infracciones en este capítulo encuentran su fundamento, constitucional y legal, en la necesidad de evitar en el espacio público todas las prácticas individuales o colectivas que atenten contra la dignidad de las personas, así como las prácticas discriminatorias de contenido xenófobo, racista, sexista, homófono, o de cualquier otra condición o circunstancia personal, económica o social, especialmente cuando se dirijan a los colectivos más vulnerables.

Artículo 14.- Normas de conducta

- 1. Queda prohibida en el espacio público toda conducta de menosprecio a la dignidad de las personas, así como cualquier comportamiento discriminatorio, sea de contenido xenófobo, racista, sexista u homófono, o de cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de hecho, por escrito o de palabra, mediante insultos, burlas, molestias intencionadas, coacción psíquica o física, agresiones u otras conductas vejatorias.**
- 2. Quedan especialmente prohibidas las conductas anteriormente descritas cuando tengan como objeto o se dirijan contra personas menores de edad y personas con discapacidades.**
- 3. Serán especialmente perseguidas las conductas de agresión o asedio a menores realizadas por grupos de personas que actúen en el espacio urbano.**
- 4. Los organizadores de cualquier acto público de naturaleza cultural, festiva, lúdica o deportiva, o de cualquier otra índole, velarán por que no se produzcan, durante su celebración, las conductas descritas en los apartados anteriores. Si con motivo de cualquiera de esos actos se realizan las mencionadas conductas, sus organizadores deberán comunicarlo inmediatamente a los agentes de la autoridad.**

Capítulo segundo

Degradación visual del entorno urbano

Artículo 15.- Fundamentos de la regulación

- 1. La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en el derecho a disfrutar del paisaje urbano de la ciudad, que es indisociable del correlativo deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro.**
- 2. Los grafitos, las pintadas y otras conductas de ensuciamiento y afeamiento no sólo devalúan el patrimonio público o privado y ponen de manifiesto su deterioro, sino que principalmente provocan una degradación visual del entorno, que afecta a la calidad de vida de los vecinos y visitantes.**
- 3. El deber de abstenerse de ensuciar, manchar y deslucir el entorno encuentra su fundamento en la evitación de la contaminación visual, y es independiente y por tanto compatible con las infracciones, incluidas las penales, basadas en la protección del patrimonio, tanto público como privado.**

Sección primera

Grafitos, pintadas y otras expresiones gráficas

Artículo 16.- Normas de conducta

- 1. Está prohibido realizar todo tipo de grafito, pintada, mancha, garabato, escrito, inscripción o grafismo, con cualquier materia (tinta, pintura, materia orgánica, o similares) o bien rayando la superficie, sobre cualquier elemento del espacio público, así como en el interior o el exterior de equipamientos, infraestructuras o elementos de un servicio público e instalaciones en general, incluidos transporte público, equipamientos, mobiliario urbano, árboles, jardines y vías públicas en general y el resto de los elementos descritos en el artículo 3 de esta Ordenanza. Quedan excluidos los murales artísticos que se realicen con autorización del propietario o con autorización municipal.**
- 2. Cuando el grafito o la pintada se realice en un bien privado que se encuentre instalado de manera visible o permanente en la vía pública, se necesitará, también, la autorización expresa del Ayuntamiento.**
- 3. Los organizadores de cualquier acto público de naturaleza cultural, festiva, lúdica o deportiva, o de cualquier otra índole, velarán por que no se**

produzcan, durante su celebración, conductas de degradación visual del espacio utilizado. Si con motivo de cualquiera de estos actos se producen las conductas descritas en el apartado primero de este artículo, sus organizadores deberán comunicarlo inmediatamente a los agentes de la autoridad.

Sección segunda

Pancartas, carteles y folletos

Artículo 17.- Normas de conducta

1. Dejando a salvo lo dispuesto por la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de elementos publicitarios, la colocación de carteles, vallas, pancartas, adhesivos, papeles pegados o cualquier otra forma de publicidad, anuncio o propaganda siempre que se encuentre excluida del ámbito de aplicación de la referida Ordenanza, deberá efectuarse únicamente en los lugares expresamente habilitados al efecto por la autoridad municipal.

2. Asimismo, fuera del ámbito de aplicación de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de elementos publicitarios y de pancartas, está prohibida la colocación de carteles en edificios e instalaciones municipales, en cualquier espacio público o elemento del paisaje y el mobiliario urbano o natural, sin autorización expresa del Ayuntamiento.

3. Igualmente, se necesitará autorización expresa del Ayuntamiento, además de la del titular del bien afectado, cuando el cartel, excluido del ámbito de aplicación de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de elementos publicitarios o la pancarta, se instale en un bien privado si vuela sobre el espacio público, excluidas las pancartas en balcones y otras aberturas.

4. Los titulares de la autorización serán responsables de la retirada de los elementos instalados y de reponer los elementos a su estado anterior, de acuerdo con las indicaciones que den los servicios municipales.

5. Se prohíbe colocar publicidad sobre la parte exterior de los vehículos, salvo que se trate de la propia rotulación o de publicidad autorizada fija en los mismos. Así mismo se prohíbe esparcir o tirar toda clase de folletos o papeles de publicidad comercial o cualquier material similar en la vía pública y en los espacios públicos y otros espacios definidos en el artículo 3 de esta Ordenanza.

6. Las personas que reparten publicidad domiciliaria no podrán dejar propaganda fuera del buzón o recinto de la portería de los edificios.

Capítulo tercero

Apuestas

Artículo 18.- Fundamentos de la regulación

La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en la salvaguarda de la seguridad pública, en la libertad de circulación de las personas y en la protección de los legítimos derechos de los usuarios del espacio público, sobre todo de los colectivos especialmente vulnerables, como los menores.

Artículo 19.- Normas de conducta

Está prohibido en el espacio público el ofrecimiento de juegos que impliquen apuestas con dinero o bienes, salvo autorización específica.

Capítulo cuarto

Uso inadecuado del espacio público para juegos

Artículo 20.- Fundamentos de la regulación

1. La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en la libertad de circulación de las personas, en la protección de los peatones y en el derecho que todas las personas tienen a no ser perturbadas en su ejercicio y a disfrutar lúdicamente de los espacios públicos conforme a la naturaleza y el destino de éstos, respetando las indicaciones contenidas en los rótulos informativos del espacio afectado, si existen, y en cualquier caso los legítimos derechos de los demás usuarios.

2. La práctica de juegos de pelota, uso de bicicletas, patines o similares en el espacio público está sometida al principio general de respeto a los demás, y, en especial, de su seguridad y tranquilidad, así como al hecho de que no impliquen peligro para los bienes, servicios o instalaciones, tanto públicos como privados.

Artículo 21.- Normas de conducta

1. Se prohíbe la práctica de juegos en el espacio público y de competiciones deportivas masivas y espontáneas que perturben los legítimos derechos de los

vecinos o de los demás usuarios del espacio público.

2. Está especialmente prohibida la utilización de bicicletas, patines o similares, así como otros objetos cuando puedan poner en peligro la integridad física de los usuarios del espacio público, así como la integridad de los bienes, servicios o instalaciones, tanto públicos como privados.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ordenanza municipal de tráfico y circulación de la ciudad de Madrid, no está permitida la práctica de acrobacias y juegos de habilidad con bicicletas, patines o similares fuera de las áreas destinadas a tal efecto.

Queda prohibida la utilización de escaleras para peatones, elementos para la accesibilidad de personas discapacitadas, barandillas, bancos, pasamanos, o cualquier otro elemento del mobiliario urbano para realizar acrobacias con patines y monopatines.

4. Queda prohibida la instalación de elementos para el ejercicio de cualquier actividad deportiva fuera de las instalaciones deportivas existentes, cuando se impida o dificulte el uso por parte de otras personas de los espacios recogidos en el artículo 3 de la Ordenanza.

5. Queda prohibido el uso de las instalaciones deportivas municipales fuera de sus horarios.

Capítulo quinto

Otras conductas en el espacio público

Sección primera

Ocupación del espacio público por conductas que adoptan formas de mendicidad

Artículo 22.- Fundamentos de la regulación

1. Las conductas tipificadas como infracciones en esta sección pretenden salvaguardar, como bienes especialmente protegidos, el derecho que tienen los ciudadanos a transitar por la ciudad de Madrid sin ser molestados o perturbados en su voluntad, la libre circulación de las personas, la protección de menores, así como el correcto uso de las vías y los espacios públicos.

2. Especialmente, esta sección tiende a proteger a las personas que están en Madrid frente a conductas que adoptan formas de mendicidad insistente, intrusiva o agresiva, así como organizada, sea ésta directa o encubierta bajo prestación de pequeños servicios no solicitados, cuestaciones o cualquier otra fórmula equivalente, así como frente a cualquier otra forma de mendicidad que, directa o indirectamente, utilice a menores como reclamo o éstos acompañen a la persona que ejerce esa actividad.

Artículo 23.- Normas de conducta

1. Se prohíben aquellas conductas que, bajo la apariencia de mendicidad o bajo formas organizadas, representen actitudes coactivas o de acoso, u obstaculicen e impidan de manera intencionada el libre tránsito de los ciudadanos por los espacios públicos.

2. Queda igualmente prohibido el ofrecimiento de cualquier bien o servicio a personas que se encuentren en el interior de vehículos privados o públicos. Se considerarán incluidos en este supuesto, entre otros comportamientos, la limpieza de los parabrisas de los automóviles detenidos en los semáforos o en la vía pública así como el ofrecimiento de cualquier objeto.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 232 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, queda totalmente prohibida la mendicidad ejercida por menores o aquella que se realice, directa o indirectamente, con menores o personas con discapacidades.

4. Se prohíbe también la realización en el espacio público de actividades de cualquier tipo cuando obstruyan o puedan obstruir el tráfico rodado por la vía pública, pongan en peligro la seguridad de las personas o impidan de manera manifiesta el libre tránsito de las personas por aceras, plazas, avenidas, pasajes o bulevares u otros espacios públicos. Estas conductas están especialmente prohibidas cuando se desarrollen en la calzada, en los semáforos o invadiendo espacios de tráfico rodado.

5. En aquellos casos de conductas que adoptan formas de mendicidad no previstas en los apartados anteriores, y que tengan raíz social, los agentes de la autoridad, contactarán con los servicios sociales al efecto.

Sección segunda

Utilización del espacio público para el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales

Artículo 24.- Fundamentos de la regulación

1. Las conductas tipificadas como infracción en esta sección persiguen preservar a todos los ciudadanos y especialmente a los menores de la exhibición de prácticas de ofrecimiento o solicitud de servicios sexuales en la calle, mantener la convivencia y evitar problemas de vialidad en lugares de tránsito público y prevenir la explotación de determinados colectivos.

2. La presente normativa tiene como objetivo establecer una regulación sobre la ocupación del espacio público como consecuencia de las actividades de ofrecimiento y demanda de servicios sexuales, y se dicta teniendo en cuenta los títulos competenciales municipales y los bienes jurídicos protegidos contemplados en el párrafo anterior.

Artículo 25.- Normas de conducta

1. De acuerdo con las finalidades recogidas en el artículo anterior, se prohíbe ofrecer, aceptar o prestar servicios sexuales retribuidos en el espacio público.

2. Se prohíbe especialmente por esta Ordenanza la solicitud, demanda o negociación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público, por parte de clientes potenciales.

3. Igualmente se prohíben especialmente aquellas conductas realizadas en el espacio público que favorezcan y promuevan el consumo de prostitución u otras formas de explotación sexual, considerándose aquí comprendidas las de reclamo y captación de clientela.

4. La realización de las actividades referidas en los apartados anteriores se prohíbe especialmente cuando estas conductas se lleven a cabo en espacios situados a menos de doscientos metros de distancia de centros docentes o educativos en los que se imparten enseñanzas del régimen general del sistema educativo.

5. De igual forma, se prohíbe especialmente mantener relaciones sexuales en el espacio público.

Capítulo sexto

Necesidades fisiológicas

Artículo 26.- Fundamentos de la regulación

Es fundamento de la regulación contenida en este capítulo la protección de la salud pública y la salubridad, el derecho de disfrutar de un espacio público limpio y no degradado, y el respeto a las pautas generalmente aceptadas de convivencia ciudadana y civismo.

Artículo 27.- Normas de conducta

Está prohibido hacer necesidades fisiológicas, como por ejemplo defecar, orinar, escupir, en cualquiera de los espacios definidos en el artículo 3 de esta Ordenanza como ámbito de aplicación objetiva de la misma, salvo las instalaciones o elementos que estén destinados especialmente a la realización de tales necesidades.

1. Queda especialmente prohibida la conducta descrita en el apartado anterior cuando se realice en espacios de concurrida afluencia de personas o frecuentados por menores, o cuando se haga en monumentos o edificios catalogados o protegidos.

Capítulo séptimo

Consumo de bebidas alcohólicas

Artículo 28.- Fundamentos de la regulación

La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en la protección de la salud pública y la salubridad, el respeto al medio ambiente, la protección de los menores, el derecho al descanso y tranquilidad de los vecinos, el derecho a disfrutar de un espacio público limpio y no degradado, la ordenada utilización de la vía pública, la garantía de la seguridad pública, además de otros bienes como, por ejemplo, la competencia leal en el marco de una economía de mercado y los derechos de los consumidores y usuarios.

Artículo 29.- Normas de conducta, régimen de sanciones y Zonas de Acción

Prioritaria

- 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 30.3 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, no se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente Ordenanza municipal.**
- 2. El régimen sancionador en esta materia será el previsto por la citada Ley autonómica.**
- 3. El Ayuntamiento mediante acuerdo del Pleno podrá declarar determinadas zonas a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en determinados espacios públicos como Zonas de Acción Prioritaria cuando considere que el incumplimiento de esta prohibición haya producido o pueda producir una grave perturbación de la convivencia ciudadana.**

Capítulo octavo

Comercio ambulante no autorizado de alimentos, bebidas y otros productos

Artículo 30.- Fundamentos de la regulación

Las conductas tipificadas como infracción en el presente capítulo se fundamentan en la protección de la salubridad, el uso racional y ordenado de la vía pública y la salvaguarda de la seguridad pública, además, en su caso, de la protección de las propiedades industrial e intelectual, la competencia leal en la economía de mercado y los derechos de consumidores y usuarios.

Artículo 31.- Normas de conducta

- 1. Dejando a salvo lo dispuesto por la Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid y sin perjuicio de otras atribuciones competenciales establecidas en la legislación vigente, está prohibida la venta ambulante en el espacio público de cualquier tipo de alimentos, bebidas y otros productos, salvo autorización específica. En todo caso, la autorización deberá ser perfectamente visible.**
- 2. Queda prohibido colaborar en el espacio público con los vendedores**

ambulantes no autorizados, con acciones como facilitar el género o vigilar y alertar sobre la presencia de los agentes de la autoridad.

3. Se prohíbe la compra o la adquisición en el espacio público de alimentos, bebidas y otros productos procedentes de la venta ambulante no autorizada.

