



E 1404-2021-71 (Servicio de Policía Local)

## INFORME

De conformidad con el artículo 12.1.a) del Reglamento Orgánico y Funcional de la Asesoría Jurídica, se solicita informe de carácter preceptivo, al Proyecto de Ordenanza de Convivencia y Civismo del Ajuntament de València, en la versión que se aportó al expediente 1404-2021-71 el 27 de julio de 2022 mediante un archivo en formato .pdf sin firma con el nombre de ORDENANZA\_DE\_CONVIVENCIA\_Y\_CIVISMO\_EN\_EL\_ESPACIO\_PUBLICO\_-\_DEFINITIVA.

## Índice

1. Antecedentes (pág. 3).
2. Aspectos a revisar en la Memoria Actualizada de Impacto Normativo.
3. Análisis del articulado de la Ordenanza.
4. Otras consideraciones y propuestas de revisión.
5. Sobre el escrito de PROTECPOL de contestación a las alegaciones de los Servicios municipales.

La modificación del Reglamento del Pleno, que entró en vigor el 6 de agosto de 2022, introduce la obligatoriedad de que los Proyectos de Ordenanza vayan acompañados de una Memoria Actualizada de Impacto Normativo (en adelante MAIN). En atención a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento del Pleno debe entenderse que dicho trámite no es preceptivo para esta Ordenanza pues el inicio del trámite para su

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



aprobación es anterior a la modificación del Reglamento del Pleno vigente desde el mes de agosto.

Sin embargo, más allá del requisito formal, este letrado entiende que, en el actual estado del trámite de esta ordenanza, se hace especialmente necesaria la redacción de esta memoria en este Proyecto de Ordenanza que, como se indicará a continuación, incurre en abundantes impactos normativos. En un número importante de artículos de la Ordenanza se incurre en incompatibilidad con otras normas jurídicas, duplicidad con conductas reguladas y sancionadas en otras Ordenanzas Municipales, continuidad en la protección de bienes jurídicos que gozan de protección penal o ubicación conflictiva en la propia ordenanza.

Más si cabe es necesaria esta MAIN cuando en el propio expediente de la Ordenanza se indica que: *“La iniciativa normativa que contempla la Ordenanza de Convivencia y Civismo no va a afectar a los gastos o ingresos públicos, dado que las medidas, infracciones y sanciones que se implementan en la misma, ya estaban contenidas en otras Ordenanzas Municipales y/o Leyes. En la Ordenanza que se pretende aprobar se ha realizado una unificación normativa y de criterios con el fin de abordar de forma transversal la problemática de la convivencia ciudadana”* (Informe de Evaluación del Impacto Presupuestario de la nueva regulación) o *“La iniciativa normativa que contempla la Ordenanza de Convivencia y Civismo no va a afectar económicamente a la ciudadanía, las empresas, los trabajadores y trabajadoras, las personas consumidoras y la sociedad en general, dado que las medidas, infracciones y sanciones que se implementan en la misma, ya estaban contenidas en otras Ordenanzas Municipales y/o Leyes. En la Ordenanza que se pretende aprobar se ha realizado una unificación normativa y de criterios con el fin de abordar de forma transversal la problemática de la convivencia ciudadana”* (Informe de evaluación del impacto económico de la nueva regulación). No consta en

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



el expediente mandato del Pleno, como órgano competente para la aprobación de aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales (art. 123.1.d LBRL) para esa unificación normativa o de criterios. En cualquier caso, de no estimar conveniente la sugerencia de acompañar el Proyecto de Ordenanza con la Memoria Actualizada de Impacto Normativo, es criterio del firmante que, antes de su aprobación, los aspectos señalados en este informe deben ser corregidos en el sentido indicado.

### **1. Antecedentes.**

En el marco de la Constitución, las potestades regulatorias, y especialmente las sancionadoras, de las Administraciones Locales están supeditadas directamente al principio de reserva de Ley. A este respecto se han de señalar como referencias normativas fundamentales el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (en adelante LBRL) y el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL), y en lo relativo al régimen sancionador, específicamente, los artículos 139-141 LBRL.

La Jurisprudencia ha venido sosteniendo que las potestades competenciales de los Municipios no son equiparables a las del Estado o las Comunidades Autónomas. Aquellas, las municipales, tienen un contenido exclusivamente administrativo, y la regulación derivada de la autonomía local constitucionalmente reconocida no cuenta con la misma consideración que las normas emanadas por los legislativos o los ejecutivos, nacional o autonómicos. Por mucho que la composición de los Ayuntamientos tenga una legitimación democrática por su carácter electivo.

El debate doctrinal y jurisprudencial sobre la vinculación negativa de la ley no es pacífico, y una parte importante entiende que los Municipios no pueden regular aquello que no regula la ley, antes al

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



contrario, deben limitarse al margen que, en atención a la autonomía local, y las competencias reconocidas en las leyes, nacionales o autonómicas, les dejen dichas leyes (SSTS de 30 noviembre 2010 [ECLI:ES:TS:2010:6427]; 7 de noviembre de 2012 [ECLI:ES:TS:2012:7616]; y 14 de febrero de 2013, [ECLI:ES:TS:2013:693]).

El marco legal fue modificado en 2003 con la reforma de LBRL, que dio entrada al nuevo título XI con los artículos 139 a 141, bajo el epígrafe de *Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias*. Sin embargo, y a pesar de la nueva cobertura legal, la tendencia jurisprudencial no se ha consolidado, ya que Sentencias del Tribunal Supremo como la 14 de febrero de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:693), precisamente al revisar una Ordenanza de Convivencia y Civismo, ha supuesto una nueva limitación a la potestad reglamentaria de las Administraciones Locales, particularmente si la regulación puede afectar a los derechos fundamentales.

El estado de la cuestión viene determinado por dos posiciones: La primera es que el Tribunal Constitucional ha flexibilizado la reserva de Ley en algunos ámbitos (por ejemplo el sancionador o el tributario), pero sin certificar la eliminación de la previsión legal previa. En el ámbito sancionador particularmente, la STC 132/2001 de 8 de junio (BOE nº 158, de 3 de julio) y sentencias del Tribunal Supremo como la de 29 de septiembre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:5794) o la de 4 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:973) matizaron, para relajarlos, los criterios estrictos de la interpretación anterior para dejar de exigir una definición precisa de cada tipo de ilícito administrativo y sanción, pero sin permitir la completa abstención de legislador, requiriendo que la Ley debe fijar unos criterios mínimos de antijuridicidad que deben respetarse en la regulación municipal:

*Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de*

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE 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 (FJ 6, STC 132/2001).

Además de los requisitos expuestos por el Tribunal Supremo:

Por lo demás la tipificación de que se habla no podrá hacerse por Ordenanza obviamente más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas (el primero es el caso de la policía de dominio público referido a las vías urbanas que ahora nos ocupa) o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o Comunidad Autónoma, no haya hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad. Ha de tratarse desde luego de sanciones de carácter pecuniario, aplicadas de acuerdo con el artículo 59 del texto refundido de régimen local. Por último es obvio que, tanto en la tipificación de sanciones como en el ejercicio de la potestad sancionadora, han de respetarse los principios que regulan la materia en nuestro ordenamiento, singularmente las de proporcionalidad y audiencia del interesado, y sin duda también ha de ponderarse la sanción a imponer en función de la gravedad del ilícito valorada según las características demográficas, económicas y sociales del municipio (FJ 4, STS de 29 de septiembre de 2003).

