

Cuadernos de Zaragoza

60

# La Policía Local de Zaragoza y la función de Policía Administrativa

Santiago Aguerri Aladrén



Cuadernos de Zaragoza

60

**La Policía Local  
de Zaragoza  
y la función  
de Policía Administrativa**

Santiago Aguerri Aladrén

**La Policía Local  
de Zaragoza  
y la función  
de Policía Administrativa**

# Cuadernos de Zaragoza



Primera edición, enero de 1991

EDITA

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
DELEGACIÓN DE ACCIÓN CULTURAL  
SERVICIO DE ACCIÓN CULTURAL

COORDINADOR DE LA EDICION  
RAFAEL ORDÓÑEZ FERNÁNDEZ

DISEÑO GRAFICO  
VÍCTOR M. LAHUERTA GUILLÉN

FOTOMECANICA  
BRUT SCANNER, S.A.

FOTOCOMPOSICION E IMPRESION  
INO-REPRODUCCIONES, S.A.  
Sta. Cruz de Tenerife, 3  
50007 Zaragoza

ENCUADERNACION  
FONTANET, S.A.  
Lérida

ISBN  
84-86807-53-0

DEPOSITO LEGAL  
Z-21/91

TIRADA  
2.000 ejemplares

© Santiago Aguerri Aladrén. Zaragoza, 1991  
© Víctor M. Lahuerta Guillén. Zaragoza, 1991  
© de la presente edición, Ayuntamiento de Zaragoza, 1991

AGUERRI ALADREN, Santiago

La Policía local de Zaragoza y la función de Policía administrativa /  
Santiago Aguerri Aladrén. - 1ª ed. - Zaragoza : Ayuntamiento, Servicio de  
Acción Cultural, 1991. - 127 págs. : il. ; 23 cm. - [Cuadernos de Zara-  
goza ; 60]

ISBN 84-86807-53-0

1. Zaragoza-Policía municipal. I. Zaragoza. Ayuntamiento. Servicio de  
Acción Cultural, ed. II. Título. III. Serie.  
351.74[465.21Z]

# La Policía Local de Zaragoza y la función de Policía Administrativa

Santiago Aguerri Aladrén



**AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

AREA DE CULTURA Y EDUCACION

SERVICIO DE ACCION CULTURAL

*Es de agradecer que una persona, que por su trabajo dentro de la Policía Local es conocedora directa de las variadas y múltiples actuaciones que este Cuerpo lleva a cabo a diario, se haya decidido a publicar este detallado trabajo sobre el papel específico que desempeña la Policía Administrativa.*

*Bajo el título La Policía Local de Zaragoza y la función de Policía Administrativa, Santiago Aguerri Aladrén nos ofrece una brillante exposición analítica y práctica de este tema, convirtiendo su trabajo en una fuente importante de datos de gran utilidad, no sólo por su densidad sino también por la actualización de los mismos.*

*La amplia bibliografía utilizada para realizar este trabajo es una muestra del esfuerzo investigador y de recopilación realizado por el autor.*

*Aguerri Aladrén ha completado los datos arropándolos y enriqueciéndolos con la aportación de diferentes vías informativas, lo que nos lleva a constatar la excelente calidad de su trabajo.*

*No cabe duda que la tarea realizada por Santiago Aguerri viene a cumplir un papel importante, no sólo en el ámbito de la Policía Local, los receptores más interesados, sino también entre los mismos ciudadanos.*

*Mi más sincera enhorabuena por la labor realizada. Espero y deseo que La Policía Local de Zaragoza y la función de Policía Administrativa obtenga la aceptación que se merece.*

**Antonio González Triviño**  
Alcalde de Zaragoza

*Es siempre motivo de alegría que cualquier ciudadano se esfuerce en beneficio de la colectividad. Más satisfactorio resulta todavía, desde el Ayuntamiento de la ciudad, cuando tal ciudadano es, además, funcionario municipal, es decir, cuando a su lógica entrega al servicio público a que está dedicado añade un esfuerzo suplementario para ofrecer más frutos de los que, habitualmente, se pueden esperar de su actividad personal.*

*Este es el caso, destacado y hasta ejemplar por diversos motivos, de Santiago Aguerri Aladrén, actualmente Oficial de la Policía Local de Zaragoza, que dedicó su trabajo de diplomatura como Graduado Social al tema de las funciones administrativas de la Policía Local, refiriéndose específicamente al caso de Zaragoza.*