4. Los organizadores de actos públicos de naturaleza cultural, festiva, lúdica o deportiva o de cualquier otra índole velarán por que no se produzcan, durante su celebración, las conductas descritas en los apartados anteriores. Si con motivo de cualquiera de estos actos se realizan dichas conductas, sus organizadores lo comunicarán inmediatamente a los agentes de la autoridad.

Artículo 32.- Intervenciones específicas

1. En los supuestos recogidos en los artículos anteriores, los agentes de la autoridad retirarán e intervendrán cautelarmente el género o los elementos objeto de las prohibiciones y los materiales o los medios empleados. Si se trata de alimentos o bienes fungibles, se destruirán o se les dará el destino que sea adecuado.

2. Cuando las conductas tipificadas en este capítulo puedan ser constitutivas de ilícito penal, los agentes de la autoridad lo pondrán en conocimiento de la autoridad judicial competente o del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento sancionador, en los términos del artículo 81 de esta Ordenanza.

Capítulo noveno

Actividades y prestación de servicios no autorizados: demanda y consumo

Artículo 33.- Fundamentos de la regulación

La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en el uso racional, ordenado y propio de las vías y los espacios públicos, el derecho de las personas a no ser molestadas o perturbadas en el ejercicio de su libertad, la salud de las personas, la salvaguarda de la seguridad pública, además, en su caso, de la protección de las propiedades industrial e intelectual, la competencia leal y los derechos de consumidores y usuarios.

Artículo 3.- Normas de conducta

1. Se prohíbe la realización de actividades y la prestación de servicios no autorizados en el espacio público, como tarot, videncia, masajes o tatuajes.
2. Queda prohibido colaborar en el espacio público con quien realiza las actividades o presta los servicios no autorizados, con acciones como vigilar y alertar sobre la presencia de los agentes de la autoridad.
3. Se prohíbe la demanda, el uso o el consumo en el espacio público de las actividades o los servicios no autorizados a los que se refiere este capítulo. En todo caso, la autorización deberá ser perfectamente visible.
4. Los organizadores de actos públicos de naturaleza cultural, lúdica, festiva, deportiva o de cualquier otra índole velarán por que no se produzcan, durante su celebración, las conductas descritas en los apartados anteriores. Si con motivo de cualquiera de estos actos se realizan las conductas descritas, sus organizadores deberán comunicarlo inmediatamente a los agentes de la autoridad.

Capítulo décimo

Uso impropio del espacio público

Artículo 35.- Fundamentos de la regulación

La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en la garantía de un uso racional y ordenado del espacio público y sus elementos, además, si procede, de la salvaguarda de la salubridad, la protección de la seguridad y el patrimonio municipal.

Artículo 36.- Normas de conducta

1. Queda prohibido hacer un uso impropio de los espacios públicos y sus elementos, de manera que impida o dificulte la utilización o el disfrute por el resto de los usuarios.
2. No están permitidos los siguientes usos impropios de los espacios públicos y de sus elementos:
 - a) Acampar en las vías y los espacios públicos, acción que incluye la instalación estable en estos espacios públicos o sus elementos o mobiliario en ellos instalados, o en tiendas de campaña, vehículos, autocaravanas o caravanas,

salvo autorizaciones para lugares concretos. Tampoco está permitido dormir de día o de noche en estos espacios. Cuando se trate de personas en situación de exclusión social, será de aplicación lo previsto en el artículo 55.2 de esta Ordenanza.

b) Estacionar vehículos en la vía pública para su venta, alquiler o con finalidades fundamentalmente publicitarias, siempre que se lleve a cabo por empresas o represente un uso intensivo del espacio público.

c) Utilizar los bancos y los asientos públicos para usos distintos a los que están destinados.

d) Lavarse o bañarse en fuentes, estanques o similares.

e) Lavar ropa en fuentes, estanques, duchas o similares.

Capítulo undécimo

Actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano. deterioro del espacio urbano

Artículo 37.- Fundamentos de la regulación

Con las conductas tipificadas como infracción en este capítulo se protegen el uso racional del espacio público, el respeto a las personas y bienes, la seguridad, la salud e integridad física de las personas o el patrimonio municipal.

Artículo 38.- Normas de conducta

1. Están prohibidas las conductas vandálicas, agresivas o negligentes en el uso del mobiliario urbano que generen situaciones de riesgo o peligro para la salud y la integridad física de las personas o los bienes.

2. Quedan prohibidos los actos de deterioro grave, como destrozos de los espacios públicos o sus instalaciones o elementos, ya sean muebles o inmuebles, derivados de las alteraciones de la seguridad ciudadana contempladas en el apartado 1 anterior.

3. Quedan prohibidos los actos de deterioro leve, como alteraciones de los espacios públicos o sus instalaciones o elementos, ya sean muebles o inmuebles, derivados de las alteraciones de la seguridad ciudadana contempladas en el apartado 1 anterior.

4. Los organizadores de actos públicos de naturaleza cultural, lúdica, festiva, deportiva o de cualquier otra índole velarán por que no se produzcan, durante su celebración, las conductas descritas en los apartados anteriores. Si con motivo de cualquiera de estos actos se realizan dichas conductas, sus organizadores deberán comunicarlo inmediatamente a los agentes de la autoridad.

Capítulo duodécimo

Otras conductas contra el medio ambiente que perturban la convivencia ciudadana

Sección primera

Vía pública, parques, jardines y zonas verdes

Artículo 39.- Fundamentos de la regulación

Es fundamento de la presente normativa proteger el correcto uso de la vía pública, parques, jardines y zonas verdes, así como garantizar la seguridad de las personas.

Artículo 40.- Normas de conducta

Dejando a salvo lo dispuesto por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y por la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid, se prohíbe talar, romper y zarandear cualquier ejemplar de arbolado, cortar sus ramas y hojas, grabar o raspar su corteza, verter líquidos perjudiciales y arrojar o esparcir basuras, escombros y residuos en las proximidades de los árboles, plantas y alcorques situados en la vía pública, parques, jardines o zonas verdes.

Sección segunda

Ruido que afecta a la convivencia ciudadana

Artículo 41.- Fundamentos de la regulación

Esta regulación tiene por objeto proteger los derechos fundamentales a la vida e integridad física y a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y 18 de la Constitución, así como también los derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado y a la protección de la

salud previstos en los artículos 43 y 45 del mismo texto constitucional.

Artículo 42.- Normas de conducta

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.5 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, el comportamiento de los ciudadanos debe mantenerse dentro de los límites de la buena convivencia ciudadana, por lo que se prohíbe mediante la presente Ordenanza:

- a) La realización de ruido producido por los usuarios de la vía pública cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales.**
- b) La realización de ruido producido por actividades domésticas o por los vecinos cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales.**

2. Se entenderá por límites tolerables de conformidad con los usos locales a efecto de interpretación de este precepto cualquier comportamiento personal o actividad que conlleve una perturbación para el descanso y la tranquilidad de los vecinos o viandantes cuando tenga la consideración de evitable con la observancia de una conducta cívica normal.

En especial, y salvo autorización municipal, está prohibido perturbar el descanso y la tranquilidad de los vecinos y viandantes mediante:

- Funcionamiento de aparatos de televisión, radio, musicales u otros aparatos sonoros.**
- Cantos, gritos, peleas o golpes.**
- Cualquier otro acto molesto.**

CAPÍTULO TERCERO. DE LA PUBLICIDAD EN LA VÍA PÚBLICA.

*“No importa la pureza, los dones que un destino
Levantó hacia las aves con manos imperecederas;
No importa la juventud, sueño más que hombre,
La sonrisa tan noble, playa de seda bajo la tempestad
De un régimen caído”.*

Luis Cernuda

1. Las ordenanzas reguladoras de la publicidad exterior en España: Especial referencia al municipio de Madrid.

1.1. Estudio detallado del municipio de Madrid. La Ordenanza municipal de 30 de enero de 2009, reguladora de la publicidad exterior.

La publicidad exterior se regula en el municipio de Madrid por la Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior. La propia Exposición de Motivos recoge la finalidad de la misma, disponiendo que la presente ordenanza centra sus objetivos en *«la regulación de la actividad privada de publicidad exterior, abarcando la que se lleva a cabo con medios publicitarios tradicionales y la que utiliza los nuevos medios publicitarios tecnológicamente más avanzados»*.

En este sentido, reseñar que la evolución social también ha afectado a las formas de publicidad⁹⁷. Es menester profundizar en la proliferación de las nuevas vías publicitarias, que vienen a sustituir o complementar a las técnicas publicitarias ya existentes⁹⁸.

Asimismo, cobra especial importancia iniciar el estudio abordando las técnicas publicitarias más frecuentes⁹⁹. Diferencia, de tal forma, el régimen jurídico de las autorizaciones y de las licencias¹⁰⁰. En consecuencia, existen actividades publicitarias

⁹⁷ A cerca de esta evolución, vid., MONTAÑES, Fernando. XXIII Jornadas de Publicidad Exterior. La publicidad exterior, más allá de lo digital. *Ipmark: Información de publicidad y marketing*. 2014, nº 806, 36-38. ISSN: 0214-7459.

⁹⁸ Para una visión social de la publicidad exterior, vid., PACHECO RUEDA, Marta. Dimensión social de la publicidad exterior. *Revista Latina de Comunicación Social*. 1998, nº 8. ISSN-e: 1138-5820.

⁹⁹ Sobre la publicidad en otros países puede verse, MARASTONI, Silvia. La publicidad exterior en Italia. Campaña: Publicación quincenal para la comunicación publicitaria. 1992, nº400, 4-5. ISSN: 2483-3312.

¹⁰⁰ Sobre el régimen jurídico de las licencias y autorizaciones especiales, sobresale DE BUSTOS NOGALES, Sara. Los actos administrativos en particular: sus claves y naturaleza jurídica. La licencia, autorización o permiso. Las concesiones. Principales cuestiones de su régimen jurídico. Lecciones fundamentales de derecho administrativo: (Parte general y parte especial) /coord., por José Miguel Bueno

realizadas mediante la utilización de soportes con estructuras fijas que requieren para su instalación la redacción de un proyecto técnico y quedan sometidas, *a priori*, a la obtención de licencia urbanística; mientras que, por el contrario, las actuaciones publicitarias que no utilizan soportes fijos, quedan sometidas a la previa obtención de autorización administrativa.

Se inadmite la posibilidad de utilizar los vehículos o remolques como soportes publicitarios de carácter móvil, negando así la remota idea de que puedan proliferar vehículos publicitarios con un alto índice de contaminación visual en el entorno urbano¹⁰¹.

Finalmente se incluyen en esta ordenanza, los elementos de señalización e identificación de establecimientos y actividades, conteniendo, de forma pormenorizada, las características de identificación de establecimientos con especiales exigencias de señalización, como las de carácter sanitario y turístico¹⁰². En estos carteles se transmite la localización de los establecimientos y actividades, que, aun no constituyendo propiamente publicidad comercial, contribuyen a la configuración de la mancha publicitaria de la ciudad.

Ahora bien, no se incluyen dentro de las actividades publicitarias descritas y, por tanto, no resultan sujetas a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid reguladora de la Publicidad Exterior de 30 de enero de 2009, aquellas actuaciones publicitarias que se efectúen en la vía pública por entidades sin ánimo de lucro, partidos políticos y otras entidades vecinales y asociativas para informar, difundir y promocionar sus actos propios de carácter social, político, cultural, de participación ciudadana, de fomento de valores cívicos y conductas humanitarias, de concienciación y sensibilización social y/o similares.

De igual modo, el reparto de prensa gratuita se regula por su normativa específica.

Sánchez, Andrea Gavela Llopis, José Ramón de Hoces Íniguez, Luis Florencio Santa-María Pérez, María José Sánchez- Andreade Fernández, Lara Vilachá Domínguez. 2015, 295-308. ISBN: 978-84-9059-162-5.

¹⁰¹ Vid., art. 2.2 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid; La publicidad exterior genera múltiples formas de contaminación; así lo muestra, entre otros, GRANDA SÁNCHEZ, María Elizabeth. La contaminación visual producida por la publicidad exterior. Del verbo al bit /coord., por Francisco Javier Herrero Gutiérrez, Concha Mateos Martín. 2017, 1354-1369. ISBN: 978-84-16458-76-9.

¹⁰² Sobre las políticas administrativistas en el sector turístico, puede verse., CANTOS MARTÍN, Ramón. La intervención administrativa en el turismo y el impacto de sus normativas en las políticas turísticas: una visión conjunta de los ordenamientos español e italiano. Tesis doctoral dirigida por Ignacio Jiménez Soto (Dir. Tes). Universidad de Granada. 2015.

En este sentido, las actividades realizadas durante las campañas electorales se ajustarán a las disposiciones previstas en materia electoral. Asimismo, la señalización de edificios y dotaciones en la vía pública, realizada por empresas, concesionarias en cumplimiento de sus obligaciones, no es objeto de regulación por la citada ordenanza.

Centrándonos en la regulación pormenorizada de esta ordenanza, el artículo 10 de la misma recoge la publicidad en el dominio público, según la cual:

«La publicidad que se instale en los vehículos municipales destinados al transporte público de viajeros¹⁰³; los soportes instalados en parcelas y edificios municipales de uso dotacional y los soportes situados o que vuelen sobre suelo de titularidad municipal, salvo los flexibles sobre estructuras de andamios con motivo de realización de obras, será objeto de licitación pública y quedará sometida a las condiciones que se establezcan en su contratación»¹⁰⁴.

Además, existen autorizaciones especiales, esto es *«actuaciones puntuales que, justificadamente, puedan tramitarse como patrocinio de actividades y acontecimientos desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos, entes y empresas municipales podrán ser objeto de autorización demanial en la que se establecerá las condiciones de la explotación publicitaria en dominio público municipal con carácter temporal»*¹⁰⁵.

En este aspecto, la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid, en su artículo 11.4, condiciona las actuaciones experimentales y efímeras, acaecidas en el dominio público municipal, a la correspondiente y previa autorización demanial en la que se establecerá las condiciones de la explotación publicitaria y de la acción de promoción en el supuesto de las

¹⁰³ Sobre el uso de los vehículos municipales destinados al transporte de personas para el soporte de barreras publicitarias, destaca GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel. Sobre las licencias por uso especial del dominio público a los vehículos con publicidad estacionados en vía pública. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2010, nº 14, 2245-2251. ISSN: 0210-2161.

¹⁰⁴ Vid., art. 10 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁰⁵ A mayor abundamiento, establece el artículo 11.3 de la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid que: «con ocasión de acontecimientos relevantes de carácter cultural, deportivo, social y otros de singular importancia se podrán realizar proyecciones luminosas sobre paramentos opacos de edificios de titularidad pública. El plazo máximo de las proyecciones será de cinco días consecutivos. Las proyecciones deberán contar con autorización municipal previa».

experimentales¹⁰⁶.

De tal manera que permite autorizar con carácter experimental actuaciones no contempladas en la citada ordenanza, si bien, limitadas temporalmente, aun realizándose en dominio público municipal, a efectos de evaluar su impacto y su repercusión sobre el paisaje urbano¹⁰⁷, aunque condiciona las mismas a la oportuna autorización por el órgano competente. Asimismo, dispone que para las acciones publicitarias efímeras que se realicen en la vía pública, se tendrá en consideración su impacto y repercusión en el paisaje urbano.