Esto lleva consigo que debemos declarar que mediante Ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del texto refundido de régimen local, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local (FJ 4, STS de 29 de septiembre de 2003).

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



En segundo lugar, debe exigirse una habilitación legal siempre que se quiera restringir o limitar la libertad genérica de los ciudadanos como es el propósito general del Proyecto de Ordenanza que nos ocupa (salvo en el Título I, Capítulo III). Precisamente por constituir la Ley en nuestro ordenamiento una garantía de esa libertad y los derechos de los ciudadanos, cualquier intervención restrictiva requiere de un fundamento legal (SSTC 83/1984, 101/1998, 93/1992, 196/1997 y concordantes). Esta exigencia es previa a la reserva material de Ley, y se satisface con una ley previa habilitadora, sin necesidad de ley que regule la materia y que complete esa reserva. Aunque algún autor sostiene su suficiencia, parece que el artículo 84 LBRL no cubre dicha exigencia constitucional.

En conclusión, y dado que lo sostiene un sector de la doctrina y de la jurisprudencia, a efectos de reforzar la potestad regulatoria de los Ayuntamientos, se puede afirmar que, fuera en materias reservadas a la ley y que la limiten la libertad genérica de los ciudadanos, la vinculación a la Ley es positiva, siendo negativa en el resto de supuestos.

Dado el contenido del Proyecto de Ordenanza, con un carácter marcadamente limitador de libertades y sancionador, debe insistirse en la jurisprudencia que directamente le afecta y que configura su ámbito de actuación, para limitarlo, claro está, y para ordenarlo.

La Sentencia 132/2001, confirmada por otras posteriores (SSTC 161/2003, 6/2004, 232/2006, y otras) dio lugar a la reforma de la LBRL que introdujo los artículos 139-141, los cuales tratan de fijar un mínimo de antijuridicidad solicitado por el Tribunal Constitucional, además de fijar las posibles sanciones, exclusivamente económicas, siempre en defecto de norma sectorial preferente.

En cualquier caso, cualquier regulación por medio de Ordenanzas en los dos supuestos indicados (reserva de ley y limitación de derechos y libertades) debe respetar estos límites, además de asegurar que el

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



propósito viene a garantizar: 1) la autonomía local, que no es en sí misma una norma habilitadora general y 2) la protección de bienes jurídicos directamente vinculados con la *convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos* (art. 139 LBRL).

En resumen, y para el caso que nos ocupa, la potestad regulatoria está sujeta a la vinculación positiva de la Ordenanza a la Ley, vinculación que no queda satisfecha con la alegación genérica al principio de autonomía local constitucionalmente reconocido, recordando que la potestad reglamentaria local, en este ámbito, está condicionada a la existencia de una conexión directa con los bienes jurídicos descritos en el artículo 139 LBRL.

## **2. Aspectos a revisar en la Memoria Actualizada de Impacto Normativo.**

Así, se incluyen en este informe aquellos aspectos que deben ser revisados atendiendo a este impacto normativo, con indicación de la causa apreciada por este letrado, de dicho impacto, siguiendo esta clasificación:

- Impacto por incompatibilidad: El artículo o apartado contradice principios constitucionales u otras normas de igual o superior rango, por lo que su mantenimiento en el texto del Proyecto de Ordenanza puede dar lugar a futuras impugnaciones y, en su caso, declaraciones de nulidad. Se incluye en este supuesto los casos en los que el Proyecto de Ordenanza entra a regular materias o aspectos para los que no cuenta con cobertura constitucional o legal.
- Impacto por duplicidad: El artículo o apartado regula una materia ya contenida en otra norma jurídica, de rango legal u Ordenanza municipal, en ocasiones con diferentes tratamientos, por ejemplo, en

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



sus consecuencias sancionadoras. A ese impacto, en la MAIN y en última instancia en el texto definitivo, debe aportarse una solución que pase, bien por la modificación del texto del Proyecto de Ordenanza para su adaptación, o bien por la derogación expresa en el caso de tratarse de una ordenanza Municipal anterior ya en vigor o bien la eliminación del texto de este Proyecto de Ordenanza. En todo caso debe evitarse, en orden a preservar la simplicidad y eficacia normativa, la necesidad de reproducir en una Ordenanza municipal el contenido de otras normas legales o reglamentarias. La reiteración no coadyuva a su cumplimiento ni a su eficacia.

- Impacto por continuidad con el Derecho Penal: La jurisprudencia constitucional ha reconocido la compatibilidad entre la protección administrativo-sancionadora y penal de un determinado bien jurídico. Se trata de los casos en los que el Derecho Penal se reserva la protección de los supuestos más graves de ataques a bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, dejando un cierto margen a las autoridades administrativas para que regulen la protección frente a los ataques menos graves o bien de aspectos complementarios de un bien jurídico que ya ha sido penalmente protegido. Sin embargo, el deslinde entre las conductas perseguibles administrativa o penalmente debe quedar perfectamente definidos en orden a la seguridad jurídica, y la preservación del principio de taxatividad, esencial en el derecho punitivo del Estado en atención al mandato constitucional (art. 25.1 CE: *lex scripta, lex previa, lex certa y lex stricta*). Especial prevención debe tenerse para que la norma administrativa no invada el ámbito del Derecho Penal y para evitar el efecto *non bis in idem* entre los dos ámbitos punitivos (art. 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP).

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



- Impacto por duplicidad interna y ubicación sistemática interna en la misma Ordenanza: Algunos artículos del Proyecto de Ordenanza vienen reiterados en diferentes lugares del texto, y otros en una ubicación sistemática que no afecta a su eficacia normativa, pero cuya correcta ubicación favorecería una mejor técnica normativa.

En todos los casos, debe darse una solución a los impactos indicados, de modo que la Ordenanza no presente problemas de aplicación, eficacia o pueda ser impugnada y anulada por los Tribunales.

### **3. Análisis del articulado de la Ordenanza.**

#### **Art. 3:**

- Ap. 4 y 5: Impacto por incompatibilidad con norma nacional o autonómica. El Ajuntament de València no cuenta con habilitación legal para castigar conductas infractoras sobre bienes privados. Así, la Ordenanza podrá hacer declaraciones generales sobre el ornato de inmuebles y del entorno urbano, pero el establecimiento de prohibiciones y de infracciones requiere de una habilitación de norma general con la que el Ajuntament no cuenta. Esto excluye la posibilidad de que se pueda llegar a la aplicación de los artículos de la Ordenanza, en los términos en los que están redactados en el Proyecto, por la vía convencional dispuesta en el apartado 5.

#### **Art. 4:**

- Ap. 2: Sobre la responsabilidad administrativa de los menores, véanse los comentarios a los artículos 20, 25, 46 y especialmente 55.2.a).
- Ap. 3: En el ámbito del Derecho Administrativo sancionador está proscrita la responsabilidad sin culpa o responsabilidad objetiva

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



(STC 172/2020, de 19 de noviembre). La extensión de la responsabilidad a organizadores o promotores de actos públicos debe derivarse de la participación en la comisión dolosa o culposa en los hechos tipificados como infracción y/o en el incumplimiento de obligaciones previamente impuestas por la legislación o la simple inobservancia prevista en la Ley.