*Dicho trabajo, realizado en 1987 y que ahora publicamos revisado y actualizado, presenta un destacado interés, no sólo para los propios miembros de nuestra Policía Local y aun de otras de todo el Estado (para los que ha de resultar sumamente práctica y operativa la recopilación y sistematización de funciones y competencias, de acuerdo con la legislación general y específica, y las normativas particulares, de observación y aplicación a su propio cometido como servidores públicos), sino también a cuantos ciudadanos —que son ya muchos más de los que pueda suponerse en principio— están interesados, personal e incluso profesionalmente, en virtud de sus actividades, por el conocimiento de las estructuras organizativas, las competencias asignadas, los servicios exigibles a los distintos ámbitos de la administración pública.*

*Es indudable que trabajos como el de Santiago Aguerri Aladrén, y por eso se publica para difusión y utilidad general, pueden contribuir decisivamente, por la información que ofrecen, a mejorar el conocimiento de la Policía Local por parte de los ciudadanos, el funcionamiento interno y externo de los servicios encomendados a sus miembros y las relaciones cotidianas entre aquéllos y éstos, siempre en beneficio de la convivencia ordenada y recíprocamente respetuosa del común de la colectividad, especialmente, como es lógico en este caso, por lo referido al ámbito municipal, en el que todos debemos ser responsables, actores y beneficiarios.*

**José Manuel Díaz Sancho**  
Concejal Delegado de Acción Cultural

*Para Esther  
y para Sonia y Nuria,  
sin cuyo apoyo  
no hubiera sido posible  
realizar este trabajo.*



## Introducción

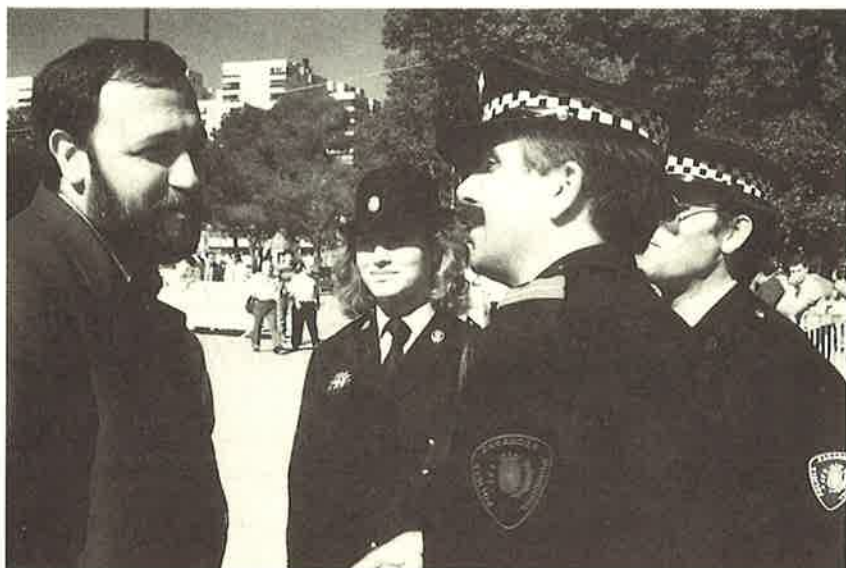
El motivo principal de la elección de este tema de Policía administrativa es profesional, ya que al ejercer la función en el Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza, como Jefe de la Unidad de Servicios Especiales desde 1982, hasta 1989 me ha dado experiencia en este ámbito y realizo este trabajo desde un punto de vista práctico y objetivo.

Otro motivo, sin duda, es que hay escasa o casi nula bibliografía en cuanto a la función de policía administrativa, ya que la mayoría de los tratadistas y escritores sobre el tema, enfocan la Policía Local casi en exclusiva con los temas de seguridad y tráfico, y con este modesto trabajo creo que puedo ayudar a que se entienda y se aprecie una función tan importante como las expuestas de policía de urbanismo, policía de inspección de consumo, policía de protección al medio ambiente, policía de espectáculos, etc.

Debo aclarar que este trabajo no pretende ser en ningún momento un estudio jurídico a fondo sobre la Administración Local y parte de sus competencias. Pienso que si tiene alguna virtud será sin duda la utilidad. Por ello ha procurado reunir una considerable cantidad de información sobre la legislación actualizada y actuaciones prácticas de la Policía Local.