Por el contrario, prohíbe la utilización del dominio público con fines publicitarios y la explotación publicitaria en las parcelas y edificios de uso dotacional.

Otro aspecto incluido en la presente Ordenanza de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid, es la publicidad en edificios. Distingue dos clases de soportes, los publicitarios y los de identificación o señalización de actividades y establecimientos. En virtud de ello, los edificios podrán ser utilizados como emplazamientos para la instalación de los siguientes soportes publicitarios, entre los que destacan, los rótulos de publicidad en coronación de edificios, la publicidad en paredes medianeras y las superficies publicitarias sobre fachadas.

También, incluye la publicidad en medianeras, sobre fachadas, en obras, en solares y terrenos sin uso, así como una referencia expresa a muestras, banderines, toldos y elementos análogos. Finalmente, incluye un capítulo destinado a los rótulos y otros elementos de identificación.

Uno de los temas de fuerte infundía en el presente asunto es la categorización jurídica del concepto de fachada. En este sentido, MEDINA define la fachada de la vivienda como el límite entre los dos mundos y al mismo tiempo los comunica. Las puertas, las ventanas, y los balcones permiten ingresar, ver desde afuera el adentro, lo que sucede en el mundo privado o extender el espacio del recinto interior hacia la calle y al vida de la ciudad¹⁰⁸.

¹⁰⁶ A cerca de las intervenciones en dominio público municipal, resultan de sumo interés las reflexiones de GONZÁLEZ RÍOS, Isabel González Ríos. El dominio público municipal: régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios. *Editorial Comares*. 2001. ISBN: 84-8444-306-X

¹⁰⁷ Vid., art. 3.1 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁰⁸ QUINTERO QUICENO, Viviana. El espacio público y la integración de los rótulos y fachadas en el espacio comercial de la carrera Junín. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. 2013, 32.

Asimismo, es definida como la fachada de la ciudad, la que imprime carácter al conjunto del paisaje urbano¹⁰⁹.

Ahora bien, su justificación normativa aparece contenida en el artículo 37.1 según la cual:

«la realización de cualquier clase de actividad, acción o actuación de publicidad exterior, aunque no esté contemplada expresamente en esta Ordenanza, queda sometida a la previa obtención de licencia urbanística, autorización administrativa, declaración responsable o comunicación previa, sin perjuicio de las demás licencias y autorizaciones que sean pertinentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable»¹¹⁰.

Si bien, el precitado artículo en su apartado tercero es taxativo al imponer que la actividad publicitaria y la identificación de actividades y establecimientos quedan sujetas a la obtención de licencia urbanística cuando se desarrollen mediante la instalación de soportes con estructuras y materiales que puedan estar anclados al pavimento, instalados sobre fachadas, ser autoportantes o cualquier otra modalidad, así como cuando requieran por sus características técnicas y de seguridad la redacción de un proyecto técnico.

Finalmente, señalar que tanto la declaración responsable como la comunicación previa de dichas actuaciones de publicidad exterior deberán presentarse en impresos normalizados con una antelación mínima de un mes a la fecha prevista para su realización, para que pueda comprobarse la compatibilidad de dichas actuaciones con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid, y, también, su concurrencia con otras actividades previstas en el emplazamiento.

Las actuaciones publicitarias en dominio público reguladas en el artículo 11 de la Ordenanza, estarán sujetas a autorización demanial de acuerdo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las

¹⁰⁹ LADERO QUESADA, Manuel- Fernando. La vivienda: Espacio público y espacio privado en el paisaje urbano medieval. La vida cotidiana en la Edad Media: VIII Semana de Estudios Medievales: Nájera, del 4 al 8 de agosto de 1997 / coord., por José Ignacio de la Iglesia Duarte, 1998, 119. Madrid. ISBN: 84-89362-32-7.

¹¹⁰ Vid., art. 37.1 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

Entidades Locales.

Por el contrario, también recoge una serie de instalaciones que no requieren la previa obtención de licencia, autorización, declaración responsable ni comunicación previa, que son:

«La instalación de los anuncios individuales de venta y alquiler de locales y viviendas; instalación de los elementos de identificación en el cristal interior de los huecos de fachada de edificios de uso no residencial mediante grabación, serigrafía o elemento transparente superpuesto y la instalación de las muestras en el cristal interior de los huecos de fachada de planta baja y primera mediante grabación, serigrafía elemento transparente superpuesto o similar»¹¹¹.

En cuanto a la vigencia de las licencias, autorizaciones y de las actuaciones de publicidad¹¹², señala el artículo 38 de la ya tan citada Ordenanza, que debido a su especial naturaleza y transcendencia, tienen un plazo de vigencia de tres años desde la fecha de concesión.

Regula, también, el procedimiento y la conservación de la instalación. Finalmente y en lo que respecta a los regímenes disciplinario y sancionador¹¹³, el artículo 55.1 de la Ordenanza de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid de 30 de enero de 2009, indica que *«tendrán la consideración de infracciones, las acciones u omisiones que contravengan lo dispuesto en la presente Ordenanza, así como las que estén tipificadas en la normativa urbanística y en la del patrimonio de las administraciones públicas»*.

En este sentido, el artículo 55. 2 de la tan citada ordenanza, indica que:

«Cuando la actividad publicitaria se realizase sin licencia urbanística publicitaria o de identificación, o sin ajustarse a las prescripciones y condiciones señaladas en la misma, le será de aplicación lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que en los preceptos de esta Ordenanza se realice una identificación más concreta de la conducta

¹¹¹ Art. 27.9 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹¹² Vid., art. 38 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹¹³ Art. 55 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

infractora prevista en el artículo 227 de dicha Ley y una determinación más precisa de las sanciones, introduciendo las correspondientes especificaciones y graduaciones»¹¹⁴.

Si bien, en el caso de que la actividad publicitaria utilice el dominio público sin la previa autorización administrativa, se aplicará el régimen sancionador contemplado en el Título IX de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En el caso concreto de que la actividad realizada afectase a un ámbito o bien declarado de interés cultural o protegido se aplicará lo dispuesto en la normativa reguladora del Patrimonio Histórico-Artístico¹¹⁵.

Finalmente, recuerda la ordenanza de publicidad exterior del Ayuntamiento de Madrid anteriormente citada que *«a la ejecución de actuaciones publicitarias sin la presentación de comunicación previa, declaración responsable o sin la obtención de la previa autorización de actuación de publicidad exterior le será de aplicación el régimen sancionador establecido en esta Ordenanza»*. A este efecto, la citada ordenanza categoriza las infracciones en muy graves, graves y leves¹¹⁶.

En cuanto a los sujetos responsables, el artículo 61 señala que:

«Serán sujetos responsables de las infracciones, las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas en la presente Ordenanza y en la normativa de aplicación, las personas físicas o jurídicas promotoras del producto o servicio que se publicite y el propietario del suelo o del inmueble en el cual se haya cometido la infracción cuando haya tenido conocimiento de las instalaciones o actividades infractoras. Salvo prueba en contrario, se presumirá la existencia de conocimiento cuando por cualquier acto se haya cedido el uso del suelo o de la edificación para la realización de cualquier clase de actividad publicitaria»¹¹⁷.

Las multas que se impongan a los distintos responsables por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente.

¹¹⁴ Vid., art. 55.2 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹¹⁵ Art. 55.3 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹¹⁶ Art. 55.5 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹¹⁷ Art. 61 Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

En cuanto a la correlación entre infracción y sanción, el artículo 62 de la Ordenanza estipula que las infracciones derivadas del incumplimiento de la normativa urbanística se sancionarán, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, con multas de 600 a 30.000 euros ¹¹⁸.

Por el contrario, las infracciones derivadas del incumplimiento de la presente ordenanza se sancionarán, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con multas de 750 a 3000 euros.

En este sentido, se tendrá en cuenta, para la graduación de la cuantía de las sanciones, el importe de los daños causados; su incidencia en el patrimonio histórico, artístico y natural de la ciudad; la naturaleza de la infracción; la intensidad en la perturbación ocasionada en el paisaje urbano; la intensidad de la perturbación ocasionada en la utilización del espacio público; la reiteración y grado de culpabilidad; la reincidencia en la comisión de otra infracción de la misma naturaleza en el término de un año, el posible beneficio económico del infractor y demás circunstancias concurrentes ¹¹⁹.

Íntimamente ligado a lo analizado *supra*, conviene estudiar los supuestos de publicidad que se producen en coronación de edificios mediante rótulos luminosos u otros medios o maneras de publicidad exterior que inciden directamente en el espacio público. A tal fin, conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 29 de septiembre de 2011, que contiene el recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 30 de enero de 2009, por el que se aprueba la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 17 de febrero de 2009.

¹¹⁸ Sobre la posibilidad normativa de disponer las Ordenanzas municipales de un régimen sancionador frente a las conductas tipificadas, puede verse, RINCÓN VILLAGRA, Ana Lucía; GUTIÉRREZ GARCÍA, María Concepción. Principio de legalidad en el ámbito sancionador administrativo: tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza local. *Actualidad administrativa*. 2004, nº3, 341-346. ISSN: 1130-9946.

¹¹⁹ Art. 63 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid; Sobre la posibilidad de sustituir las sanciones económicas por trabajos en beneficio a la comunidad, resulta interesante Ordenanzas municipales. - Procedimiento administrativo común. Sancionador. - Posibilidad de sustitución de las sanciones económicas por infracciones a ordenanza municipal por trabajos en beneficio a la comunidad. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2010, nº8, 1215-1217. ISSN: 0210-2161.

El recurrente impugna concretamente los artículos 14.1, 15.1, 15.4 y 16.1d relativos a los rótulos de publicidad en coronación de edificios.

Uno de los artículos impugnados por el recurrente es el apartado 4º del Art. «in fine» de la precitada ordenanza¹²⁰. El Ayuntamiento de Madrid argumenta la necesidad de minimizar el riesgo para las personas.

Sin embargo, la Sala razona:

«De acuerdo con la exposición de motivos y el Art. 1º de la Ordenanza, el fin de ésta no es regular las condiciones de seguridad de los rótulos, sino el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid, teniendo en consideración los objetivos de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual, el fomento de la utilización de fuentes de energía renovable y la reducción de la intrusión luminosa en el entorno doméstico»¹²¹.

Comúnmente la publicidad va acompañada de iluminación con el fin de hacerla más atractiva y conseguir captar la atención del consumidor, con el objetivo principal de persuadir al público a fin de incrementar el consumo de un producto o servicio. De esta manera, la publicidad exterior realizada en establecimientos, fachadas, o primeras plantas de determinados edificios van acompañadas de iluminación, lo que conlleva un aumento considerable de la contaminación lumínica¹²².

Así, la contaminación lumínica es uno de los problemas que más amenaza al espacio público. El paisaje urbano de las ciudades es degradado por la publicidad visual, contenida en carteles y pantallas instaladas, con cada vez más frecuencia, en calles, avenidas, paradas de autobús y, en fin, en casi cualquier recoveco inhóspito de la ciudad. En este sentido, cobra especial protagonismo la contaminación que esta publicidad genera para el espacio público, pues cabe decir que no solo degrada visualmente la ciudad, generando, en determinadas ocasiones, sensaciones de agobio y

¹²⁰ Textualmente: «Por razones de seguridad no podrán instalarse soportes publicitarios luminosos si en la última planta existieran piscinas».

¹²¹ STSJ de Madrid de 29 de septiembre de 2011 (RJCA\2011\857).

¹²² Sobre esta problemática, vid., entre otros, CASTRO LÓPEZ, María del Pilar. Comentario a la normativa sobre iluminación exterior y lucha contra la contaminación lumínica. Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las Administraciones Públicas /coord., por Isabel González Ríos, Carmen María Ávila Rodríguez. 2016, 195-220. ISBN: 978-84-9099-628-7.

estrés a los propios transeúntes de la ciudad, sino que también contamina. Así lo recoge, entre otras, la Sentencia de 16 de mayo de 2002, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que determina la competencia del ente administrativo para establecer una limitación de alturas en la colocación de rótulos luminosos en tanto que producen determinadas molestias o contaminación, al menos luminosa en el entorno, que es menor en su impacto en la salubridad cuanto más alto sea el edificio¹²³.

1.2. Otras ciudades de España.

1.2.1. Ordenanza municipal de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.

El municipio de Barcelona se rige por la Ordenanza de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad condal. La presente ordenanza regula el derecho colectivo de los ciudadanos a disfrutar de un paisaje urbano armónico, así como también el derecho individual a utilizarlo en su interés, siempre y cuando, la intensidad de esta utilización no rompa la armonía o desfigure las perspectivas de los conjuntos urbanos que integran la ciudad, sobre todo en sus aspectos histórico-artísticos típicos y tradicionales¹²⁴.

Entre los objetivos específicos de la presente ordenanza, cito a modo ejemplificativo, entre otros, la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores fundamentales del paisaje urbano y la imagen de la ciudad de Barcelona; la protección, la conservación, la valoración, la restauración, la acreción, la difusión y el fomento y defensa de los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad, y de sus elementos naturales y urbanos de interés; la coordinación de todas las partes que intervienen en el diseño del paisaje urbano así como el respeto al carácter dinámico del paisaje urbano, con la introducción del concepto de gestión, tanto de los usos públicos como de los usos privados que lo conforman.

Centrándonos propiamente en las actuaciones publicitarias de la presente ordenanza, la misma define publicidad entendiendo por esta:

«toda acción encaminada a difundir entre el público marcas, símbolos

¹²³ STSJ de Extremadura de 16 de mayo de 2002 (JUR 2002\189278).

¹²⁴ Vid., art. 2 de la Ordenanza de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.

o cualquier tipo de información de productos y de servicios, con el fin de promover, de forma directa o indirecta, el consumo, el conocimiento o la contratación de bienes muebles o inmuebles o de servicios»¹²⁵.

Conviene citar, en este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de julio de 1991¹²⁶, interpuesta por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como consecuencia de los litigios entre Aragonesa de Publicidad Exterior S.A y Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña y entre Publivia SAE y Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña, pues fueron sancionadas con multas administrativas por haber infringido los preceptos de la Ley nº 20/85, de 25 de julio de 1985, del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia, que prohíben la publicidad, en el territorio de esta Comunidad Autónoma, de bebidas alcohólicas de más de 23 grados¹²⁷, en medios de comunicación; en calles y carreteras, salvo las señales indicativas de los centros de producción y venta; en cines, y en los transportes públicos¹²⁸.

Por su parte, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia interpusieron ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sendos recursos contenciosos contra las resoluciones por las que se les impusieron las multas. Ante este órgano jurisdiccional, alegaron, básicamente, que la Ley catalana que servía de fundamento a tales resoluciones era contraria al artículo 30 del Tratado, debido a que, mediante las restricciones de publicidad contenidas en la Ley, se afectaban a las posibilidades de comercializar bebidas que, en su mayor parte, procedían de otros Estados miembros.