**Art. 14.2:** Impacta por incompatibilidad con las normas procesales. El Ajuntament de València no cuenta con habilitación legal para comparecer en procedimientos judiciales en la defensa de los derechos o intereses ajenos. En el caso de la jurisdicción penal tanto el Tribunal Constitucional (STC 129/2001, de 4 de junio), como el Tribunal Supremo proscriben la personación de las Administraciones Públicas como acusación popular, limitando el ejercicio de acciones a la posición del acusador particular cuando se vieran afectados bienes jurídicos de los que fuera titular. La excepción a este principio debe contar con habilitación legal como el caso del artículo 58 de la Ley y 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana: *“La Generalitat ejercerá la acción popular en todos los procedimientos penales que se sigan por delitos de violencia sobre la mujer con resultado de muerte, así como en aquellos casos en los que se genere alarma social o se produzca lesiones graves e invalidantes”*. La inclusión del apartado no es procedente por no contar con habilitación legal.

**Art. 18:**

- Impacta por continuidad en los bienes jurídicos protegidos con la regulación penal del delito de daños (art. 263 y ss. y otros CP).

El bien jurídico protegido por esta disposición parece ser el ornato público. Este concepto es altamente indeterminado pues el legislador no ha establecido una definición del mismo, más que las

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



referencias imprecisas en sede de normativa urbanística. Esta indeterminación hace imposible esta protección en sede sancionadora por vulnerar directamente el principio de taxatividad. Cuestión distinta es la posibilidad de dictar ordenes de ejecución en el ámbito urbanístico, amparadas por el Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio) y las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana (artículo 3.58.c), pero la imposición de sanciones requiere de una cobertura que no puede otorgarle una Ordenanza.

- Impacta por duplicidad: En este sentido, el margen que pudiera quedar al Ajuntament de València en la delimitación de la protección penal y administrativa para la protección, ya ha sido cubierto por la Ordenanza de Limpieza Urbana en cuyo artículo 6 se recogen las prohibiciones recogidas en este artículo 18, y en su artículo 77.4 en el ámbito sancionador, con el que el Proyecto de Ordenanza presenta una clara divergencia sancionadora.

Y es que el ornato público no afecta directamente a la convivencia, y es un concepto cargado de subjetividad en tanto se presta interpretaciones distintas de los valores artísticos y decorativos que se alejan del necesario consenso general sobre lo que permite la ordenada convivencia. No todo grafito, pintada, mancha, garabato, etc..., en cualquier lugar afecta a la convivencia ciudadana y menos cuando se cuente con el consentimiento del titular de los bienes, circunstancia omitida en el Proyecto. Y es que la manifestación general del artículo 18.1 vulnera el principio de proporcionalidad en tanto que equipara cualquier manifestación sobre cualquier soporte. No es posible equiparar, en orden a prohibir para preservar la convivencia ciudadana, una pintada en un monumento con valor histórico o artístico con cualquier pintada, por escaso valor artístico que tenga, en una valla delimitadora de un

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



solar, en un edificio en ruina o en un muro que cierra un bajo comercial en desuso.

En la Ordenanza, o en los informes que la justifiquen, debe establecerse en qué medida afectan estas conductas a la convivencia ciudadana (esta no es una ordenanza de limpieza), definir exactamente su conexión con la protección que se quiere ofrecer, definir el bien jurídico ornato público a los efectos de esta ordenanza, y delimitar las conductas que realmente afectan a ese bien jurídico.

**Art. 20:** Impacto por ubicación sistemática interna de la propia Ordenanza. El artículo se adelanta a las previsiones del Título III, en cuyo artículo 46, ya se regula la responsabilidad por conductas contrarias a la Ordenanza cometida por menores. Siendo que el artículo 20 viene referido a los casos de comisión de infracciones por menores de edad, parece más acorde a la sistemática de la Ordenanza que se ubique en el Título III, donde ya se encuentra el artículo 46 epigrafiado *Responsabilidad por conductas contrarias a la Ordenanza cometidas por menores de edad*. En aras a una buena técnica normativa parece pertinente que los contenidos, no siendo idénticos en ambos preceptos, se incluyan en el mismo apartado del Proyecto de Ordenanza, el dedicado al régimen sancionador.

Lo mismo se puede decir de los artículos 22.1 y 25 del Proyecto de Ordenanza.

### Capítulo III- Sección 1º (art. 21-22)

Este Capítulo impacta por duplicidad con el Reglamento de Instalaciones Deportivas del Ajuntament, el cual ya regula horarios, actividades permitidas y prohibidas en las instalaciones deportivas municipales, régimen de reservas incluso establece un régimen sancionador con infracciones y sanciones, divergente de las establecidas en esta sede.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



**Art. 22:**

- Ap. 1: Impacto por ubicación sistemática interna de la propia Ordenanza. Ver comentario a artículo 20 y 25.

**Art. 23:** Impacta por continuidad con los bienes jurídicos protegidos en la regulación penal del delito de daños (art. 263 y ss. y otros CP). En este sentido deben señalarse exactamente las conductas que se quieren prohibir y delimitarlas de los tipos penales que protegen los mismos bienes jurídicos para evitar el *non bis in idem* si es que se quiere sancionar estas conductas, que todo indica que así es, a la vista de los artículos 50, 51 y 52.

**Art. 25:**

Ap. 1: Impacto por ubicación sistemática interna de la propia Ordenanza. Ver comentario a artículo 20 y 22.1.

**Art. 26:**

- Ap. 1: El apartado incluye la prohibición de “*conductas o actitudes insistentes o intrusivas*”. El principio del hecho que debe regir el Derecho sancionador impide adelantar la protección sancionadora a pensamientos, voluntades o actitudes, debiendo limitar las prohibiciones y sanciones a los hechos, salvo expresa previsión legal como en los casos en los que el Código Penal sanciona la conspiración, provocación o proposición para el delito, adelantando excepcionalmente, la protección de los bienes jurídicos. En este caso la Ordenanza no cuenta con esta cobertura legal para avanzar la protección. La prohibición y, en su caso, la sanción, debe limitarse a las conductas, no a las actitudes.

Por otro lado, la Ordenanza no ofrece una definición de los términos *insistente* o *intrusivo*, lo que afecta a la taxatividad del

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



precepto y afecta a la seguridad jurídica, pues la aplicación de la norma depende de la interpretación que hagan los agentes denunciadores y los técnicos que instruyan el expediente. Esta indeterminación está proscrita para el derecho sancionador.

- Ap. 2: Impacto por duplicidad. Las conductas descritas ya se encuentran previstas y sancionadas en la legislación nacional en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y las Ordenanzas municipales de Movilidad y de Ocupación del Dominio Público. La duplicidad puede dar lugar a discrepancias en la tipificación y en las sanciones por lo que debe ser resuelta.
- Ap. 3: Impacto por incompatibilidad. La conducta descrita afecta al derecho de libertad personal pues se describe una forma de mendicidad, práctica que no está prohibida por el ordenamiento español. Cuestión diferente sería el modo en que se recaba el donativo o limosna, que en determinados supuestos podría ser constitutiva de un ilícito penal de amenazas, coacciones u otros. Nada se dice a este respecto en este apartado, por lo que su inclusión, en los términos que constan en el Proyecto impacta con el derecho fundamental a la libertad de las personas. El derecho a la libertad personal puede describirse con bajo la locución “*lo que no está prohibido está permitido*”. Cualquier limitación debe encontrar fundamento legal, con el que no cuenta el Ajuntament de València, para, en vía reglamentaria, regular esta conducta.
- Ap. 4: Se ha de entender que el requerimiento lo realizan los agentes de la autoridad que detecten las conductas prohibidas, quienes no “*imponen sanciones*” como se indica en el texto, por lo que esta expresión “*imponer la sanción*” debe sustituirse por “*proceder a denunciar*”, “*levantar acta*” o alguna expresión con similar significado.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



**Art. 27:**

- Ap. 1: Impacto por incompatibilidad. El propósito incluido en el apartado contradice el principio *favor libertatis* por cuanto conmina a los ciudadanos a abandonar una práctica que no es ilícita. En todo caso el apoyo de los servicios públicos, especialmente de los servicios sociales, debe estar encaminado a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, pero en modo alguno al abandono de una práctica que no tiene el reproche del Derecho.