Pero, ¿utilidad para quién?. En primer lugar por supuesto, para los miembros del Cuerpo, tanto policías como mandos que quieran completar su formación o contrastar sus experiencias y opiniones sobre la profesión.

En segundo lugar puede ser interesante para los miembros de la Corporación Municipal, sobre todo de aquellos que tienen algo que ver con las funciones de este Cuerpo, Delegado del Cuerpo de la Policía Local, Delegado de Urbanismo, Delegado de Mercados, Delegado de Medio Ambiente, Delegado de Hacienda, de Tráfico, etc.



En tercer lugar, desearía que este trabajo pudiera contribuir modestamente a aumentar el mutuo conocimiento y colaboración de los ciudadanos en general y el Cuerpo de la Policía Local, en el caso de su publicación, sobre todo a través de las Asociaciones de Vecinos, Asociaciones de Consumidores y Usuarios y entidades ciudadanas en general.

## Antecedentes históricos

La función de policía administrativa en los Cuerpos llamados comunmente de *La Guardia Municipal*, ha sido una constante a lo largo de su historia, a veces larga como el de Zaragoza que se creó en el año 1849.

La obligación de hacer cumplir a los ciudadanos las Ordenanzas, Bandos, acuerdos etc. así como procurar la seguridad pública, han sido tradicionalmente las funciones más corrientes de estos Cuerpos, pero de acuerdo con el tema central que nos ocupa, que es la función de policía administrativa, vamos a poner **unos ejemplos concretos de actuaciones en el campo del consumo, urbanismo, protección del medio ambiente, espectáculos públicos y actividades recreativas, circulación y transporte y hacienda municipal, en el siglo pasado.**

Según Villen López<sup>1</sup>, a partir de 1879 un Guardia Municipal inspeccionaba los puestos de leche. En 1883 se volvió a insistir en el tema de las actuaciones en materia de alimentación. *Para hacer el repeso de los artículos de consumo de una manera eficaz*, y se acordó que cuatro Guardias Municipales se encargasen de realizar el repeso y se proveyera de *unas romanas de bolsillo*, para poder utilizarlas en cualquier momento del servicio.

En 1868 se promulgó el bando más largo del consistorio zaragozano; constaba de 118 ARTÍCULOS y algunos de estos ARTÍCULOS tenían hasta dieciséis apartados diferentes, en él se especificaba las normas de comportamiento de los ciudadanos y se encargaba su cumplimiento a los Policías Municipales, entonces *Auxiliares de la Municipalidad*, y en relación con los **espectáculos y actividades recreativas.**

Se hacía referencia a las reglas que debían observar los establecimientos de bailes, las corridas de toros y las funciones de teatro. No se podía entrar

1. VILLEN LÓPEZ, Serafín. *Orígenes de la Policía Municipal 1849-1885 Zaragoza 1986.*

en la sala de baile con manta o palo, bailar escandalosamente o atropellando a las demás parejas, quitar las parejas a los que estaban bailando, faltar al decoro y a las buenas costumbres con palabras, gestos o acciones. Durante el carnaval estaba prohibido usar caretas desde el toque de la oración en adelante; disfraces que imitasen a la Magistratura, religión y órdenes militares y hacer parodia de la religión y buenas costumbres.

En 1883 se insta a los Tenientes de Alcade de los distritos para que hagan cumplir el bando sobre *limpieza pública* por medio de la Guardia Municipal.

En cuanto a la circulación y al transporte, en 1884 se aprueba el REGLAMENTO para el servicio de carruajes públicos y privados en el interior de la ciudad y sus afueras. La aplicación del regimén sobre el tránsito originó un incidente con la Autoridad Militar de la Plaza. La Municipalidad había determinado que por el interior de la Ciudad los *carros fuesen tirados únicamente por dos caballerías y con carga no superior a dos mil kilos*. Un Guardia Municipal había prohibido el paso al tiro de un carro con tres caballerías perteneciente al Regimiento de Lanceros del Rey, lo cual originó un escrito de protesta del Capitan General al Excmo. Ayuntamiento.