Finalmente, la sala razona que:

«Considerados conjuntamente, los artículos 30 y 36 del Tratado CEE

¹²⁵ Vid., art. 7 de la Ordenanza municipal de 26 de marzo de 199, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.

¹²⁶ STJ de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 1991. Caso Aragonesa de Publicidad exterior y Publivia contra Aragonesa de Publicidad exterior y Publivia. TJCE\1991\251.

¹²⁷ En este sentido, puede leerse, Carteles en cuarentena: El Ayuntamiento de Bilbao amenaza con retirar la publicidad exterior de alcohol y tabaco. *Campaña: Publicación quincenal para la comunicación publicitaria*. 1990, nº373 (1 octubre), 24. ISSN: 2483-3312.

¹²⁸ De la misma manera se manifiesta la STSJ de Cataluña de 12 de marzo de 2009 (RJCA\2009\857), que determina que la publicidad de bebidas alcohólicas de más de 23 grados centesimales y de los productos de tabaco y de los relacionados con su consumo, aun realizándose desde vallas, paneles, señales y otros apoyos de publicidad exterior en el caso de que esta publicidad sea visible desde las calles, plazas, parques, carreteras y otras vías públicas, está comprendida en el supuesto de la norma prohibitiva.

no se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe, en una parte del territorio un Estado miembro, la publicidad de bebidas alcohólicas de graduación superior 23 grados, en medios de comunicación, en calles y carreteras, salvo las señal indicativas de los centros de producción y venta, en cines y en transportes públicos, normativa que, aun cuando constituya una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE, puede estar justificada, conforme al artículo 36 del mismo Tratado, por razones de protección de la salud pública, y que, habida cuenta de sus características y de las circunstancias indicadas en los auto no resulta ser un medio, ni siquiera indirecto, de proteger determinadas producciones locales»¹²⁹.

Asimismo, diferencia entre la publicidad constituida por pancartas, carteles o imágenes similares que facilitan información dirigida a la venta o alquiler de locales y de viviendas de la llamada publicidad dinámica, entendiendo por esta «*la forma de publicidad hecha mediante el contacto directo con el público, y con el uso preferente de zonas o espacios de dominio público y de zonas privadas de concurrencia o utilización pública*»¹³⁰.

En lo que respecta a las licencias, dice el precitado artículo que las mismas revisten una duración temporal limitada. En este sentido, el artículo 12 indica que las licencias de identificación y de publicidad tendrán carácter temporal en los términos que fija esta ordenanza. Añade, también, que las licencias de publicidad se llaman, a efectos de esta ordenanza, autorizaciones paisajísticas en el caso de que la actividad autorizada afecte al paisaje urbano con carácter excepcional¹³¹.

El uso excepción del paisaje urbano para la publicidad en elementos del dominio público se recoge en el artículo 13.2, que indica que podrá ser objeto, cuando quede justificado por razones de interés público, en los mismos casos y condiciones

¹²⁹ STJ de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 1991. Caso Aragonesa de Publicidad exterior y Publivia contra Aragonesa de Publicidad exterior y Publivia. TJCE\1991\251.

¹³⁰ Es el artículo 24 de la Ordenanza municipal de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona, el que señala que «las actividades anunciadoras o de publicidad en los espacios de dominio público se pueden hacer en las condiciones establecidas y sobre los elementos dispuestos a tal efecto por el Ayuntamiento».

¹³¹ Para un estudio en profundidad sobre la normativa en materia de publicidad, resulta interesante el estudio de PÉREZ-SOLERO PUIG, Ricardo. Normativa publicitaria. La dimensión jurídica de la publicidad. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*. 2005, nº64, 93-96. ISSN: 0213-084X.

mencionados en el capítulo II del título III de un convenio de colaboración, el cual se regirá en sus actos preparatorios y de adjudicación por las normas especiales establecidas en esta ordenanza.

El artículo 24.2 de la Ordenanza municipal de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona, señala que *«de tal manera que quedan prohibidas las actividades anunciadoras o de publicidad sobre elementos de dominio público que no estén especialmente destinadas a esta finalidad»*. Así, entre las prohibiciones genéricas incluidas en esta ordenanza, puede citarse a título ejemplificativo, y sin ánimo de ser exhaustivo, la prohibición de instalar soportes publicitarios que afecten a las luces, las vistas o el acceso en las dependencias de los edificios; la inadmisión de publicidad en aquellos lugares que dificulten o impidan la contemplación de espacios públicos, edificios, elementos o conjuntos monumentales, fincas ajardinadas, perspectivas urbanas o paisajísticas de carácter monumental, típico o tradicional, siempre y cuando hayan sido inventariadas o catalogadas por un organismo oficial; la inadmisión de publicidad sobre los templos, los cementerios, las estatuas, los monumentos, las fuentes, los equipamientos, los servicios públicos, las zonas naturales y los espacios verdes; la prohibición de toda actividad publicitaria en parques forestales (públicos o privados) y en fincas con masas arbóreas, ya sean de titularidad pública o privada; inadmisión de soportes publicitarios suspendidos sobre la calzada o el espacio público, o anclados sobre la vía pública o sus elementos. Asimismo, se tendrá en cuenta la prohibición de publicidad en los elementos del mobiliario urbano que no sean quioscos, marquesinas de autobuses, paneles de información municipal o aquellos otros elementos dispuestos a tal efecto por el Ayuntamiento mediante la correspondiente contrata o concesión; y, en general, se prohíbe la colocación de carteles, adhesivos, pictogramas o similares sobre cualquier elemento del paisaje urbano que no esté expresamente previsto para esta finalidad. También está prohibida la aplicación de grafitos o pintadas sobre cualquier elemento del paisaje urbano si no se dispone de autorización expresa.

En consecuencia, dice el artículo 22.2 de la precitada ordenanza, que:

«Los usos y las actividades privadas que se lleven a cabo en la vía pública en virtud del uso común general, no sujeto a licencia, pueden ser objeto de inspección por los servicios municipales, y se ordenará su cesación o la retirada cuando la Administración municipal considere,

razonadamente, que afectan negativamente al paisaje urbano»¹³².

A mayor abundamiento, el artículo 99 añade un supuesto en el que, por causas de interés público, se legitima un uso excepcional del paisaje urbano para el establecimiento de actividades publicitarias. En este sentido, el uso excepcional del paisaje urbano mediante publicidad sólo estará legitimado con ocasión de la rehabilitación de un elemento patrimonial, público o privado; por su aplicación en campañas de fomento o de programas de mejora del paisaje urbano; o, en fin, para financiar obras o acontecimientos de interés municipal que lo exijan¹³³.

Finalmente, y en lo que respecta al régimen sancionador, señala la citada Ordenanza que constituye infracción administrativa:

«Toda acción u omisión que vulnere las normas establecidas en esta Ordenanza, así como otras que estén tipificadas en la legislación sectorial, del Estado o de la Generalitat de Catalunya, reguladora de las materias que se tratan, sin perjuicio de que los preceptos de esta Ordenanza puedan contribuir a una identificación más correcta de las conductas y a una determinación más precisa de las sanciones, introduciendo las correspondientes especificaciones y graduaciones»¹³⁴.

1.2.2. Ordenanza municipal de 28 de junio de 1996, sobre publicidad de Valencia.

La regulación normativa en el municipio de Valencia se encuentra recogida en la Ordenanza municipal de 28 de junio de 1996, sobre publicidad de Valencia. La citada disposición tiene por objeto regular las condiciones a las que debe sujetarse la publicidad instalada o efectuada en el dominio público municipal o perceptible desde el mismo, y en sus aspectos sustantivo y procedimental.

En este sentido, entiende por publicidad, toda acción encaminada a difundir entre el público el conocimiento de la existencia de una actividad política, sindical, asistencial, religiosa, cultural, profesional, deportiva, económica o de productos y servicios, o

¹³² Vid., art. 22.2 de la Ordenanza municipal de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.

¹³³ Vid., art. 99.1 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹³⁴ Vid., art. 109.1 municipal de 26 de marzo de 1999, de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.

cualquier otra dirigida a recabar la atención del público hacia un fin determinado. Ahora bien, en lo que respecta a la publicidad en el espacio público, señala que la publicidad en la vía pública se considerará según los casos, uso común especial¹³⁵ o uso privativo de aquella, según determine la legislación vigente de régimen local.

Una vez establecido objeto y ámbito de aplicación, la ordenanza alude a las modalidades de publicidad, prohibiciones y limitaciones generales y, finalmente, entra a analizar los requisitos y limitaciones particulares de las diferentes modalidades de actividad publicitaria. Analiza, también, la publicidad estática, que engloba vallas publicitarias, carteles, banderolas, pancartas y rótulos; la publicidad aérea; la publicidad impresa; y, en fin, la publicidad audiovisual.

El siguiente bloque lo conforma el régimen jurídico de las autorizaciones de los actos de publicidad y su procedimiento. El cuarto bloque está conformado por las instalaciones publicitarias en bienes de titularidad municipal dominio público. En fin, cierra la presente ordenanza el régimen sancionador.

Es de especial significación para la comprensión del cuarto bloque el estudio y análisis de la Ordenanza reguladora de la Ocupación del Dominio Público Municipal de 15 de julio de 2014, del Ayuntamiento de Valencia.

2. Instalaciones publicitarias y de cualquier tipo en la vía pública por empresarios y particulares.

2. 1. Régimen normativo.

Uno de los aspectos transcendentales a la hora de analizar la publicidad exterior es el estudio de la ocupación de la vía pública por parte de empresarios y particulares, para la instalación de actuaciones publicitarias de carácter predominantemente temporal u ocasional. En este sentido, se parte de los conceptos de publicidad y publicidad exterior que da la propia Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de 30 de enero de 2009. Así, se entiende por publicidad:

¹³⁵ Sobre la concesión de licencias o autorizaciones administrativa para un uso especial del dominio público vid., GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel. El procedimiento para el otorgamiento de autorización o licencia de uso especial del dominio público. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2015, nº 23, 2808-2816. ISSN: 0210-2161.

«Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones»¹³⁶.

Mientras que por publicidad exterior debemos entender:

«La que es visible desde las vías y espacios públicos siendo susceptible de atraer la atención de quienes se encuentren en espacios abiertos, transiten por la vía pública, circulen en medios privados o públicos de transporte y, en general, permanezcan o discurran por lugares o ámbitos de utilización común»¹³⁷.

Una vez determinado que se entiende por publicidad y cuando la misma debe catalogarse como publicidad exterior, cabe remitirse al concepto de vía pública, entendiéndose por esta, todo espacio de titularidad pública por el que transitan o en el que permanecen los ciudadanos.

Los supuestos a los que alude, por tanto, el presente apartado, son a todas aquellas actuaciones publicitarias que suceden en la vía pública sin previa justificación normativa (ausencia de autorización o licencia administrativa)¹³⁸, tales como los que suceden en una gran plaza como pudiera ser en plena Puerta del Sol, en las proximidades de un teatro o un museo, o simplemente en cualquier acera del municipio de Madrid. De igual modo, se trata, en todo caso, de actuaciones publicitarias que promueven el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, esto es, como puede ser y cito a título ejemplificativo, promocionar la *premiere* de una película, publicitar un determinado bufete de abogados, o simplemente anunciar un nuevo local de moda en la capital.

¹³⁶ Vid., art. 1 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹³⁷ Vid., art. 1.2 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid.

¹³⁸ Sobre las diferencias normativas más notables entre la licencia y la autorización administrativa, puede verse, entre otros, PÉREZ LUQUE, Antonio. Licencia, autorización y permiso: tres realidades iguales o diferentes. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2000, nº 21, 3457-3465. ISSN: 0210-2161.

En fin, quedan incluidas entre las actuaciones publicitarias descritas aquellas de carácter efímero, entendiendo por estas las que para su ejecución no requieren la utilización de soportes fijos, ejecutándose en la vía pública o en espacios de titularidad privada visibles desde la vía pública, con una duración inferior a seis horas diarias.

Como visión práctica de estas conductas, cabe citar, entre otras, la Sentencia de 30 de marzo de 1987, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de apelación interpuesto como consecuencia de la sanción que se impone a la Empresa «T. de T» por parte del Ayuntamiento de Madrid, como consecuencia de la vulneración del artículo 50 de la Ordenanza de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, al fijar 949 carteles en los báculos de las farolas de alumbrado público para la publicitación de la obra teatral «Es Mentira».

El tribunal desestima el recurso interpuesto sobre la base:

«Pues la fijación de carteles es una actividad intervenida, no libre, para el buen orden ciudadano y, especialmente para el presente, que supone una ocupación especial de bienes de dominio público, sin que sean de aplicación las normas citadas por el Ayuntamiento relativas al uso del Suelo, que se refieren a carteles fijados en terrenos o edificaciones de dominio privado»¹³⁹.

Finalmente cita textualmente:

«Existe, evidentemente, una sola infracción del artículo 50 de las Ordenanzas de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid que prohíbe hacer publicidad de cualquier clase en los sitios no autorizados, dado que la colocación de esos carteles se hizo a instancias únicamente de la empresa sancionada, con el propósito de anunciar una obra teatral determinada, y con infracción de una sola norma administrativa: un solo infractor, unidad de propósito, y vulneración del mismo precepto»¹⁴⁰.

Para ahondar en la presente problemática expuesta, resulta conveniente diferenciar entre las licencias urbanísticas y las autorizaciones administrativas como elementos previos a la ocupación fija o temporal del dominio público.

¹³⁹ STS de 30 de marzo de 1987 (RJ 1987\4161).

¹⁴⁰ Vid., cita anterior.

Como se explicó *supra*, existe, por un lado, la licencia publicitaria, que es la que habilita a su titular para la realización de las obras de instalación de los soportes y el ejercicio de la actividad de publicidad exterior, entendiendo por esta las actuaciones publicitarias de carácter fijo; y, por otro lado, la autorización administrativa, para el establecimiento de vías publicitarias de carácter ocasional. A su vez, las autorizaciones administrativas se dividen en autorización especial, que es la autorización de carácter demanial, que habilita a su titular para la realización de las obras de instalación de los soportes y la exhibición de la identificación del establecimiento en el ejercicio de su actividad; y la autorización de actuación de publicidad exterior, que es la autorización de carácter especial que habilita a su titular para la realización de una actuación de publicidad exterior en suelo de titularidad privada cuando requiere la utilización de soportes o estructuras no fijas que por sus características técnicas y de seguridad precisen de la redacción de un proyecto técnico o cuando concurren razones de interés general.

No cabe duda que, sin la oportuna licencia o autorización administrativa, nos encontramos ante una ocupación del dominio público sin previa justificación legal. En este sentido, cabe sostener que no existe justificación normativa frente a conductas como las anteriormente descritas por cuanto queda acreditado *supra* que las actuaciones publicitarias que no utilizan soportes fijos (como pudiera ser la colocación en la puerta de un museo una vía publicitaria durante la semana de promoción de una determinada película), quedan sujetas a la concesión previa de autorización administrativa, tanto si se realiza en vías y espacios de titularidad y uso público, como en otros lugares que sin ser de carácter público son visibles desde aquellos. De tal manera, que la propia Exposición de Motivos de la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior de Madrid, somete este tipo de actuaciones publicitarias de carácter ocasional o temporal, al deber de autorización administrativa previa.

