

## Práctica 7: Artículos 17-25 CE y otros derechos

**Para esta práctica es imprescindible tener el material de derechos artículo 17-25, así como el añadido**

*Dos vecinos del municipio de Getxo, Riki Onandía, Iñaki y Pamundi Etxea, Chema, yacen en la playa de Azcorri desnudos. Una pareja de policías locales se dirigen a ellos y les indican que en virtud del nuevo Decreto del Ayuntamiento de 12-7-2001 no se permite el nudismo en esa playa por lo que se les conmina a que se cubran. Chema e Iñaki se niegan rotundamente, convencidos de que tienen pleno derecho a lo que están haciendo y la policía no lo puede evitar. La pareja policial formula boletín de denuncia a Iñaki y Chema por el que se propone una sanción de 150.25 euros para cada uno. Sin perjuicio de lo anterior, dado que no cuentan con la documentación encima, la policía les invita a que les acompañe a la dependencia policial para identificarlos debidamente. En las dependencias policiales tienen que esperar dos horas para volver a ser atendidos, cuando lo son, comunican sus datos a la central que los confirma y les entregan los boletines de denuncia. Chema Pamundi dice al policía que son una panda de fascistas y que los tienen detenidos arbitrariamente, que conoce a unos cuantos amigos de una Herriko Taberna y que “se va a enterar”. En ese momento el policía le informa de que acaba de cometer un delito de amenaza y que se olvide ese fin de semana de salir con sus amigos nudistas. El policía lee sus derechos a Chema y pasa a las dependencias carcelarias. Allí está durante todo el día y toda la noche.*

### **(Decreto de la Alcaldía contrario al nudismo en la mayoría de las playas)**

#### **AYUNTAMIENTO DE GETXO**

En el día de la fecha se ha dictado el siguiente:

#### **DECRETO:**

En virtud de las atribuciones que me han sido conferidas por el artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y artículo 20 del Reglamento Orgánico municipal, que faculta al Alcalde para dictar órdenes individuales de mandato o prohibición cuando proceda la intervención sobre la actividad de los administrados, y

RESULTANDO que, la Policía Local y Hondartzainas de las Playas del Municipio vienen informando de la existencia de nudistas en las Playas de Arrigunaga y Azkorri, y

CONSIDERANDO que, el artículo 1.1. del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, vigente en la actualidad, faculta a los Ayuntamientos para intervenir las actividades de los administrados, en el ejercicio de la función de policía, cuando exista perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas, y

CONSIDERANDO que, estas circunstancias, constitutivas de lo que, en términos generales, suele denominarse orden público, no cabe duda de que, aun cuando trascienden de la órbita local, interesan directamente a los municipios, y

CONSIDERANDO que, la referencia a la función de policía relativa a la moralidad ciudadana incluye la protección de intereses generales vinculados a ciertos valores que, aun cuando se sitúa en el ámbito de la ética antes que en el del Derecho, encuentran también en este último orden el correspondiente respaldo, y

CONSIDERANDO que, la llamada policía de costumbres en los municipios ha cumplido tradicionalmente un papel importante, cometido éste que el artículo 48.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, aprobado

por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, atribuye a la Alcaldía, a través de la publicación de los correspondientes Bandos, Ordenes o circulares de instrucción, y

CONSIDERANDO que, según lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de Bandos y de órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo, y

CONSIDERANDO que, compete a la Alcaldía ejercer la Jefatura de la Policía Local en virtud de lo dispuesto en el artículo 21.1.i) de la citada Ley de Bases, y

CONSIDERANDO que, tal intervención debe ajustarse a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y respeto a la libertad individual, y

CONSIDERANDO que, lo que ahora se pretende es intervenir una actividad que, como es notorio, es molesta o al menos conturbadora de una normal convivencia, y no requerida ni deseada por la inmensa mayoría de los vecinos de Getxo, y

CONSIDERANDO que, el artículo 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que las Administraciones Públicas pueden para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado en los siguientes supuestos:

- Actos personalísimos en los que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado,
- Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimase conveniente.
- Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otras personas, y

CONSIDERANDO que, en el caso que nos ocupa es más oportuna para preservar la libertad individual, la imposición de la multa coercitiva que la compulsión directa sobre las personas, y