La actividad de policía de las Administraciones Locales no puede encaminarse a finalidades guiadas por la moralidad. La referencia del artículo 1 del preconstitucional pero vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955) no encuentra encaje en el actual régimen constitucional, por lo que no puede ser una finalidad de la actuación pública.

En todo caso, la remisión de los datos de las personas atendidas solo podría ponerse en conocimiento de los servicios sociales municipales con el consentimiento del interesado, ya que la cesión de los datos a terceros debe contar con su consentimiento expreso.

- Ap. 2: El mantenimiento del contenido de este apartado está condicionado a la revisión del artículo 26 y 27.1.

**Art. 28:**

- Ap. 1: Impacto por continuidad con el Derecho Penal. Con carácter general estas conductas se encuentran recogidas en el Título VIII del Libro Segundo del Código Penal bajo el epígrafe de Delitos contra la Libertad Sexual, y particularmente en su Capítulo IV: De los delitos de exhibicionismo y provocación sexual.

Como en el caso del artículo 18, el Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para regular la protección de bienes jurídicos que ya han sido atendidos por el legislador nacional en el ámbito del Derecho Penal. La inclusión de estas conductas

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



encuentra menor justificación más cuando el legislador nacional ha modificado la regulación penal de estas conductas en fechas recientes, en la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual que entró en vigor el 7 de octubre.

La tipificación administrativa de infracciones que protegen bienes jurídicos penalmente protegidos requiere de una perfecta delimitación de las conductas que deben incluirse en la tipificación administrativa frente a la regulación penal.

- Ap. 2: Impacto por continuidad con el Derecho Penal. Las conductas descritas en este artículo se encuentran tipificadas en el artículo 173.4.II del Código Penal, y si revisten mayor gravedad por el artículo 172ter de la misma norma.

**Art. 29:**

- Ap. 1: Impacto por duplicidad con legislación autonómica. El consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, como se indica en este artículo, ya se encuentra regulado en la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana, por lo que no es necesaria una remisión específica en esta sede, especialmente por las divergencias de bienes protegidos en una y otra norma. Esto por lo que respecta a la protección de la salud pública. En lo relativo a la protección de la seguridad ciudadana ya es objeto de regulación y sanción en el artículo 37.17 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Esta redundancia puede dar lugar, a situaciones sobrevenidas en las que la modificación de la norma comprometa la vigencia de la Ordenanza.

- Ap. 2 y 3: Impacto por duplicidad con la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica de la Comunitat Valenciana (art. 47, concurrentes y sancionadores), la

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



Ordenanza de Protección contra la Contaminación acústica (art. 13, concurrentes y sancionadores) y la Ordenanza de Limpieza Urbana.

Por lo que respecta a la posible suspensión de la actividad autorizada ya se encuentra regulada en los artículos 149.1, 189 y 232 de la Ordenanza de Ocupación del Dominio Público.

- Ap. 4: Impacto por duplicidad con el artículo 61 de la Ordenanza de Venta no Sedentaria.
- Ap. 5: Impacto por duplicidad con varios artículos de la Ordenanza de Limpieza urbana.
- Ap. 6: impacto por duplicidad con el artículo 69.7 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana.

**Art. 31:** En la medida en que la definición del concepto jurídico “*alteración de la convivencia ciudadana*” a los efectos de la aplicación de la futura Ordenanza precisa la concurrencia de alguna de las situaciones descritas, hay que señalar que alguna de ellas afecta directamente al principio de proporcionalidad, que además repercutirá en las sanciones que se pretenda imponer por el incumpliendo de los preceptos de este Capítulo.

- Letra a): Impacto por incompatibilidad. Afecta directamente al derecho de reunión protegido por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para limitar este derecho. Y menos para hacerlo del modo tan contundente como se pretende en esta letra, según la cual toda reunión “*masiva*” para comer y beber altera la convivencia ciudadana, con independencia de la actividad que vengán desarrollando los ciudadanos y del modo en que conduzcan su actuación. La aplicación del texto se complica además por la indeterminación del término *masiva* que deja a criterio del denunciante o del tramitador del expediente el posible

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



incumplimiento de la norma de conducta y en su caso la imposición de una sanción por dicho incumplimiento.

- Letra c): Impacto por duplicidad. En el caso de las de las bebidas alcohólicas, su consumo está prohibido y sancionado por la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana, por lo que no se vislumbra como el consumo prohibido, a una determinada distancia de los centros indicados, puede alterar la convivencia ciudadana. Si acaso esta conducta podría constituir una circunstancia agravante en caso de incumplimiento de la previsión del artículo 69.7 de la 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana y su correlativo sancionador, el artículo 108 de la misma norma, por lo que deberán estar a lo que disponga esa norma.

Por lo que respecta a las sustancias estupefacientes, su consumo en la vía pública se encuentra tipificado como infracción grave en el artículo 36 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en orden a la protección del mismo bien jurídico que justifica la futura Ordenanza.

En este caso tampoco se aprecia cómo el consumo, a una determinada distancia de los centros indicados, puede alterar la convivencia ciudadana de un modo que agrava la previsión general sancionadora. En todo caso esta conducta podría constituir una circunstancia agravante de la infracción recogida en la norma nacional.

Sin embargo en ambos casos, bebidas alcohólicas y sustancias estupefacientes, es dudosa la existencia de una habilitación legal para agravar las conductas previstas en las Leyes que regulan estas materias.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



**Art. 32:** Impacto por duplicidad. La conducta se encuentra prohibida y sancionada en la Ordenanza de limpieza urbana (art. 77.8), con consecuencias sancionadoras distintas a este Proyecto de Ordenanza.

**Art. 33:** Impacto por duplicidad. Los aspectos recogidos en este artículo se encuentran regulados en los artículos 19-20 y 77.8 de la Ordenanza de Limpieza Urbana, y en el caso de las infracciones con distinto resultado sancionador.

**Art. 37:**

- Ap. 3: Impacto por incompatibilidad. Este aspecto se encuentra regulado en normas nacionales (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada). El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para el desarrollo de ese tipo de disposición general.
- Ap. 4: Impacto por duplicidad. La guardería rural se encuentra regulada en los estatutos del Organismo Autónomo Consell Agrari Municipal.

**Art. 38:**

- Ap. 1: Impacto por duplicidad. Este aspecto se encuentra regulado en el artículo 77.5 LPAC. El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para el desarrollo de ese tipo de disposición general.
- Ap. 2: Impacto por duplicidad. Este aspecto se encuentra regulado en el artículo 77 LPAC. El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para el desarrollo de ese tipo de disposición general.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



**Art. 39:**

- Ap. 1: Impacto por duplicidad. Este aspecto se encuentra regulado en normas generales nacionales. El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para el desarrollo de ese tipo de disposición general.