Como se comprueba diferencia dos tipos de actuaciones publicitarias sujetas a autorización administrativa. Por un lado, la autorización demanial, cuando la actuación publicitaria suponga la ocupación de suelo de titularidad y uso público y, por otro, la autorización administrativa especial cuando se realice en suelo de titularidad privada siendo visible desde las vías y espacios públicos. Esta última autorización adopta la denominación de autorización de actuación de publicidad exterior, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 8 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La

naturaleza de ambas es discrecional al tratarse de actuaciones publicitarias visibles desde la vía pública que se ejecutan tanto en dominio público como en espacios privados de uso público o de uso privado con la finalidad de estimular la atención, de forma indiscriminada, de las personas que se encuentren o transiten por la vía pública.

Es por ello que no solo quedan sujetas a la autorización administrativa las actuaciones publicitarias que supongan ocupación de suelo de titularidad pública sino también cuando se realicen en suelo de titularidad privada, pero sean visibles desde la vía y espacios públicos. Ahora bien, en ambas el solicitante de la autorización carece del derecho preexistente a su obtención, siendo el cumplimiento de los requisitos normativos exigidos y la valoración individualizada de su impacto, el marco que define la concesión de la autorización.

2.2. Comparativa legislativa. El caso de otras ciudades españolas.

Procede comparar el régimen sancionador existente en otras ciudades que conforman España, a fin de resaltar las similitudes y diferencias más notables advertidas en la presente materia. En este sentido, se estudian las consecuencias jurídicas derivadas de la trasgresión de la normativa de publicidad, así como las instalaciones publicitarias en la vía pública o de titularidad privada, pero con visibilidad desde la vía pública careciendo del soporte normativo establecido al efecto (vid., tabla 6).

Tabla 6. Comparativa legislativa sobre el régimen sancionador establecido al efecto en materia de publicidad exterior en determinadas ciudades de España.

CIUDAD	HECHO PUNIBLE	TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIÓN A IMPONER
MADRID	Instalación de soportes publicitarios, sin la correspondiente licencia, autorización o presentación de declaración responsable (art. 57.a)	Infracción muy grave	Infracción muy grave: multa de 1501 a 3000 euros. (art. 62.3.a)
BARCELONA	La realización de obras, actividades, usos e instalaciones publicitarias que constituyan uso excepcional del paisaje sin haber obtenido previamente autorización paisajística o no se ajusten a las condiciones impuestas (art. 114.1.a)	Infracción muy grave	Multas de hasta 1803,04 €(art. 117.1.c)
VALENCIA	Carecer de licencia municipal, el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 3 de esta Ordenanza y el incidir de forma negativa en la necesaria protección ambiental del entorno o de las edificaciones (art. 25)	Infracción grave	Multa en la cuantía autorizada por las leyes sin perjuicio de la adopción de las medidas que sean procedentes a fin de restablecer la legalidad infringida y sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios en su caso (art. 26)
BILBAO (VIZCAYA)	En los espacios de uso o dominio público municipal, sin perjuicio de su ocupación en vuelo por soportes colocados en inmuebles privados, así como en el mobiliario urbano, solo se autorizarán las instalaciones publicitarias. (art. 3)	Una vez constatada la comisión de una infracción urbanística la Autoridad Municipal podrá incoar, tramitar y resolver el correspondiente expediente sancionador	Conforme el procedimiento reglamentario. Vid., Ordenanza de Espacio Público.

Fuente: Elaboración propia

2.3. Una propuesta de mejora a la actual ordenanza de publicidad exterior existente en el municipio de Madrid: medidas ante una práctica injustificada.

Una vez analizada la normativa que rige en el municipio de Madrid en materia de publicidad exterior cabe poner de relieve una serie de aspectos que inciden, en mayor medida, en el paisaje urbano en materia de publicidad exterior y que pueden ser, a mi juicio, paliados con una normativa óptima en la materia.

Destacan, en primer lugar, los problemas de contaminación generados por la masificación publicitaria. Así, no cabe duda que una de las principales formas de publicidad en pleno siglo XXI es por medio de la instalación de paneles publicitarios en las grandes avenidas a fin de promocionar un determinado producto o servicio¹⁴¹. Si bien, no podemos dejar de reflejar las consecuencias negativas que esta práctica tiene para el espacio público y para la sociedad en general.

En primer lugar, a la contaminación visual que la propia publicidad genera se añade la contaminación lumínica. Ello es debido al modo en el que ésta se proyecta, pues la misma, generalmente, va acompañada de grandes paneles luminosos con el fin de hacerla más atractiva y captar la atención de los usuarios. Si bien, acrecienta los problemas que esta práctica causa al paisaje urbano y a los propios transeúntes¹⁴².

Si bien, no es el único problema que esta práctica genera, y quizás, en segundo lugar, conviene citar los más graves. En este sentido, sobresalen los problemas para los viandantes, por ejemplo, el estrés causado por la saturación de carteles publicitarios. Es patente el exceso de anuncios, vallas y demás formas de publicidad presentes en las ciudades. Su presentación a la sociedad en diferentes formas y tamaños genera a los propios viandantes grandes trastornos de atención, y ello afecta, de forma transcendental, al derecho de los ciudadanos a los espacios públicos, así como al derecho a disfrutar del espacio en total libertad y respeto.

¹⁴¹ Sobre la publicidad exterior en el siglo anterior, puede verse, MUÑIZ, Gabriel. Carteles publicitarios del siglo XIX. *Grabado y edición: revista especializada en grabado y edición: revista especializada en grabado y ediciones de arte*. 2010, nº24, 8-14. ISSN: 1886-2306.

¹⁴² Para un estudio en profundidad sobre esta problemática, vid, entre otros, BRAÑEZ MEZA, Karina., CENTENO ZEVALLOS, Rut., SOLIS PEREIRA, Duany., PALOMINO CAMPOS, Christian., SANCHEZ BRAVO, Kattheyrne., VASQUEZ HUAYNATE, Andrea. Percepción de la contaminación visual por paneles publicitarios y afiches: una revisión jurídica. *Apuntes de Ciencia & Sociedad*. 2017, vol. 7, nº 2, 219-225. ISSN: 2225-5141.

A ello deben añadirse los graves problemas de distracciones acaecidos en la vía pública y en autovías y autopistas, generados por la publicidad exterior, lo que inevitablemente conlleva un aumento considerable de las tasas de mortalidad por accidentes de tráfico y otros, pues no solo afecta a conductores, sino también a viandantes, a ciclistas y cualquier otro transeúnte que transite por la ciudad en ese instante pues, tristemente, cualquiera puede ser «despistado» por determinado cartel publicitario¹⁴³.

Finalmente, y no por ello menos importante, destacan las consecuencias que se generan para el propio paisaje, para nuestro ecosistema, y para las propias especies que cohabitan en ella. Los deshechos de esa publicidad principalmente acaban vertiéndose en parques, bosques, lagos y mares con el consiguiente aumento de la contaminación e inevitable deterioro de nuestra tan querida y preservada flora y fauna.

En fin, son variados los motivos que nos permiten analizar las medidas normativas que están a nuestro alcance para controlar esta práctica a fin de evitar determinadas consecuencias fatídicas para el espacio público y para nuestro tan preservado paisaje urbano. Por todo ello, sorprende que son muchas las ciudades que omiten en sus normativas referencia expresa a las precitadas instalaciones publicitarias y las formas empleadas para publicitarse.

Sobre la contaminación lumínica, da cuenta la propia Exposición de Motivos de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, de Publicidad Exterior de Madrid, cuando dispone:

«Con esta regulación el Ayuntamiento de Madrid es pionero en el establecimiento de un claro marco normativo que va a permitir evitar molestias a los ciudadanos y lograr los importantes objetivos de reducir la contaminación lumínica y el consumo injustificado de energía eléctrica»¹⁴⁴.

¹⁴³ Sobre la instalación de carteles luminosos en la vía pública con visionado desde zona de dominio público de autovía, da cuenta la STSJ de Andalucía de 15 de octubre de 1999 (RJCA 1999\4757).

¹⁴⁴ Este mismo objetivo se subraya en el artículo 1.1 de la Ordenanza cuando señala que: «la presente Ordenanza tiene por objeto regular las condiciones a las que habrán de someterse las instalaciones y actividades de publicidad exterior, cualquiera que sea el sistema utilizado para la transmisión del mensaje, con el fin primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid, teniendo en consideración los objetivos de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual, el fomento de la utilización de fuentes de energía renovable y la reducción de la intrusión luminosa en el entorno doméstico».

De tal manera, que entre los objetivos de la citada ordenanza, se incluyen la fijación de los horarios de funcionamiento de los soportes con iluminación, teniendo en cuenta para su determinación la utilidad de la iluminación como indicador de su apertura al público¹⁴⁵.

Es el artículo 7 de la citada Ordenanza el que regula las condiciones y requisitos para el establecimiento de paneles publicitarios luminosos. Regula el horario de funcionamiento, las condiciones de la iluminación para los soportes lumínicos; establece la luminancia máxima de los soportes publicitarios en función del tamaño de la superficie luminosa; establece un régimen diferencial en el caso de soportes con tecnología de iluminación digital; y, finalmente, regula la posibilidad de que la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, exencione los valores máximos de luminancia y los horarios de funcionamiento con la finalidad de crear focos y escenas encendidas en los que se pueda intensificar la instalación de soportes publicitarios luminosos y la concentración de elementos de información.

En este sentido, destaca la Sentencia de 18 de marzo de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que recoge el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en instancia que aborda el recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de 26 de enero de 2012 de la Directora General de Áreas Urbanas, Coordinación y Educación Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, que estima parcialmente el recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución de la Directora General de Coordinación y Dotación de Áreas Urbanas, de 10 de noviembre de 2011, que acordó denegar la licencia solicitada para legalizar como rótulo histórico el soporte publicitario luminoso instalado en Avda. América y retrotraer las actuaciones al momento anterior al dictado de la misma y debiendo requerirse al interesado la presentación de la documentación justificativa del cumplimiento 14, 15 y 16 de la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior.

La sentencia, entre otros fundamentos, cita textualmente:

«El Ayuntamiento de Madrid afirma la legalidad del acto recurrido afirmando que frente a los planes o las ordenanzas no existen derechos adquiridos, de este modo su situación jurídica queda directamente afectada

¹⁴⁵ También la Disposición Adicional única de la Ordenanza de Publicidad Exterior de Madrid, vuelve a reiterar que los criterios referenciales son la defensa de los valores del paisaje urbano y la reducción de la contaminación lumínica.

por la nueva normativa porque es esta nueva normativa la que categóricamente determina la posibilidad de instalar o no soportes. En consecuencia frente a la nueva normativa, no tiene el recurrente ganada ningún tipo de prescripción, ya que nada ha adquirido por el lapso o transcurso del tiempo, pues la normativa de aplicación no es una episódica restricción que circunstancialmente pueda afectarle, sino la razón misma de la subsistencia de su derecho»¹⁴⁶.

El artículo 35.2 de la Ordenanza de 30 de enero de 2009, reguladora de la Publicidad Exterior, indica que se evitará la contaminación lumínica a través de los huecos de ventana de otras piezas del edificio y, en caso de los soportes con iluminación digital, su haz de luz deberá orientarse en sentido descendente¹⁴⁷.

Otras ordenanzas recientes en la materia contienen referencias expresas a la contaminación lumínica, así destaca, entre otras, la Ordenanza de 1 de enero de 2013, reguladora de actividades temporales con finalidad diversa en la vía pública del Ayuntamiento de Alicante, haciendo una única remisión expresa que se cita textualmente «cuando se trate de elementos de iluminación, deberá aportarse información expresa sobre el grado de contaminación lumínica que pueda derivarse de la instalación».

La Ordenanza de 10 de marzo de 2015, Municipal de Publicidad del Ayuntamiento de Huelva reconoce la posibilidad de que las vallas o carteleras pueden ser luminosas o iluminadas. En este último caso, los focos se colocarán en la parte superior y no podrán volar sobre la vía pública una distancia mayor a 1 m., debiendo retranquearse más de 60 cm., del bordillo del acerado a que dé frente¹⁴⁸.

Del mismo modo, no se podrán autorizar placas luminosas, iluminadas o reflectantes en ámbitos denominados Conjuntos Sensibles (Anexo I), inmuebles declarados B.I.C. y sus entornos (Anexo II) y en edificios catalogados por el PGOU y el

¹⁴⁶ STSJ de Madrid de 18 de marzo de 2015 (JUR 2015\109745).

¹⁴⁷ En este sentido, el artículo 11.3 de la Ordenanza de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid, regula el supuesto de la concesión de autorizaciones especiales con ocasión de acontecimientos relevantes de carácter cultural, deportivo, social y otros de singular importancia, permitiendo realizar proyecciones luminosas sobre paramentos opacos de edificios de titularidad pública.

¹⁴⁸ Artículo 10.2 de la Ordenanza de 10 de marzo de 2015, municipal de Publicidad del Ayuntamiento de Huelva.

Plan Especial del Casco Histórico¹⁴⁹ (Anexo III)¹⁵⁰. Además, prohíbe las instalaciones publicitarias luminosas o iluminadas que se sitúen a una distancia inferior a 15 m. de huecos de ventanas de otros edificios¹⁵¹.

La referencia a la ciudadanía la incluye la Ordenanza de 24 de junio de 2014, reguladora de las actividades publicitarias de Guadalajara, cuando indica que *«no se permite la colocación de soportes publicitarios que, por su capacidad luminosa, produzcan molestias a los vecinos y a los ciudadanos en general»*¹⁵². Asimismo, la misma incluye referencias al espacio público, en este sentido, señala que la composición, motivos, figuras, colores y combinaciones luminosas no producirán efectos estéticamente inadmisibles con respecto al edificio donde se instalen, los colindantes y el entorno¹⁵³.

Lo mismo ocurre con otro supuesto de publicidad, distinto de los citados *supra*, por medio del cual, hosteleros utilizan la vía pública para publicitar no solo su establecimiento, sino también otros aspectos relacionados con el mismo, como pudiera ser el propio «menú del día». Se trata de las famosas «pizarras», o carteles que día a día se anuncian con ocupación del dominio público¹⁵⁴.

Se constata que la autorización de hosteleros y sus limitaciones equidistan, en gran medida, de la de otros sectores socioeconómicos¹⁵⁵. En este sentido, si pudiéramos en

¹⁴⁹ Basta citar sobre este punto, la STS de 21 de diciembre de 1999 (RJ 1999\9306), que declara la falta de autorización para la instalación del rótulo luminoso de publicidad comercial sobre un bien de interés cultural y ordena la retirada del mismo.

¹⁵⁰ Vid., art. 16. e) de la Ordenanza de 10 de marzo de 2015, municipal de Publicidad del Ayuntamiento de Huelva.