CONSIDERANDO que, el artículo 21.1.n de la Ley 30/92 autoriza al Alcalde a sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad, y

CONSIDERANDO que, la multa coercitiva trata de inducir al cumplimiento de una orden, y

CONSIDERANDO que, el llamado privilegio de autotutela administrativa comprende dos aspectos fundamentales:

- a. la llamada autotutela “declarativa” por la que la Administración dicta actos administrativos, que se presuponen válidos y constituyen lo que se denomina un título ejecutivo (ejecutividad de los actos administrativos), y
- b. La autotutela ejecutiva o coactiva que legitima a la propia Administración a llevar a cabo la ejecución material de tales actos de manera forzosa (ejecutoriedad de los actos administrativos), y

CONSIDERANDO que, las multas coercitivas no tienen carácter retributivo o sancionador y aspiran a vencer la resistencia de los administrados a observar la conducta impuesta en un previo acto administrativo, y

CONSIDERANDO por lo expuesto que, no puede apreciarse la agravante de reincidencia en los casos de multas coercitivas por cuanto que no existe sanción anterior, y

CONSIDERANDO que, la multa coercitiva está condicionada a que el sujeto contra quien se dirija la actuación administrativa no cumpla voluntariamente lo ordenado por la Autoridad competente, a cuyo efecto habrá de dirigírsele el oportuno apercibimiento, concediéndose un plazo razonable en función de la naturaleza de lo que haya de realizarse y las circunstancias concurrentes en cada caso, siendo el apercibimiento previo presupuesto necesario para la posterior actuación coercitiva de la Administración y garantía inexcusable para el administrado por lo que ha de reunir una precisión

suficiente para permitirle conocer con toda exactitud qué es lo que se espera de él y qué consecuencias derivarían de su incumplimiento y

CONSIDERANDO que, el nudismo en este Municipio viene siendo consentido desde hace años en la denominada Playa Bariñatxe, por la que se practica la propia desnudez o se contempla a la ajena con naturalidad, y

CONSIDERANDO que, sin embargo en otros lugares y playas concurridas por personas que llevan indumentaria normal y adecuada al tiempo y ocasión, la práctica del nudismo no se considera apropiada, ya que se ven obligadas a presenciar un espectáculo indeseado por estos involuntarios espectadores que pueden verse heridos en sus sentimientos de recato, morigeración y decencia, y

CONSIDERANDO que, la conducta del ciudadano que se muestra contrario a evitar las molestias que supone para otros su total ausencia de vestimenta, faculta a la Alcaldía para que trate de impedir la situación mediante la oportuna orden y en caso de que el requerimiento no sea atendido, proceder a la multa coercitiva, y

Vistas la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y sus correspondientes modificaciones, Reglamento Orgánico Municipal y Legislación concordante aludida, así como los informes jurídicos emitidos en fechas 12-06-01, 15-06-01, y 10 07-01, y la conformidad oral manifestada por la Secretaría General a la fundamentación legal recogida en la presente resolución, y

#### **VENGO EN DISPONER**

*“Que por la Policía Local se aperciba a aquellas personas que se encuentren en las Playas de Las Arenas, Ereaga, Arrigunaga y Azkorri y campos del Municipio practicando el nudismo, para que se abstengan de realizar tal práctica.*

*En caso de que el requerimiento no sea atendido, se impondrá una multa coercitiva por importe de 25.000 ptas., (150.25 euros), que podrá ser reiteradamente impuesta en lapsos de tiempo razonables y suficientes para que se cumpla lo ordenado.”*

Lo que comunico a Vd. para su conocimiento.

Getxo a 12 de julio de 2001.

Artículo 185. Modificado por Ley Orgánica 15/2003.

El que ejecutare o hiciere ejecutar a otra persona actos de exhibición obscena ante menores de edad o incapaces, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.

Artículo 186. Modificado por Ley Orgánica 15/2003.

El que, por cualquier medio directo, vendiere, difundiere o exhibiere material pornográfico entre menores de edad o incapaces, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.

Ley de Seguridad Ciudadana

Artículo 23. Modificado por la Ley Orgánica 4/1997.

A los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves:

h) La provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana.