**Art. 41:**

- Ap. 3: Impacto por incompatibilidad. El posible contacto con la familia solo será posible previa autorización de la persona afectada. Si la persona tiene capacidad para obrar goza del derecho a la intimidad en lo que respecta a su forma de vida, y goza de la protección derivada de la legislación en materia de protección de datos de carácter personal. Comunicar su situación a terceros, aunque sean familiares, necesita de su consentimiento previo.

**Art. 42**

- Ap. 1: Impacto por incompatibilidad. La comunicación de datos personales a terceros afecta al derecho a la intimidad y a la protección de sus datos personales. La previsión de este apartado, y del artículo 41.3 en la redacción que les ha dado el Proyecto, vulneran tanto el derecho fundamental a la intimidad (art. 18 CE), incluida su faceta relativa el derecho a la protección de los datos personales (art. 18.4 CE) como la legislación que desarrolla su protección. El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para limitar ambos derechos en vía reglamentaria. Cuestión distinta es que un ciudadano solicite el auxilio de la fuerza pública o la Administración con ese fin, en que se da por supuesto que, contando con su consentimiento en la cesión de sus datos, se le debe de prestar.
- Ap. 3: Impacto por duplicidad. El contenido del apartado es objeto de regulación en normas de carácter general: Ley 58/2003, de 17 de

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



diciembre, General Tributaria (art. 5.4 y 5). El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para regular esta materia.

**Art. 43:**

- Ap. 3: Impacto por duplicidad. El contenido del apartado es objeto de regulación, en los mismos términos, en la legislación general nacional y autonómica: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (art. 13); Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y de la adolescencia (art. 15-16); Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana (art. 92).

**Art. 44:**

- Ap. 1: Impacto por duplicidad. El contenido del apartado es objeto de regulación, en los mismos términos, en la legislación general nacional (art. 62 LPAC).

**Art. 45:** Impacto por duplicidad. El contenido del apartado es objeto de regulación, en los mismos términos, en la legislación general nacional (art. 28.2 y 4 LRJSP).

**Art. 46:**

- Ap. 1: Impacto por duplicidad. El contenido del apartado es objeto de regulación, en los mismos términos, en la legislación general nacional y autonómica: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (arts. 2.5.a), 9 y 21bis.1.a) y Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (arts. 3.e) y 11).
- Ap. 2 y 4: Impacto por incompatibilidad. La responsabilidad de los menores de edad por infracciones administrativas, así como la

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



responsabilidad subsidiaria de padres, tutores o guardadores ha sido rechazada por los tribunales en reiterada jurisprudencia. El artículo 28.1 y 4 de la LRJSP, establece una reserva de ley para la atribución de responsabilidad por infracciones administrativas a los menores de edad y para establecer una responsabilidad administrativa o civil derivada de aquella a padres, tutores y guardadores. En consecuencia el Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para regular esta materia.

**Art. 47:** Impacto por duplicidad. El contenido de los dos apartados del artículo está regulado en normas de aplicación general (Ver comentario al artículo 43.3).

**Art. 50-51 y 52:** Impacto por incompatibilidad. El Servicio gestor no ha atendido la indicación contenida en el informe elaborado por el Servicio Central del Procedimiento Sancionador (en adelante SCPS) de 11 de febrero de 2022 que obra en el expediente: *“Por ello, se estima imprescindible realizar una sosegada reelaboración de los arts. 58 al 61 del borrador de Ordenanza, no para la plena realización de esos principios constitucionales, sino también, en aras de la seguridad jurídica también proclamada en el art. 9 CE”*.

Muestra de que no se ha procedido del modo indicado en el informe es que el texto del Proyecto de Ordenanza remitido a esta Asesoría coincide, de manera casi exacta, con aquel que fue remitido a los servicios para informe, con la salvedad que en aquél, los actuales artículos 50, 51 y 52 tenían la numeración 58, 59 y 60.

Huelga insistir en los fundamentos para proceder a tal revisión sosegada. Se encuentran expuestos claramente en el informe aludido, y afectan a algunas de las circunstancias puestas de manifiesto en este informe. Al impacto por incompatibilidad con precepto constitucional o norma legal hay que sumar los impactos por duplicidad al encontrarse

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



muchas de las infracciones recogidas en estos artículos ya tipificadas como infracción en otras Ordenanzas Municipales vigentes, teniendo en algunos casos diferentes definiciones típicas y distintas consecuencias sancionadoras.

A esto hay que sumar que muchos de los tipos infractores incumplen mínimamente con el principio de taxatividad exigible para el derecho sancionador, bien en la misma definición del tipo o bien porque remiten al cumplimiento de obligaciones definidas defectuosamente, como el caso expuesto de la falta de ornato (ver comentario al art. 18). La indeterminación en los tipos conduce directamente a la imposibilidad de aplicar la norma conforme a los principios de ese derecho sancionador, y en el caso de se apliquen a su más que segura impugnación ante los tribunales.

En aras a la seguridad jurídica, y en orden a evitar las posibles impugnaciones de las sanciones impuestas o de la propia Ordenanza, debe dar solución a las situaciones expuestas en el informe del SCPS de 11 de febrero de 2022 y este informe en referencia a estos tres artículos.

**Art. 54:** Impacto por incompatibilidad. El artículo 29 LRJSP, en tanto que legislación general, ya establece la posible gradación de las sanciones. Es dudosa la potestad del Ajuntament de València para la innovación que complete la norma general sin contar con un título habilitante al respecto. En cualquier caso, de procederse a la introducción de nuevas circunstancias de gradación de las sanciones debe atenderse a lo indicado en el informe del SCPS de 11 de febrero de 2022 que obra en el expediente (la referencia del informe al artículo 62 corresponde al 54 del Proyecto definitivo de Ordenanza):

*“Se reitera lo dicho en relación con su fijación. Si existe ley sectorial aplicable, los criterios de graduación son los establecidos en ella, y no los de la Ordenanza. La fijación de criterios ha de ajustarse a los principios reguladores de la potestad sancionadora, tanto constitucionales, como legales, evitando, en particular, la arbitrariedad. Es necesario evitar criterios de difícil aplicación, que, además, difícilmente, motivan jurídicamente un distinto reproche (por ej. capacidad económica de la persona infractora, la*

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



*imposición en grado mínimo cuando no exista reincidencia o reiteración, etc.) evitando regulaciones que constriñan innecesariamente la potestad administrativa sancionadora, por la propia exigencia dimanante de la aplicabilidad del principio de proporcionalidad (art. 29 LPA) que, como destaca la Jurisprudencia, requiere la necesaria consideración del “caso concreto”.*

En este sentido cabe señalar que algunas de las circunstancias presentan problemas de taxatividad; en otras debe valorarse si su contenido debe constar en el tipo y no como circunstancia modificativa de la responsabilidad administrativa, y otras cuestiones. Estas deben revisarse antes de aprobar la Ordenanza. Valga como ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad:

- La letra b) referida al grado de intencionalidad. En el caso de las infracciones dolosas, que lógicamente serán sancionadas de manera más gravosas que las culposas, el plus retributivo ya viene derivado de la intencionalidad. Agravar la sanción en orden a la intencionalidad supone gravar doblemente el mismo elemento del tipo, ya que en ningún caso operaría la intencionalidad como circunstancias agravante de las infracciones culposas que la excluyen por su propia naturaleza.
- La letra e) incluye conceptos indeterminados de los que debe huir el derecho sancionador salvo que se trate de circunstancias atenuantes, que no parece que concurren en este caso. De hecho la jurisprudencia y posteriormente la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal expulsó el concepto de “alarma social” como circunstancia a tener en cuenta en la adopción de medidas cautelares en el orden penal precisamente por su indeterminación y por no constituir un criterio objetivable que pudiera afectar a las medidas punitivas.