¹⁵¹ Vid., art. 22. h) de la Ordenanza de 10 de marzo de 2015, municipal de Publicidad del Ayuntamiento de Huelva.

¹⁵² Art. 6. n) de la Ordenanza de 24 de junio de 2014, reguladora de la actividad publicitaria en Guadalajara.

¹⁵³ Art. 13. e) de la Ordenanza de 24 de junio de 2014, reguladora de la actividad publicitaria en Guadalajara.

¹⁵⁴ A sensu contrario, el incumplimiento de la normativa de autorizaciones y licencias para la instalación de carteles y paneles publicitarios por parte de hosteleros y empresarios genera responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de los daños derivados de la anulación en vía administrativa de la revisión de licencias de actividad para explotación de restaurante. De ello da cuenta, entre otras, la STSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2017 (JUR 2018\101407).

¹⁵⁵ Basta citar como ejemplo, a cerca de la autorización de hosteleros y los principios de publicidad y concurrencia que rigen en el proceso de licitación, la STSJ de Aragón de 13 de abril de 2016 (JUR 2016\183223), que determina: *«Y es que, en contra de lo resuelto en las anteriores sentencias, se vino en la práctica a imposibilitar, o cuando menos a dificultar en gran medida, la participación en el concurso y su adjudicación a otros empresarios o entidades que no fuera la misma Federación a la que se le había hecho la cesión directa del espacio público en los años anteriores»*.

una balanza el interés particular de hosteleros y empresarios y el derecho de los ciudadanos a los espacios públicos, llegaríamos a la conclusión de que la balanza no puede quedar en un plano lineal. Es necesario que se posicione a favor del derecho de los ciudadanos a los espacios públicos por encima del interés particular del empresario, pues aceptar lo contrario, conllevaría a primar el interés particular de unos pocos por encima de las necesidades de la propia sociedad en general¹⁵⁶.

No obstante, esta problemática sucede en otros sectores. Así, si nos centramos en el ámbito deportivo, las carreras deportivas acaecidas en la vía pública generan una ingente publicidad gratuita para patrocinadores y organizadores del evento¹⁵⁷. Todo ello sucede en la vía pública, y en la mayoría de los casos, sin previa justificación normativa¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Sobre el derecho de los ciudadanos a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad en el espacio público, la intimidad y la propia imagen, la libertad ideológica y de pensamiento y el principio de igualdad da cuenta, entre otras, la STS de 23 de marzo de 2015 (RJ 2015\2113).

¹⁵⁷ En relación a la justificación normativa de estas actividades acaecidas en la vía pública, vid., HONTANGAS CARRASCOSA, Julián., ORTS DELGADO, Francisco. Las actividades deportivas en la vía pública: controles y garantías. *Revista española de derecho deportivo*. 2016, nº 38, 97-115. ISSN: 1132-9688. Asimismo, sobre la normativa que regula las actividades deportivas en la espacios naturales y protegidos, pueden verse, CAMPS POVILL, Andreu., CARRETERO, José Luis., PERICH María Jesús. Aspectos normativos que inciden en las actividades físico-deportivas en la naturaleza. *Apuntes: Educación física y deportes*. 1995, nº 41, 44-52. ISSN: 1577-4015 y JIMÉNEZ SOTO, Ignacio. La Administración Pública y el control de las actividades turístico-deportivas en los espacios naturales protegidos. *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca / coord. Por Xaime Rodríguez –Arana Muñoz, Iñigo del Guayo Casiello*. 2002, 737-752. ISBN: 84-340-1377-0.

¹⁵⁸ Para un estudio en profundidad sobre esta problemática, vid., entre otros, MONROY ANTÓN, Antonio. Las competencias públicas en la organización de eventos y actividades deportivas. *Revista Internacional de Deportes Colectivos*. 2009, nº2, 58-72. ISSN-e 1989-841X.

CAPÍTULO CUARTO. RÉGIMEN SANCIONADOR ANTE ACTUACIONES QUE ATENTAN CONTRA EL ESPACIO PÚBLICO.

“Es la posibilidad de realizar un sueño lo que hace que la vida sea interesante”

Paulo Coelho

1. Extensión y límites de la potestad sancionadora de los entes locales.

La justificación normativa se encuentra en el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando 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»¹⁵⁹.

Sobre el marco normativo en el que se aprueban las ordenanzas de convivencia ciudadana, cabe sostener el razonamiento que hace MERINO ESTRADA, cuando señala que las mismas no pueden considerarse normas esencialmente sancionadoras, sino que únicamente lo que vienen a contemplar es un sistema de sanciones. Y ello es debido a que priorizan en los aspectos culturales, sociales, anteponiendo la prevención sobre la sanción con el fin de llevar a cabo el cumplimiento estricto de los valores de convivencia promovidos y son la razón de ser de la aprobación de ordenanzas en la presente materia objeto de análisis.

¹⁵⁹ Para un estudio en profundidad sobre la potestad municipal y la capacidad de estas para incluir dentro de las Ordenanzas un régimen sancionador, vid., ORDUÑA PRADA, Enrique. Ordenanza municipal y potestad sancionadora: La sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio. *Revista de estudios de la administración local*. 2001, nº 286-287, 363-384. ISSN: 1578-4568.

Acabo citando textualmente la reflexión a la que este mismo autor llega, que pese a su extensión merecen de transcripción literal:

«Las Ordenanzas se incardinan así en la amplia corriente que propugna una seguridad ciudadana basada en tres componentes: Protección a los ciudadanos en un sentido amplio; Prevención, en el sentido de priorizar las políticas proactivas, más eficientes, y Protección, de los socialmente segregados. Las tres «P» de la seguridad, inseparable de la cohesión social»¹⁶⁰.

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 surge cuando se comprueba que la multa u otras formas establecidas con el único efecto de 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 se puede abordar el régimen sancionador dispuesto por las ordenanzas de convivencia de todas las actuaciones contrarias al espacio público estudiadas, pero si podemos aventurar, en líneas muy generales, el régimen sancionador en la presente materia. Si nos detenemos en el régimen sancionador de las conductas caracterizadas por la demanda y ofrecimiento de servicios sexuales, 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, 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

¹⁶⁰ MERINO ESTRADA, Valentín. Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*. 2006, nº300-301, 493. ISSN: 1699-7476.

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»¹⁶¹.

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. Así, 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»¹⁶².

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 ciudades¹⁶³. Así, como medidas alternativas a la multa, destacan, entre otros, los trabajos en beneficio de la comunidad¹⁶⁴.

¹⁶¹ VARTABEDIAN, Julieta. *Op.cit.*, p. 9. A mayor abundamiento, en relación a esta materia, puede verse, 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*. 2015, n°22, 53-76. ISSN: 1133-0473.

¹⁶² Para un estudio en profundidad sobre este aspecto, vid., entre otros, CASINO RUBIO, Miguel. Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. 2011, n°4, 743-771. ISSN: 1126-7917.

¹⁶³ ESCUDERO LÓPEZ, Elena. *Op.cit.*, p. 3.

¹⁶⁴ Esta sustitución de sanciones administrativas también plantea problemas, a ello se refiere 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*. 2016, n°6, 92-104. ISSN-e: 1989-8975.

CAPÍTULO QUINTO. CONCLUSIONES.

*“Algún día en cualquier parte,
en cualquier lugar indefectiblemente
te encontrarás a ti mismo,
y ésa, sólo ésa, puede ser la más feliz
o la más amarga de tus horas”.*

Pablo Neruda

Vivimos en un contexto social y político cambiante. Una vez, LUTHER KING dijo, «*Hemos aprendido a volar como los pájaros, a nadar como los peces; pero no hemos aprendido el sencillo arte de vivir como hermanos*». Puede decirse, por tanto, que hemos evolucionado como sociedad, pero nos falta progresar como personas. Durante el presente trabajo de investigación ha quedado constatada la necesidad jurídica de avanzar en la materia. No es menos cierto que la convivencia ciudadana y los problemas que la misma genera equidistan de los problemas manifestados desde antiguo, si bien, lo que no varía es la existencia de determinadas conductas, que se suceden en la vía pública día a día, y que desmerecen y perjudican el paisaje urbano, afectando, con ello, al espacio público de la Comunidad de Madrid en particular y de toda España en general.

A tal fin, ha sido menester analizar la normativa que ha presidido a nivel internacional, europeo y nacional en materia de espacio público. He ahondado en las directivas europeas con el principal objetivo de armonizar la regulación existente.

No en vano, cabe sostener que las conductas, que se suceden en la vía pública y que son perjudiciales para nuestro paisaje urbano, no solo afectan al espacio público o paisaje urbano como categoría jurídica en sentido estricto, sino que también afectan, de forma clara y meritoria, a la convivencia ciudadana. El espacio público es un derecho de todos, por cuanto la degradación del mismo genera un perjuicio y limitación de derechos, en concreto, al derecho de todos a disfrutar de los espacios públicos en igualdad y armonía. He puesto o al menos he intentado poner el énfasis en el perjuicio causado por estas conductas al patrimonio urbano. Es por ello que puede decirse, de forma clara y con absoluta rotundidad, que las actuaciones contrarias a la preservación y conservación del paisaje urbano que se acompañan a la presente investigación, afectan

de forma trascendental a la preservación del paisaje urbano y claramente a la convivencia y paz ciudadana.

Son muchos los aspectos analizados en el presente trabajo de investigación. He puesto de relieve en el grosor del mismo, las graves intervenciones acaecidas en el espacio público. He destacado, en este sentido, las pintadas o grafitis que, cada vez, con mayor frecuencia, se suceden en las grandes y no tan grandes urbes. He tratado, en todo momento, de diferenciar y categorizar jurídicamente dos conceptos sustancialmente diferentes: el concepto de arte urbano y el de grafiti. Puede destacarse, en este aspecto, que el arte urbano encuentra su amparo jurídico, al regularse las condiciones y procedimiento para su elaboración, mientras que el grafiti supone una intervención en el espacio público sin previa justificación normativa.

Íntimamente ligado a lo anterior, he analizado la regulación normativa existente en materia de consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. He ahondado en la normativa que ha presidido la presente materia en el municipio de Madrid. En síntesis, he analizado las diferencias normativas sustanciales existentes entre el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y las que se producen con plena justificación normativa, como puede ser en la terraza de un establecimiento que cumple con la normativa dispuesta al efecto. Son las dos caras de una misma moneda, pero con consecuencias radicalmente opuestas, con la diferencia clara de que la primera de las conductas descrita se hace sin el derecho que la ley reconoce a las segundas. Ello nos lleva a sostener en el primero de los casos que, al no ostentar ningún derecho frente al mismo, no se deriva obligación alguna, pues en esa misma línea cabe manifestar que no se ha conferido potestad alguna. Por el contrario, la actividad del, en este ejemplo, del famoso «hostelero», queda sometida al cumplimiento estricto de los requisitos normativos establecidos al efecto, esto es, a la concesión de la previa autorización o licencia oportuna. En esta, de forma clara y meridiana, se le está confiriendo un derecho, pero, como contrapartida, parejo al mismo, se derivan una serie de obligaciones, destacando, entre otras, la preservación del paisaje urbano y su conservación en el estado originario encontrando.

A lo descrito *supra*, se añade el análisis jurídico de otras conductas acaecidas en la vía pública, como son la realización de las necesidades fisiológicas en la vía pública. No he analizado únicamente las consecuencias que se derivan para el espacio público cuando estas conductas son realizadas por ciudadanos, transeúntes, o cualquier residente

de la ciudad, sino también cuando las mismas se producen por animales, principalmente domésticos. He estudiado con detalle en el trabajo, desde una perspectiva netamente legislativa, la posibilidad normativa de cobrar una tasa u otro tipo de tributo por la ocupación del dominio público acaecida como consecuencia de la micción del animal doméstico en el paisaje urbano, considerándolo como una conducta diferencial a la no recogida de los excrementos por el titular del animal y sobre la base de la previa ocupación del dominio público. Todo ello, en la estricta línea de la legalidad y sin incurrir en el tan temido e indeseable *non bis in ídem*.

Otro punto para el debate y de reflexión en el estudio, ha sido el análisis de otras conductas acaecidas en la vía pública y que afectan de forma perjudicial al espacio público. Me refiero al uso del espacio público para juegos y el destrozo del mobiliario urbano. He acompañado a esta investigación los juegos no autorizados en la vía pública, que si bien, en la actualidad no revisten especial importancia, a salvo de ciertas excepciones espacio- temporales.

Ha resultado de sumo interés para el desarrollo del presente trabajo destacar las consecuencias que se derivan, a nivel jurídico, cuando estas mismas conductas descritas son realizadas por menores de edad. A tal fin, he incluido un estudio jurisprudencial detallado sobre estas conductas.

Asimismo, he abordado dos cuestiones íntimamente relacionadas con el espacio público y que inciden en el paisaje urbano. En concreto, la mendicidad y el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública. Son cuestiones que, a diferencia de las anteriormente citadas en las conclusiones y analizadas con detalle en el estudio, no afectan de forma directa al espacio público. De tal manera que he analizado, en este sentido y por ello se aborda, si es posible sostener la existencia de un posible daño jurídico indirecto causado por este tipo de conductas, bien al paisaje urbano en sentido estricto, bien a la convivencia y paz ciudadana en un sentido más genérico.

Para poder analizar normativamente estas conductas y reflexionar sobre si avanzamos en el camino correcto, he procedido al estudio de las Ordenanzas de Convivencia Ciudadana, tomando como referencia un modelo de normativa óptimo a fin de poder comparar la situación existente en el municipio de Madrid con el resto de municipios analizados. He puesto de relieve, que el municipio de Alcobendas, dada la reciente aprobación de su Ordenanza, contempla, en mayor medida, las principales

actuaciones contrarias al espacio público que, hoy en día, tienen especial incidencia en el paisaje urbano.

De igual modo, también he comparado la situación normativa existente en el municipio de Madrid con el vigente en otras ciudades de otras Comunidades Autónomas que conforman España, de especial significación, atendiendo, entre otras características, a su elevado volumen poblacional. Aquí, he tomado como referencia el modelo de normativa existente en Barcelona que, pese a su aprobación, no tan reciente, pues data de 2008, contempla, en igual medida, las actuaciones que aglutina la Ordenanza de Convivencia Ciudadana del municipio de Alcobendas y que en el presente trabajo se han tomado como modelo de ordenanzas óptimos en la materia.

Con el análisis experimental realizado, he puesto de relieve la necesidad de avanzar en el municipio de Madrid; he comprobado que la falta de Ordenanza de Convivencia en la materia, ha hecho que se apliquen normas en algunos casos obsoletas y que no tienen aplicabilidad práctica en la actualidad. A *sensu contrario*, he apreciado, en otros aspectos, la existencia de graves lagunas normativas causadas por esa misma falta de actualización y adaptación a las necesidades y demandas actuales. He acompañado, en este aspecto, una propuesta de lo que podría ser la futura ordenanza de convivencia en el municipio de Madrid, tomando como base las ordenanzas de Alcobendas y Barcelona. No sé si la puerta al cambio es que el municipio de Madrid se una a esa misma línea y apruebe una ordenanza de convivencia ciudadana, lo que sí tengo claro es que Madrid necesita avanzar en la materia. He puesto de manifiesto que la regulación es insuficiente y que carece de la suficiente adaptabilidad como para hacer frente a los problemas actuales, lo que ha generado y sigue provocando graves problemas para el espacio público, para el paisaje urbano y para la convivencia ciudadana.