Artículo 26.

Constituyen infracciones leves de la seguridad ciudadana:

i) Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos.

## Flexibilización del principio de legalidad sancionadora para Ayuntamientos

Al respecto, procede recordar la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 132/2001, de 8 de junio (FJ 5º a 7º) o más recientes como la sentencia 25/2004, de 26 de febrero por cuanto a cierta flexibilización del principio de legalidad en el ámbito sancionador para el ámbito municipal. Resulta conveniente, en este sentido, recordar la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 29 septiembre 2003. Recurso de Casación núm. 5167/1998, RJ 2003\6487):

“Ello implica que los Ayuntamientos pueden aprobar válidamente reglamentos bajo el ropaje formal de Ordenanzas. Obviamente estos reglamentos no pueden contravenir las leyes. Pero la cuestión que ahora interesa es qué sucede si las Ordenanzas contienen determinados mandatos que tienen por destinatarios a los habitantes y las entidades y empresas del municipio, y sin embargo, a tenor de la doctrina de aplicación general, no pueden normar la situación producida si se incumplen las Ordenanzas correspondientes, doctrina ésta que al menos hasta ahora viene formulándose sin tener en cuenta los mandatos de los artículos 55 y 59 del texto refundido de las disposiciones vigentes sobre régimen local. La situación viene a ser, según la interpretación actual del ordenamiento, que la potestad reglamentaria municipal, a los efectos de garantía en caso de incumplimiento, encuentra el fundamento de su sanción como tal norma jurídica en una disposición emanada del Estado o de una Comunidad Autónoma, que son en nuestro derecho los entes titulares de la potestad de dictar normas con rango de ley. La potestad reglamentaria local estaría por tanto menoscabada o disminuida.

Basta que nos centremos en el examen de la doctrina que se contiene en la Sentencia constitucional de 8 de junio de 2001 (RTC 2001\132), dictada en el recurso de amparo 132/2001, en la que por otra parte se hace completa y abundante cita de la jurisprudencia constitucional anterior. En esta Sentencia (y en concreto en su Fundamento de Derecho sexto) se declara que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que esta regulación la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Ello es buena muestra de las inflexiones de la jurisprudencia constitucional, que no aplica ya tan rígidamente la reserva de ley y que le ha llevado a relajar el criterio en diversas materias. Pero el Tribunal Constitucional continúa declarando que esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Se sostiene que los municipios no pueden tipificar por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones. Se continúa expresando que *la flexibilidad alcanza a que no sea exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. La ley ha de fijar los criterios mínimos de antijuridicidad, de modo que establezca criterios que orienten y condicionen la valoración por cada municipio al establecer los tipos de infracción.* La misma exigencia se mantiene en definitiva respecto a las sanciones. No es ocioso destacar que ninguna alusión se hace a que la escala de multas del artículo 59 del texto refundido de régimen local ya constituye por sí misma una garantía. Es decir, la doctrina del Tribunal Constitucional, declarada en interpretación del artículo 25.1 de la Constitución (RCL 1978\2836), no rechaza que por Ordenanza municipal pueda efectuarse la última concreción del tipo de las infracciones y sanciones, pero considera ineludible que una norma con rango de Ley establezca al menos unos criterios generales. Ha de concluirse en consecuencia que según esta doctrina cuando no exista ley del Estado ni de la Comunidad Autónoma, aunque se trate de materias de típica competencia municipal, la potestad reglamentaria local a ejercer mediante Ordenanza es una potestad menoscabada y disminuida.

...Así las cosas, procede ahora subrayar, en palabra del Tribunal Constitucional (sentencia 25/2004, de 26 de febrero) subrayar la imposición a la legislación de la fijación de “criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer los tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Por otro, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25. 1º deriva la exigencia, al menos de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.”.

**Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, según reforma por Ley 57/2003**

TÍTULO XI.

TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES POR LAS ENTIDADES LOCALES EN DETERMINADAS MATERIAS.

Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias.

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.

Artículo 140. Clasificación de las infracciones.

1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

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

El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.
- b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.
- c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.
- d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.
- e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.
- f)

Artículo 141. Límites de las sanciones económicas.

Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

Infracciones leves: hasta 750 euros.