**Art. 55:**

- Ap. 2: Impacto por incompatibilidad.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



- a. El artículo, *a sensu contrario*, establece la responsabilidad administrativa de los menores de 14 años por la comisión de las infracciones previstas en la Ley. La atribución de esta responsabilidad es polémica en la doctrina, ya que no existe en nuestro ordenamiento Ley, con carácter general, que establezca un límite mínimo de edad a la exigencia de responsabilidad administrativa a los menores de 18 años, además de contar con abundante jurisprudencia contraria. En todo caso esta exigencia debe estar presidida, como no podía ser de otro modo en el ámbito sancionador, por la aplicación del principio de culpabilidad. Se plantea la cuestión de si el menor de 18 cuenta con capacidad intelectual y volitiva para conocer la antijuridicidad de su conducta y actuar conforme a dicho entendimiento.

La ausencia de regulación en la legislación básica, remite a la posibilidad de que las leyes sectoriales establezcan ese límite. Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana, la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia, no reconoce la posibilidad de que un menor de edad pueda ser sancionado por infracciones administrativas.

Se puede suscitar la duda sobre la posible traslación de los límites de imputabilidad penales al ámbito administrativo, más cuando ambos comparten los mismos principios constitucionales. El Código Penal (art. 19) establece la edad penal a partir de los 18 años, previendo un régimen especial para el caso de que las conductas previstas en el Código sean cometidas por menores. Este régimen especial viene regulado por la Ley Orgánica 5/2000, de 15 de enero, de responsabilidad penal de los menores (en adelante LORPM). Cuando el Código Penal reconocía la responsabilidad penal de los menores de edad

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



a partir de los 16 años, la jurisprudencia entendió que el límite cronológico era de aplicación a las infracciones administrativas.

Sin embargo, con la actual regulación, existen serias dudas de que se pueda aplicar el límite de la LORPM, que no del Código Penal, a las personas que hayan cumplido 14 años. Existen diferentes motivos que se presentan de manera resumida. En primer lugar la LORPM no es una norma estrictamente penal, pues se asienta sobre fundamentos distintos a las normas penales, el principal la orientación preventiva y educativa de las medidas a aplicar a las personas menores infractoras, circunstancia que no concurre en el Derecho Administrativo sancionador. En segundo lugar, el derecho administrativo sancionador atiende un campo muy amplio, con diferencias importantes entre los diferentes ámbitos regulatorios, en los cuales, la infracción cometida por menores de edad puede tener diferentes consideraciones y, por consiguiente, diferentes tratamientos. No parece aconsejable establecer un límite cronológico general a cualquier infracción administrativa. En tercer lugar se ha de tener en cuenta que el Código Penal establece una exención general de la responsabilidad penal para los menores de 18 años, no solo por las limitaciones en su capacidad de obrar, sino porque prevé otras consecuencias para los incumplidores, distintas de las previstas en el mismo Código. Las medidas establecidas en la LORPM tienen finalidades específicas como la salvaguarda de su interés superior, alejadas de la prevención general del Código y que también es ajena al derecho administrativo sancionador. El establecimiento de un régimen especial para los mayores de 13 años y menores de 18 años solo se justifica como un régimen de protección, no como un régimen sancionador. Y este carácter protector no aparece en el Derecho Administrativo sancionador, por lo que es dudoso que

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



se pueda aplicar la responsabilidad administrativa a los menores de edad con carácter general. Y más que dudosa que se pueda producir por medio de una Ordenanza municipal, sin cobertura de una norma legal sectorial que lo establezca. En cuarto lugar, y desde el punto de vista práctico, cabe plantearse la eficacia de la imposición de sanciones a quien raramente cuenta con bienes para hacer frente a ese tipo de sanciones.

Caso distinto es la previsión legal de excepcionar el régimen general. Así lo entendió el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, que apreciando la capacidad de obrar de los menores para conducir a partir de los 16 años, les atribuye capacidad para la responsabilidad por las infracciones cometidas. O también el legislador del País Vasco en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en su artículo 6.3:

*Las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación material sectorial de que se trate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores, fijarán el límite de edad a partir del cual se puede ser responsable de una infracción. A falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de 14 años.*

Otras normas legales, sin reconocer capacidad administrativa a los menores de edad permiten la sanción de estos, particularmente en ámbitos en los que se pueden poner de manifiesto conductas antisociales y que, en sus respectivos ámbitos, permiten la regulación mediante las Ordenanzas de convivencia: Ley 2/2002, de 27 de junio, de drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid, Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención y asistencia e integración social de Drogodependientes de Castilla y León o la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

En todo caso debe primar el criterio general resultante de la lectura conjunta de los artículos 28.1 LRJSP:

*Art. 28. Responsabilidad*

*1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.*

**Y del artículo 3 LPAC**

*A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:*

*b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.*

Se ha de reiterar que en el caso que nos ocupa, la Ordenanza no cuenta con cobertura legal para hacer responsable de las infracciones administrativas a los menores que hayan cumplido 14 años.

b. A lo anticipado en el comentario del artículo 46.2 y 4, debe añadirse que la remisión de las actuaciones al Ministerio Fiscal no encuentra fundamento en norma general. La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores dispone que la responsabilidad que debe sustanciarse en atención a esa norma, es la derivada de la comisión de delitos, no de infracciones administrativas, por lo que el Ministerio Fiscal no cuenta con potestad o competencia para atender esas situaciones. La comisión de una infracción administrativa por parte de un menor de edad no supone que

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



este se encuentre en una situación de riesgo o desamparo, y de ser así, no siendo su conducta constitutiva de delito procede remitir las actuaciones a los servicios sociales competentes para lo que sí se cuenta con habilitación legal y no al Ministerio Fiscal.

- Ap. 3 y 4: A la vista del artículo 28.4 LRJSP la atribución de responsabilidades a personas distintas de las autoras de los hechos debe contar con previsión legal. En todo caso, la atribución de esa responsabilidad subsidiaria debe venir determinada por el principio de culpabilidad, y así podrán ser responsables en caso de haber incumplido obligación legal y que esta haya quedado perfectamente acreditada, no como consecuencia de la no identificación de los autores. Hay que recordar en este punto que no es procedente la responsabilidad sin culpa o responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo sancionador (STC 172/2020, de 19 de noviembre).

**Art. 56:** Incompatibilidad por duplicidad. Estas cuestiones se encuentran reguladas por la legislación nacional general (LRJSP) y el Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para incluirla en sus normas reglamentarias, como ya puso de manifiesto el informe del SCPS que obra en el expediente (la referencia al artículo 64 corresponde al artículo 56 del Proyecto definitivo de Ordenanza).