Finalmente, y para acabar de conformar este primer bloque del estudio, he abordado un estudio sociológico a fin de extraer conclusiones con aplicabilidad práctica en la materia. De la encuesta de opinión realizada y que se adjunta como Anexo 2 del presente trabajo de investigación se derivan una serie de conclusiones que se refutan patentes y claras:

1. No cabe duda alguna que la sociedad es consciente de la problemática que en este estudio se aborda, bien por participación directa en el acrecimiento de esta práctica o por conocimiento directo o indirecto de los hechos.

2. No menos cierto es reconocer que los encuestados, y con ello, parte de la sociedad, quieren soluciones jurídicas frente a estas conductas atentatorias, por cuanto consideran que el ordenamiento jurídico debería actuar frente a este tipo de conductas que perjudican el paisaje.

3. Respecto a la multa como instrumento útil para reducir la posibilidad de reiterar la conducta, son los encuestados que no han sido sancionados en ninguna ocasión los que ven de forma clara este medio como útil. Por el contrario, los ya sancionados no lo tienen tan claro.

4. Los resultados de la encuesta anteponen la prevención por encima de la sanción, determinando la existencia de otros medios al alcance que reduzcan o evitan estas conductas sin recurrir al expediente sancionador.

5. Finalmente, he resaltado la diferente concepción de los encuestados en relación a la mendicidad y el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública. De tal manera, que mientras que los encuestados consideran el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública como una actuación que afecta a la convivencia ciudadana, por el contrario, radicalmente contraria es la opinión respecto a la mendicidad, que no la consideran como una actuación que afecte negativamente al paisaje urbano.

Del estudio jurídico, doctrinal, jurisprudencial y sociológico realizado, he puesto de manifiesto que la sociedad en general es consciente de esta problemática y ello no puede pasar desapercibido por los poderes públicos. En este caso, los municipios son los garantes más directos de esta salvaguardia por tener encomendada la competencia en la presente materia, sin perjuicio de las competencias estatales y autonómicas. Si bien, no menos cierto es reconocer que es a ellos a los que se les encomienda la ingente labor de velar por el cumplimiento inescrutable de las ordenanzas y demás disposiciones analizadas y abogar en aquellos municipios, como es el municipio de Madrid, que carece de una normativa óptima u ordenanza de convivencia ciudadana, por armonizar la regulación existente a fin de evitar que esa ausencia de ordenanza o normativa óptima, suponga un vacío legislativo que justifique y/o ampare determinadas conductas totalmente inapropiadas que se suceden en la vía pública. Asimismo, he puesto el énfasis en la especial labor del órgano competente a fin de colmar lagunas normativas existentes en la presente materia.

En fin, cierro este bloque como he empezado, y como dijo LUTHER KING, ahora tenemos que evolucionar como personas, concienciarnos de la importancia que tiene el paisaje en nuestro ecosistema, devolverle el sitio que le hemos arrebatado. Aceptar que el espacio público es parte e identidad esencial de este nuestro país tan querido y preservado, por lo que nos compete a nosotros, como juristas, pero, sobre todo, como ciudadanos, abogar por defenderlo y conservarlo y ello comienza por la propuesta de cambios y reformas y ganas de avanzar.

En el siguiente bloque del estudio, he abordado normativamente la publicidad exterior. En especial, he analizado la legislación existente en el municipio de Madrid, con sumo detalle he desglosado el articulado de la Ordenanza de Publicidad Exterior y he hecho una comparativa legislativa con otros municipios de la misma Comunidad Autónoma y otras provincias de España. He acompañado, en todo momento, a estas reflexiones normativas un profundo análisis jurisprudencial que me ha permitido determinar cuáles son las bases de nuestro, tan alto, poder judicial.

En materia de publicidad exterior, he analizado una serie de aspectos que, sin justificación normativa, acaecen en la vía pública. Son, en primer lugar, los supuestos de publicidad en el paisaje urbano. A tal fin, he estudiado los requisitos normativos esenciales que permiten y amparan esta posibilidad. En concreto, he analizado las autorizaciones especiales y licencias.

Uno de los graves problemas que genera la publicidad exterior, es la contaminación visual, a lo que se añade, en la mayoría de los casos, la contaminación lumínica. Dicha contaminación lumínica se produce como consecuencia de la masificación de estos canales de publicidad, cada vez más acompañados de paneles publicitarios con rótulos luminosos e iluminación para hacerla más atractiva al consumidor con los considerables peligros que esta práctica genera, no solo al paisaje, sino también para la propia sociedad.

No en vano, cabe sostener que no estamos ante una laguna legal, pues cabe destacar que las ordenanzas que he analizado en el presente estudio, ponen de manifiesto los requisitos normativos existentes y que deben ser cumplidos para que este tipo de publicidad evite, no solo la contaminación visual, sino también la lumínica; principal objetivo de muchas de las Ordenanzas analizadas.

Por tanto, en mi opinión, el problema no es ya la falta de regulación en la materia, sino que, en algunos casos, la tipificación y punibilidad de infinidad de conductas, dificulta el cumplimiento estricto de todas ellas. Es un claro ejemplo de falta de control y prevención lo que compromete seriamente el cumplimiento de la normativa establecida al efecto, que la hay, pero que, tristemente, no se está cumpliendo.

Y quizás sea de forma indiscutible la consecuencia más pragmática que se deriva del presente estudio. Resulta inevitable pensar que regular todas las conductas que afectan negativamente al espacio público, así como aquellas que perjudican de igual forma en materia de publicidad exterior va a dar con la solución al problema, pero como se ha comprobado, ello no soluciona el problema, es más, ello, por el contrario, lo acrecienta en determinados casos.

De tal manera, que desembocamos en los problemas actuales. Se considera que no existe regulación cuando en realidad la normativa existe, quizás, en ciertos casos, incompleta y en algunos otros, obsoleta, pero no estamos ante prácticas aisladas y hechos puntuales, sino que nos encontramos ante prácticas que se repiten en nuestro proceder diario. La falta de sanción de todas aquellas conductas tipificadas causadas por la anterior y prioritaria falta de control, genera la inevitable responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, la jurisprudencia recoge infinidad de indemnizaciones concedidas a particulares por el ineficiente y mal estado de la vía pública, causada, en la mayoría de los casos, por particulares, que va desde la no recogida de los excrementos por el titular de la mascota y posterior resbalo de un transeúnte, a la caída de un panel publicitario expuesto en condiciones antirreglamentarias.

En fin, el problema no es ya la falta de regulación sino la falta de actuación. Es aquí donde pretendo poner el énfasis. En la capacidad necesaria por buscar soluciones que antepongan la prevención sobre la sanción, pero teniendo muy claro que en el caso de trasgresión normativa es necesario aplicar la regulación establecida al efecto, pues aceptar lo contrario, supone permitir que la punibilidad del Estado quede totalmente ninguneada con las consecuencias vistas *supra*.

Existen, a mayor abundamiento, otros supuestos recogidos a lo largo del presente estudio, como son los derechos y límites que se confiere al sector hostelero sobre el espacio público y su radical diferencia con otros sectores. Asimismo, he destacado otras formas implícitas de publicidad que se producen en la vía pública, como son las carreras

deportivas o el uso de determinados puntos neurálgicos de la ciudad para la instalación de objetos o carteles, que evocan un determinado objeto o servicio que se pretende comercializar.

Finalmente, he abierto una línea de lo que puede constituir la potestad sancionadora de los entes locales. Me he aventurado a señalar, en líneas muy generales, los retos que debe afrontar esta materia, así como los aspectos positivos y negativos de la tipificación de conductas y los medios normativos a nuestro alcance para priorizar la prevención sobre la sanción.

En fin, un amplio estudio con el que he pretendido ahondar en aspectos de suma relevancia e interés para el municipio de Madrid, pero también para el resto de municipios que afrontan la misma problemática. La propuesta ha partido por proponer soluciones normativas con el fin de paliar las dificultades más notables en la materia, contribuyendo a concienciar a la población sobre la especial importancia que tiene el espacio público; controlar las intervenciones, en ciertos casos, desmedidas, que afectan, no solo, al medio urbano como categoría jurídica indeterminada, sino también a la propia sociedad, afectando, con ello, a la convivencia ciudadana, como bien ha quedado constatado.

Apostemos por una sociedad de cambios, de propuestas y de reformas que nos devuelvan ese derecho de todos al espacio público, a vivir en armonía y libertad; a ser dueños de nuestro propio espacio, pero también responsables de nuestros actos; a asumir las consecuencias de conductas totalmente injustas y desmedidas; a sentirnos parte de este espacio que se erige en identidad y reflejo de nuestro país; a intentar día a día ser mejores personas pero, sobre todo, mejores ciudadanos y, en fin, a progresar, pues ya lo dijo HERBERT SPENCER, *«el progreso no es un accidente, es una necesidad, una parte de la naturaleza»*, por ello, yo, hoy, digo, progreseemos.

BIBLIOGRAFÍA

ADRIANA MORO, Silvia. Una metodología sistemática para el análisis de los espacios públicos. El caso de la ciudad de la plata. 2004, 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*. 2010, nº22, 3251-3261.. ISSN: 0210-2161.

ARAMBURU OTAZU, Mikel. Usos y significados del espacio público. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, Any III* núm.8, 143-149.Octubre 2009.

BELANDO GARÍN, Beatriz. Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites? *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*. 2018, 57-78. ISBN: 9788498903416.

BENITO DEL POZO, Paz. Industria y patrimonialización del paisaje urbano: La reutilización de las viejas fábricas. Universidad de León. 354-366 y MADERUELO, Javier. El paisaje urbano. *Estudios geográficos*. Vol. 71, nº269. 2010, 575-600. ISSN 0014-1496.

BRAÑEZ MEZA, Karina., CENTENO ZEVALLOS, Rut., SOLIS PEREIRA, Duany., PALOMINO CAMPOS, Christian., SANCHEZ BRAVO, Kattheryne., VASQUEZ HUAYNATE, Andrea. Percepción de la contaminación visual por paneles publicitarios y afiches: una revisión jurídica. *Apuntes de Ciencia & Sociedad*. 2017, vol. 7, nº 2, 219-225.. ISSN: 2225-5141.

BROTAT 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, 1- 477.

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.

CAMPS POVILL, Andreu., CARRETERO, José Luis., PERICH María Jesús. Aspectos normativos que inciden en las actividades físico-deportivas en la naturaleza. *Apuntes: Educación física y deportes*. 1995, nº 41,44-52. ISSN: 1577-4015.

CANTOS MARTÍN, Ramón. La intervención administrativa en el turismo y el impacto de sus normativas en las políticas turísticas: una visión conjunta de los ordenamientos español e italiano. Tesis doctoral dirigida por Ignacio Jiménez Soto (dir. Tes). Universidad de Granada. 2015.

Carteles en cuarentena: El Ayuntamiento de Bilbao amenaza con retirar la publicidad exterior de alcohol y tabaco. Campaña: Publicación quincenal para la comunicación publicitaria. 1990, nº373 (1 octubre), 24. ISSN: 2483-3312.

CASINO RUBIO, Miguel. Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. 2011, nº4, 743-771. ISSN: 1126-7917.

CASTRO LÓPEZ, María del Pilar. Comentario a la normativa sobre iluminación exterior y lucha contra la contaminación lumínica. Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las Administraciones Públicas /coord., por Isabel González Ríos, Carmen María Ávila Rodríguez. 2016. 195-220. ISBN: 978-84-9099-628-7.

DE BUSTOS NOGALES, Sara. Los actos administrativos en particular: sus claves y naturaleza jurídica. La licencia, autorización o permiso. Las concesiones. Principales cuestiones de su régimen jurídico. Lecciones fundamentales de derecho administrativo: (Parte general y parte especial)/coord., por José Miguel Bueno Sánchez, Andrea Gavela Llopis, José Ramón de Hoces Íñiguez, Luis Florencio Santa-María Pérez, María José Sánchez- Andreade Fernández, Lara Vilachá Domínguez. 2015, 295-308. ISBN: 978-84-9059-162-5.

DE MANUEL JEREZ, Esteban. Espacios públicos y construcción de ciudad. *Habitat y sociedad*, 2016, nº 9, 11-213.

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. El desarrollo de actividades en la vía pública en el contexto de la libre prestación de servicios. Autorizaciones y licencias, hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios /Luciano José Parejo Alfonso (dir.). 2013, 197-254. ISBN: 978-84-9033-122-4.

ESCUADERO LÓPEZ, Elena. Espacio público y seguridad. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*. 2016, N°7, 1-8, 2 y ss. ISSN-e 2340-8235.

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*. 2010, n° 1. ISSN-e: 1887-0929, 76-98.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús. La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana. *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI*. 2014. ISBN: 978-84-941051-8-0.

GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel. El procedimiento para el otorgamiento de autorización o licencia de uso especial del dominio público. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2015, n° 23. ISSN: 0210-2161, 2808-2816.

GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel. Sobre las licencias por uso especial del dominio público a los vehículos con publicidad estacionados en vía pública. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2010, n° 14. ISSN: 0210-2161, 2245-2251.

GRANDA SÁNCHEZ, María Elizabeth. La contaminación visual producida por la publicidad exterior. Del verbo al bit /coord., por Francisco Javier Herrero Gutiérrez, Concha Mateos Martín. 2017. ISBN: 978-84-16458-76-9,1354-1369.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel González Ríos. El dominio público municipal: régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios. *Editorial Comares*. 2001. ISBN: 84-8444-306-X.

HONTANGAS CARRASCOSA, Julián., ORTS DELGADO, Francisco. Las actividades deportivas en la vía pública: controles y garantías. *Revista española de derecho deportivo*. 2016, n° 38. ISSN: 1132-9688, 97-115.

IBAÑEZ PICO, Marisol. Municipio y civismo: las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*. 2008, nº307. ISSN: 1699-7476, 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, 1-358.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana. *Anuario del Gobierno Local*. 2005, nº1. ISSN: 2013-4924, 29-94.

LADERO QUESADA, Manuel- Fernando. La vivienda: Espacio público y espacio privado en el paisaje urbano medieval. La vida cotidiana en la Edad Media: VIII Semana de Estudios Medievales: Nájera, del 4 al 8 de agosto de 1997 / coord., por José Ignacio de la Iglesia Duarte, 1998, Madrid. ISBN: 84-89362-32-7, 119.

LASO BAEZA, Vicente. La nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. *Observatorio inmobiliario y de la construcción*. 2006. ISSN: 1885-5911, 16-19.

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*. 2016, Nº6. ISSN-e: 1989-8975, 7-26.