**Art. 57:** Impacto por incompatibilidad. Al respecto basta la indicación del informe del SCPS que obra en el expediente (la referencia al artículo 65 corresponde al artículo 57 del Proyecto definitivo de Ordenanza):

*“infringe el principio de jerarquía normativa, el de reserva de ley y la tutela judicial efectiva: sin procedimiento sancionador no puede imponerse sanción (arts. 25 y 28.2 LSP), de tal manera que **no puede cumplirse una sanción (y así, no puede pagarse una multa) si la responsabilidad (y la sanción) no ha sido fijada en el seno de un procedimiento sancionador.** A lo sumo, la Ley (art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,*

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



*LPA) contempla reducciones legales sobre la sanción inicialmente propuesta en el acto de iniciación del procedimiento. Pero **ese acto de iniciación del procedimiento no es la denuncia policial, salvo que dicha naturaleza venga atribuida la denuncia policial por norma con rango de Ley, pero eso no puede hacerlo la Ordenanza. Se estima pertinente suprimir todo el precepto (art. 65 del borrador)**".*

**Art. 58.** Para este desarrollo normativo el Ajuntament de València no cuenta con título habilitante, por lo que no puede ser objeto de otra Ordenanza o de la Guía Práctica Operativa mencionada en el artículo 35. Estas sustituciones deben ser objeto de regulación legal, en la medida que afectan al cumplimiento de las sanciones también reguladas en norma de ese rango. Valga como referencia la regulación de las suspensiones o sustituciones de las penas en el Código Penal o la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana.

Y esto porque, más allá de las cuestiones jurídicas, esta propuesta presenta dificultades prácticas evidentes, que no se resuelven exclusivamente con un desarrollo normativo, sino que requieren de un programa para el cumplimiento de este tipo de medidas. La redacción que se propone en el Proyecto de Ordenanza podría dar lugar a que numerosas sanciones prescribieran como consecuencia de la redacción de este artículo.

Esta redacción propuesta por el artículo 58 podría dar lugar a la prescripción de las sanciones simplemente porque los sancionados, una vez aprobado el desarrollo normativo de las medidas alternativas, propusieran la sustitución de la sanción, sin que el Ajuntament de València pudiera ejecutar dicha sustitución por no contar con un programa al efecto. Por consiguiente, parece razonable que el artículo incluya como requisito para sustituir las sanciones por medidas alternativas, además del desarrollo normativo, que el Ajuntament de València contara con un programa con ese fin. O quizás, lo más

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



razonable fuera no hacer mención a la futura regulación a expensas de que una vez aprobada se aplique en los términos allí previstos.

**Arts. 59-62:** Impacto por duplicidad e incompatibilidad. Los contenidos del artículo son objeto de regulación general. El Ajuntament de València no cuenta con título habilitante para regularlos e incluirlos en sus normas reglamentarias. El reenvío a normas generales no aporta eficacia al texto de la Ordenanza.

#### **4. Otras consideraciones y propuestas de revisión.**

Ante la hipotética posibilidad de que tras la elaboración de la MAIN, se observe la necesidad de modificación del Proyecto de Ordenanza, se adjuntan otras consideraciones jurídicas sobre el texto, a los efectos de puedan ser revisadas por el Servicio gestor como propuestas de la Asesoría Jurídica.

#### **Art. 3:**

- Ap. 2, 3 y 4: Dado que es imposible la enumeración exhaustiva de todos los supuestos, resultaría de menor complejidad la inclusión de una categoría general, que, previamente definida en otra norma, evitara la aplicación a un determinado bien por no estar incluido en el listado. La indicación de “*bienes de dominio público*” o “*bienes de titularidad pública*” (demaniales y patrimoniales), con remisión a las normas que regulan los bienes públicos (lo que incluye la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de bienes de las Administraciones Públicas y Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales entre otras) permite la aplicación de la futura ordenanza, sin la exigencia del numerus clausus.
- Ap. 3 y 4: No existe impedimento para recoger en la ordenanza la voluntad de proteger determinados bienes que se encuentren en el

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



espacio público. Sin embargo, en la medida en que dicha protección prevea el establecimiento de infracciones y sanciones, deben evitarse los conceptos jurídicos indeterminados y la definición no taxativa de las conductas infractoras alineadas con dichos bienes y conceptos. En esa situación pueden incurrir los conceptos como mobiliario urbano (ap. 3) o paisaje urbano (ap. 4).

**Art. 16.2:** El término diversidad no es el habitual en el ordenamiento jurídico español. Antes al contrario, las normas sectoriales utilizan el término discapacidad o personas con discapacidad de forma habitual. Valgan como ejemplo, la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad de la Comunitat Valenciana, Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad, Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social o Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Art. 19:** Ver comentario al artículo 40.1.

**Art. 24:** Ver comentario al artículo 40.1.

**Art. 30:** Ver comentario al artículo 40.1.

**Art. 35:** La Guía Práctica Operativa no puede tener carácter innovador, al menos en lo relativo al régimen sancionador, de modo que en ningún caso puede resultar de su aplicación un resultado más gravoso que el establecido en la futura Ordenanza.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



**Art. 39:**

- Art. 2: Contiene una contradicción. Si debe procederse a la reparación, restauración o limpieza inmediatamente, no se compeadece con la expresión al final del apartado: “Cuando sea posible”.

**Art. 40:**

- Ap. 1: La incautación cautelar de los efectos, por definición no es definitiva, por lo que los objetos deben preservarse, siempre que sea posible, a disposición de su propietario. No existe cobertura legal para la incautación definitiva de los efectos asociados a estas conductas. Sirva como referente normativo los artículos 39.2.b) y 47 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de noviembre, de protección de la seguridad ciudadana.

**5. Sobre el informe PROTECPOL-Cátedra de Protecció Ciutadana i Policia Local-Universitat de València.**

Consta en el expediente, incorporado según la PIAE, el 20 de mayo de 2022, es decir, en fecha posterior a los informes de los respectivos servicios municipales y del anterior informe de la Asesoría Jurídica de 10 de marzo de 2022 un informe, sin fecha ni firma y con un logotipo de PROTECPOL-Cátedra de Protecció Ciutadana i Policia Local-Universitat de València, que parece viene a rebatir alguna de las alegaciones de los servicios municipales, especialmente las consideraciones del informe del Servicio Central del Procedimiento Sancionador.

Sobre la armonización y actualización de la normativa municipal por medio de Ordenanzas posteriores (pág. 1 PROTECPOL).

En líneas generales no podemos compartir las manifestaciones del informe. Efectivamente nada impide que las disposiciones generales

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



posteriores reguladoras de una misma materia e incompatibles con la regulación vigente hasta su aprobación, deroguen estas. Sin embargo esta derogación, en orden a una buena práctica legislativa, debe ser expresa, de modo que no sea necesaria una tarea de exégesis e interpretación que siempre exigen las derogaciones tácitas, más si cabe en materia de derecho administrativo sancionador. En este sentido la modificación del Reglamento del Pleno operada en agosto de 2022 para exigir una memoria de impacto normativo en las disposiciones generales del Ajuntament de València viene a confirmar la necesidad de que toda nueva regulación tenga en cuenta, no solo su propia tarea regulatoria, sino el ecosistema normativo en el que se encuadra. El ordenamiento jurídico municipal requiere de una congruencia que no se puede obviar al aprobar nuevas disposiciones. Esta es una cuestión especialmente relevante en este Proyecto de Ordenanza, pues como se ha puesto de manifiesto, en muchas de sus disposiciones entra en concurrencia, cuando no en colisión, con otras disposiciones generales del Ajuntament.

Sobre la responsabilidad administrativa de los menores (pág. 2 PROTECPOL).

Este informe de la Asesoría Jurídica ya ha anticipado la posición al respecto de esta cuestión. El informe de PROTECPOL, cuya posición no se comparte, viene a reforzar lo manifestado anteriormente. La referencia al artículo 1903 del Código Civil debe circunscribirse al ámbito de la legislación civil, y con independencia de su aplicación en orden a reclamar por la responsabilidad civil derivada de cualquier daño cometido por un menor, sea infracción administrativa o no, no puede servir para proyectar la responsabilidad subsidiaria sobre la responsabilidad administrativa, ni para establecer una responsabilidad de esta índole en los menores de edad.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



Lo mismo se puede afirmar respecto de las normas legales autonómicas. En primer lugar porque se trata de normas con rango de Ley, de las que no disponemos en esta materia en la Comunitat Valenciana y en segundo lugar porque no son de aplicación en nuestra Comunidad Autónoma, ni siquiera para dar cobertura o inspirar las Ordenanzas Municipales. La referencia a la Ley estatal 5/2018, de 3 de mayo (pág. 3 del informe PROTECPOL) es errónea, ya que no se trata de una norma nacional (estatal en el informe), sino autonómica, aprobada por el Parlamento de Extremadura, y de vigencia limitada a esa Comunidad Autónoma.

Sobre la sanción del consumo de bebidas y alimentos en la vía pública (pág. 4 PROTECPOL).

La regulación para prohibir el consumo de bebidas y alimentos en la vía pública, como ya se ha indicado anteriormente en este informe, requiere de una definición clara de cómo afecta a este consumo a la convivencia, por lo que debe huirse de las prohibiciones generales que incluya cualquier producto, en cualquier lugar y hora y sin precisar qué circunstancias hacen que, una conducta normal en multitud de ciudadanos, comer y beber en el espacio público, afecta negativamente a la convivencia. Es necesaria una regulación más ligada al bien jurídico, concreta, que identifique perfectamente que es lo que se pretende proteger, reservando la regulación para las conductas que realmente afecten al bien jurídico protegido.

Sobre la mendicidad y otras conductas en el espacio público (pág. 7 del informe no rubricado).

La mendicidad es una actividad no prohibida en el ordenamiento jurídico español, y es manifestación de la libertad, al menos formal, de la personas. Se podría entrar al debate sobre si la situación que lleva a una persona a mendigar constituye o no una vulneración de su derecho

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



al libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), e incluso convenir en si las condiciones de vida que obligan a vivir de las limosnas ajenas vulnera el más elemental sentido de la igualdad, cuya ausencia impide el ejercicio de una vida en libertad.

Sin embargo, tratándose de una Ordenanza sobre Convivencia podemos establecer claramente que el ejercicio *libre* de la mendicidad, *per se*, no perturba la convivencia ciudadana.

Las alegaciones en el informe no rubricado sobre la delimitación de los ilícitos penales y administrativos, protectores de la libertad, no pueden ser compartidas. En todo caso resulta de aplicación lo dicho en otros apartados de este informe: Si se quiere proteger administrativamente la libertad, debe hacerse un esfuerzo en describir conductas que, no siendo constitutivas de reproche penal, merezcan otro tipo de reproche por su afectación a la convivencia. Por parte del firmante no se acierta a adivinar qué conductas intimidatorias, coactivas o amenazantes no tienen encaje en el actual Código Penal por la vía, ni que sea, del delito leve, pero en cualquier caso, si existen y se quieren incorporar a la Ordenanza, deben delimitarse perfectamente respecto de los delitos y describirse taxativamente.

Sobre la degradación visual del entorno (pág. 7) y las deposiciones de mascotas (pág. 8, PROTECPOL).

No se acierta a ver la discrepancia con las alegaciones de los Servicios ni con el texto del Proyecto definitivo.

Sobre la graduación de las sanciones (pág. 8 PROTECPOL).

Lo manifestado a lo largo de este informe permite adivinar que no se puede compartir la idea de un amplio margen en materia de tipificación y sanción en base a lo regulado en la LBRL, más bien al contrario. La innovación requiere al menos de habilitación legal, particularmente en aquellos supuestos como el mencionado de la reiteración e infracciones

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



que el legislador retiró de la legislación al aprobar la LRJSP. El hecho de que el legislador procediera de ese modo lleva a pensar que quiso prescindir de esa circunstancia agravante. El Ajuntament de València no cuenta con título para contradecir al legislador en este punto.

Sobre la sustitución de las sanciones por trabajos en beneficio de la comunidad (pág. 8 PROTECPOL).

No se puede compartir la interpretación del artículo 85.1 LPAC. La norma no permite “concluir un procedimiento sancionador (...) con actos o acuerdos administrativos no sancionadores (sic)”. Al contrario, si se concluye, pues la forma verbal es potestativa o condicional, deberá serlo mediante un sanción, no con otra solución, y menos convencional. A mayor abundamiento, si los cursos no son sanciones (sic), en modo alguno se puede concluir el procedimiento por la realización de un curso. La norma es taxativa al respecto: “con la imposición de la sanción que proceda” (art. 85.1 LPAC).

Las soluciones alternativas propuestas (pág. 9 PROTECPOL) podrían encajar en una ordenanza no sancionadora. Es decir, una Ordenanza que tuviera un contenido preventivo, que ante determinadas conductas presentara alternativas no obligatorias, que en el ámbito de la Resolución alternativa de conflictos, se presentaran como voluntarias para los ciudadanos. Desde este punto de vista no habría objeción jurídica alguna, aunque otra cuestión, que no corresponde valorar a este letrado, es la eficacia de dichas medidas. Pero introducidas en una Ordenanza con un amplio catálogo de infracciones o sanciones, la norma es clara y no deja lugar a innovaciones en vía reglamentaria. En la medida en que se definen infracciones su consecuencia jurídica es la imposición de sanciones conforme al artículo 141 LBRL. Lo contrario, sería llenar de contenido un precepto legal que no lo tiene, es decir, sustituir al legislador.

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866



Por lo que respecta a la mención de otra Ordenanzas municipales, no corresponde a esta Asesoría valorar la legalidad de las mismas.

Sobre la referencia a la intensidad de la perturbación (pág. 10 PROTECPOL):

No se localiza dicha referencia en el texto del Proyecto de Ordenanza examinado.

Id. document: ywUJ Y1tL D/ZA r9bU cx5O PUmB 8Uo=  
CÓPIA INFORMATIVA (NO VERIFICABLE EN SEU ELECTRÒNICA)

Signat electrònicament per:

Antefirma	Nom	Data	Emissor cert	Núm. sèrie cert
LLETRAT/DA ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL - LLETRATS/DES ASSESSORS/ES	JOAN CARLES HERNANDEZ PEREZ	27/10/2022	ACCVCA-120	49607150154667260132 53848763220221534
ADVOCAT/DA DE LA CIUTAT - LLETRAT/ADA TIT.ASSE.JUR.MPAL(ADV.CIUTAT	JOSE VICENTE SANCHEZ TARAZAGA MARCELINO	27/10/2022	ACCVCA-120	30100069900694082274 41565388474697866