MERINO ESTRADA, Valentín. Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*. 2006, nº300-301. ISSN: 1699-7476, 493.

MOLINA SALDARRIAGA, Cesar Augusto. El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. 2012, Nº. 116. ISSN 0120-3886, 159-194.

MONROY ANTÓN, Antonio. Las competencias públicas en la organización de eventos y actividades deportivas. *Revista Internacional de Deportes Colectivos*. 2009, nº2. ISSN-e 1989-841X, 58-72.

MONTAÑES, Fernando. XXIII Jornadas de Publicidad Exterior. La publicidad exterior, más allá de lo digital. *Ipmark: Información de publicidad y marketing*. 2014, nº 806. ISSN: 0214-7459, 36-38.

MUÑIZ, Gabriel. Carteles publicitarios del siglo XIX. Grabado y edición: revista especializada en grabado y edición: revista especializada en grabado y ediciones de arte. 2010, nº24. ISSN: 1886-2306, 8-14.

MUÑOZ DEL OLMO, Juan Carlos. Drogas y convivencia ciudadana. Drogas y drogadicción: un enfoque social / coord., por Santiago Yubero Jiménez. 2001. ISBN: 84-8427-142-0, 229-238.

NAVARRO GUZMÁN, José Ignacio; AGUILAR VILLAGRÁN, Manuel. Conducta antisocial y convivencia. Inmigración, interculturalidad y convivencia/ coord., por Francisco Herrera Clavero; José María Roa Venegas; María Inmaculada Ramírez Salguero; Francisco Mateos Claros; Santiago Ramírez Fernández. 2002. ISBN: 84-932363-2-2, 145-152.

Ordenanzas municipales.- Procedimiento administrativo común. Sancionador.- Posibilidad de sustitución de las sanciones económicas por infracciones a ordenanza municipal por trabajos en beneficio a la comunidad. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2010, nº8. ISSN: 0210-2161, 1215-1217.

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*. 2004, nº5. ISSN: 0210-2161, 781-781.

ORDUÑA PRADA, Enrique. Ordenanza municipal y potestad sancionadora: La sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de Junio. *Revista de estudios de la administración local*. 2001, nº 286-287. ISSN: 1578-4568, 363-384.

PACHECO RUEDA, Marta. Dimensión social de la publicidad exterior. *Revista Latina de Comunicación Social*. 1998, nº 8. ISSN-e: 1138-5820.

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*. 2007, nº305. ISSN 1699-7476, 9-55.

PERALES MADUEÑO, Francisco. La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. *Revista de urbanismo y edificación*. 2001, nº4. ISSN: 1576-9380, 15-36.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Edmundo. Paisaje urbano en nuestras ciudades. *BITACORA*. Vol. 4-1 sem. 2010, 33- 37. ISSN-e 0124-7913.

PÉREZ LUQUE, Antonio. Licencia, autorización y permiso: tres realidades iguales o diferentes. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal. 2000, nº 21. ISSN: 0210-2161, 3457-3465.

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*. 2015, nº22, 53-76, 72. ISSN: 1133-0473.

PÉREZ SAÉZ, 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 democrático, al no estar en liza ningún derecho fundamental. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*. 2016, nº7. ISSN: 0210-2781, 121-128.

PÉREZ-SOLERO PUIG, Ricardo. Normativa publicitaria. La dimensión jurídica de la publicidad. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*. 2005, nº64. ISSN: 0213-084X, 93-96.

RINCÓN VILLAGRA, Ana Lucía; GUTIÉRREZ GARCÍA, María Concepción. Principio de legalidad en el ámbito sancionador administrativo: tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza local. *Actualidad administrativa*. 2004, nº3, 341-346. ISSN: 1130-9946.

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*. 2016, nº6, 92-104. ISSN-e: 1989-8975.

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*. 2011, nº 7677. ISSN: 1989-6913.

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. 2014, nº1, 1. ISSN: 1130-9946.

QUINTERO QUICENO, Viviana. El espacio público y la integración de los rótulos y fachadas en el espacio comercial de la carrera Junín. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. 2013, 32.

TALLÓN YÁGUEZ, Fernando M. La tasa por utilización del dominio público municipal. Los tributos del sector eléctrico. coord., por Fernando Becker Zuazua, Luis María Cazorla Prieto, Julián Martínez-Simancas Sánchez, 2013, 1097-1132. ISBN: 978-84-9014-684-2.

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, 497-536. ISBN: 978-84-92606-04-7.

VARTABEDIAN, Julieta. Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público. *Oñati socio-legal series*. 2011, Vol.1, nº2, 1-13, 8. ISSN-e 2079-5971.

ANEXO 1. ANEXO JURISPRUDENCIAL

Sentencia de 25 de julio de 1991, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Caso Aragonesa de Publicidad exterior y Publivia contra Aragonesa de Publicidad exterior y Publivia. TJCE\1991\251. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y M. Zuleeg, jueces.

Sentencia de 30 de marzo de 2015, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 2015\1910. Ponente: Excmo. Sr. Jesús Cudero Blas.

Sentencia de 23 de marzo de 2015, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 2015\2113. Ponente: Excmo. Sr. Jesús Cudero Blas.

Sentencia de 12 de junio de 2013, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 2013\4893. Ponente: Excmo. Sr. Ricardo Enríquez Sancho.

Sentencia de 6 de marzo de 2013, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. RJ 2013\4420. Ponente: Excmo. Sr. Rafael Fernández Valverde.

Sentencia de 14 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª. RJ 2013\2613. Ponente: Excmo. Sr. Vicente Conde Martín de Hijas.

Sentencia de 7 de noviembre de 2012, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 2013\96. Excmo. Sr. Enrique Lecumberri Martí.

Sentencia de 9 de diciembre de 2009, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 2010\2069. Excmo. Sr. Antonio Martí García.

Sentencia de 29 de mayo de 2000, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª. RJ 2000\4503. Ponente: Excmo. Sr. Jaime Rouanet Moscardó.

Sentencia de 21 de diciembre de 1999, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. RJ 1999\9306. Ponente: Excmo. Sr. Manuel Delgado – Iribarren Negro.

Sentencia de 26 de febrero de 1990, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª. RJ 1990\1512. Ponente: Excmo. Sr. Francisco Javier Delgado Barrio.

Sentencia de 15 de diciembre de 1988, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo. RJ 1988\9963. Excmo. Sr. Juan García-Ramos Iturralde.

Sentencia de 30 de marzo de 1987, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo. RJ 1987\4161. Excmo. Sr. Julián García Estartús.

Sentencia de 18 de diciembre de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 897/2017. JUR 2018\101407. Ponente: Ilmo. Sr. D. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia de 28 de noviembre de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 831/2017. RJCA 2017\847. Ponente: Ilmo. Sr. D José Ramón Chulvi Montaner.

Sentencia de 23 de marzo de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 349/2017. RJCA 2017\376. Presidente: Don Agustín Picón Palacio.

Sentencia de 13 de abril de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª. Sentencia núm. 183/2016. JUR 2016\183223. Ponente: Ilmo. Sr. D: Jesús Mª Arias Juana.

Sentencia de 2 de febrero de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª. Sentencia núm. 45/2016. JUR 2016\41733. Ponente: Ilmo. Sr. D. Gabriel Fiol Gomila.

Sentencia de 18 de marzo de 2015, del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2. Sentencia núm. 212/2015. JUR 2015\109745. Ponente: Ilmo. Sr. D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez.

Sentencia de 15 de febrero de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª. Sentencia núm. 122/2013. JUR 2013\194085. Ponente: Ilmo. Sr. D Eduardo Paricio Rallo.

Sentencia de 8 de marzo de 2012, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 337/2012, de 8 de marzo. RJCA 2012\555. Magistrado Presidente: Francisco Gerardo Martínez Tristán.

Sentencia de 30 de enero de 2012, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso –Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 134/2012. RJCA 2012\193. Ponente: Ilmo. Sr. D Francisco Javier Zatarain Valdemoro.

Sentencia de 29 de septiembre de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 1441/2011. RJCA\2011\857. Ponente: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel García Alonso.

Sentencia de 17 de febrero de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 299/2011. JUR 2011\170613. Ponente: Ilmo. Sr. D Miguel Ángel García Alonso.

Sentencia de 23 de septiembre de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª. Sentencia núm. 716/2010. RJCA 2010\818. Ponente: Ilmo. Sr. D José María Segura Grau.

Sentencia de 17 de junio de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 1225/2010. Ponente: Ilma. Sra. Sara González de Lara Mingo.

Sentencia de 12 de marzo de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª. Sentencia núm. 6/2009. RJCA\2009\857. Ponente: Ilmo. Sr. D. José Juanola Soler.

Sentencia de 28 de febrero de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 175/2008. RJCA 2008\290. Ponente: Ilmo. Sr. D Francisco López Vázquez.

Sentencia de 13 de febrero de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 126/2008. RJCA 2008\338. Ponente: Ilmo. Sr. D Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia de 25 de noviembre de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 819/2004. RJCA 2005\50. Ponente: Ilmo. Sr. D Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia de 16 de mayo de 2002, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 920/2002. JUR 2002\189278. Ponente: Ilmo. Sr. D Mercenario Villalba Lava.

Sentencia de 24 de abril de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. JT 2002\633. Ponente: Ilmo. Sr. D. Mariano Espinosa de Rueda Jover.

Sentencia de 29 de octubre de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª. RJCA 2001\1338. Ponente: Ilma. Sra. María Luisa Alejandre Durán.

Sentencia de 26 de septiembre de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. JT 2001\1421. Ponente: Ilmo. Sr. D. Mariano Espinosa de Rueda Jover.

Sentencia de 6 de marzo de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia núm. 347/2001. RJCA 2001\1025. Ponente: Ilmo. Sr. D Fernando Nieto Martín.

Sentencia de 26 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo. JUR 2000\304780. Recurso contencioso-administrativo núm. 977/1996. Ponente: Ilma. Sra. María del Rosario Cardenal Gómez.

Sentencia de 20 de enero de 2000, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª. Sentencia núm. 14/2000. RJCA 2000\88. Ponente: Ilmo. Sr. D José Antonio Méndez Barrera.

Sentencia de 15 de octubre de 1999, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo. RJCA 1999\4757. Ponente: Ilmo. Sr. D. Joaquín García Bernaldo de Quirós.

Sentencia de 3 de abril de 1997, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª. RJCA 1997\808. Ponente: Ilmo. Sr. D José Félix Méndez Canseco.

Sentencia de 14 de mayo de 2009, de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 3ª. Sentencia núm. 439/2009. ARP 2009\954. Ponente: Ilmo. Sr. D José Grau Gasso.

Sentencia de 19 de noviembre de 2008, de la Audiencia Provincial de León, Sección 3ª. Sentencia núm. 105/2008. JUR 2009\162280. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Robles García.

Sentencia de 14 de mayo de 2004, de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección 1ª. Sentencia núm. 119/2004. JUR 2004\173662. Ponente: Ilmo. Sr. D Rubén Blasco Obedé.

Sentencia núm. 73/2016, de 17 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 8 de Barcelona. JUR 2016\137257. Ponente: Juan Antonio Toscano Ortega.

Sentencia de 26 de enero de 2004, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 19 de Madrid. RJCA 2004\363.

ANEXO 2. ENCUESTA DE OPINIÓN

ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE PAISAJE URBANO “EL ESPACIO PÚBLICO COMO MODELO DE CONVIVENCIA”

La presente encuesta se realiza con la finalidad de conocer el grado de satisfacción de la población con la actual normativa en materia de preservación de los espacios públicos, a fin de poder extraer conclusiones con aplicabilidad práctica sobre las medidas necesarias a acometer para reducir los efectos negativos que se proyectan sobre el paisaje urbano.

Es una encuesta totalmente anónima. Los datos obtenidos serán tratados con fines estadísticos y formarán parte de un trabajo de investigación sobre la protección administrativa frente a acciones que atentan contra el espacio público de la Comunidad de Madrid, con especial referencia al municipio de Madrid.

Estudio desarrollado por D^a Lidia García Martín, becaria de investigación sobre Paisaje Urbano e Intervención en el espacio público del Ayuntamiento de Madrid (BOAM nº 8061).

***Obligatorio**

EDAD *

SEXO *

Hombre

Mujer

PROVINCIA *

¿Alguna vez ha realizado algún “grafiti” o pintada en la vía pública o conoce a alguien que lo hubiese hecho? *



Sí

No

¿Alguna vez ha consumido bebidas alcohólicas en la vía pública o conoce a alguien que lo hubiese hecho? *



Sí

No

¿Alguna vez ha realizado las necesidades fisiológicas en la vía pública o conoce a alguien que lo hubiese hecho? *



Sí

No

¿Alguna vez ha empleado de forma inadecuada el espacio público o conoce a alguien que lo hubiese hecho, por ejemplo, para juegos? *



Sí

No

¿Alguna vez ha provocado destrozos en el mobiliario urbano o conoce a alguien que lo hubiese hecho? *



Sí

No

¿Considera que el ordenamiento jurídico español debería actuar frente a este tipo de conductas? *

Sí

No

¿Ha sido multado en alguna ocasión por la realización de alguna de las conductas anteriormente citadas? *

Sí

No

En caso de haber sido multado ¿Considera que la multa reduce la probabilidad de volver a repetir esta conducta?

Sí

No

En caso de no haber sido multado por estas conductas ¿Cree que la multa evita o reduce la probabilidad de realizar las mismas?

Sí

No

En caso de que considere la multa un medio eficaz, ¿Cree que cuanto más cuantiosa es la multa mayor es la probabilidad de que no se repita la conducta?

Sí

No

¿Cree que existen otras medidas eficaces, alternativas a la multa, que eviten y/o reduzcan este tipo de conductas? *

Sí

No

En caso afirmativo, indique cuales

An empty rectangular text input field with a light gray background and a thin border. It features standard scrollbars on the right and bottom edges, indicating it is designed for multi-line text entry.

¿Cree que se pueden prevenir estas actuaciones sin recurrir al expediente sancionador (multa)? *

Sí

No

¿Considera que estas actuaciones dañan el patrimonio urbano y visual de España? *

Sí

No

En caso de no ser todas las conductas ¿Cuál considera que daña en mayor medida el espacio público?

¿Considera la mendicidad como una actuación que afecta a la convivencia ciudadana? *

Sí

No

¿Considera el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales en la vía pública como una actuación que afecta a la convivencia ciudadana? *

Sí

No

¿Considera que el municipio de Madrid debería contar con una Ordenanza de Convivencia Ciudadana?

Las Ordenanzas de Convivencia Ciudadana existentes en otros municipios de España son unas reglas básicas que deben respetar todos los ciudadanos que se encuentren en la ciudad, es decir, un conjunto de medidas que pretenden fomentar y garantizar comportamientos de convivencia pacífica en la ciudad. Incluyen las conductas contrarias a la preservación del espacio público y el régimen sancionador en caso de transgresión.

Sí

No

¿Considera que es más necesaria la prevención de estas actuaciones o disponer de un adecuado régimen sancionador “multa”?