Una año más tarde, concretamente en abril de 1885, ocurrió otro conflicto relacionado con el tráfico, que originó un debate prolongado en el Ayuntamiento. El Bando de Buen Gobierno de 1874, **prohibía la circulación de carruajes por ciertas calles** y determinaba que: *En los días de corridas de toros no entren ninguna clase de carruajes en el corral de coches de la plaza. En una corrida celebrada ese mes, un cochero quiso entrar en el corral de coches de la plaza y los Agentes Municipales lo detuvieron; aquel violentando los caballos entró, y los Guardias han denunciado el hecho, habiendo resultado después que era el coche de una autoridad militar; que creyendo (el Ayuntamiento) que en el hecho podía existir falta o delito se remitió al Juzgado competente.*

También ha sido una constante de estos Cuerpos, velar por la Hacienda Municipal, para que los ciudadanos pagasen puntualmente sus tributos, tasas, impuestos, etc., en la mayoría de los REGLAMENTOS, ha figurado la siguiente función: *Realizar constante inspección para que se satisfagan al Excmo. Ayuntamiento los arbitrios e impuestos municipales y no se defraude con ocultaciones.* En el año 1868 el Alcalde de esta Ciudad D. Antonio Candalija, dictó unas disposiciones sobre las obligaciones de la Guardia Municipal cuando prestaban sus servicios en la administración de consumos. En este sentido *los miembros de la Guardia Municipal debían evitar que entrasen en la Ciudad mercancías sin previo pago de los derechos; conducir a los fieltos a los vendedores que no habían satisfecho el impuesto; anotar durante la noche las entradas y salidas de caballerías y carruajes, así como el objeto y hora de salida, y retener las mercancías localizadas dentro de la Ciudad.*

## Realidad actual de la Policía Local

La promulgación de la Constitución en 1978, ha hecho necesario la creación de un nuevo marco jurídico de toda la Administración Local adaptado al sistema político-democrático y de autonomía municipal garantizada entre otros en el ARTÍCULO 140 de nuestra Norma Suprema.

Sin embargo, en el texto constitucional, las referencias a la Policía Local son mínimas. En el ARTÍCULO 104.2 se limita a decir, que: *Una LEY orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.* Tan sólo el ARTÍCULO 148.1.22 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la *coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una LEY ORGÁNICA.*

Esa LEY ya se ha publicado en desarrollo, además del 104 y del 148.1.22, del ARTÍCULO 126 de la Constitución respecto a la Policía Judicial, y del ARTÍCULO 149.1.29 para determinar el marco en que los Estatutos de Autonomía pueden establecer la forma de la creación de policías autónomas. Todo lo anterior se podía haber hecho en cuatro LEYES distintas, pero el Gobierno estimó que en una sola habría más cohesión y su manejo y desarrollo sería más cómodo.

La LEY resultante de desarrollar los ARTÍCULOS citados de la Constitución, fue la LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En el ARTÍCULO 53 de ese texto se regulan las funciones de la Policía Local, que posteriormente deben desarrollarse por un Estatuto específico de acuerdo con la LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL que en su disposición final tercera que dice que: *El personal de las Policías Municipales gozará de un Estatuto específico aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto a los primeros la LEY de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

**El REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en la disposición transitoria cuarta, dice que: En tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la LEY 7/1985, de 2 de abril y en la LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD serán de aplicación las siguientes normas:**

1. La Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogas.

2. Dentro de cada municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad al Jefe del Cuerpo.

3. Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la Escala técnica podrán existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes, en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia.

4. El ingreso como Guardia de la Policía Local se hará por oposición, exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen.

5. Los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.

En cuanto a las funciones que tiene atribuidas la Policía Local, se exponen a continuación las del ya citado ARTÍCULO 53 de la LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD que expresa textualmente:

**Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:**

A. Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

B. Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo en lo establecido en las normas de circulación.

C. Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

D. Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

E. Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el ARTÍCULO 29.2 de esta LEY.

F. La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las LEYES, en la ejecución de los Planes de Protección Civil.

G. Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.



**H.** Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en las protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

**I.** Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

*Las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados C y G precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.*

*También la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias a la hora de señalar las funciones de los Cuerpos de Policía Local, según la LEY 7/1987, de 15 de abril, DE COORDINACION DE POLICIAS LOCALES DE ARAGON<sup>2</sup>, en el ARTICULO 5º, dice que las normas-marco de los reglamentos de organización y funcionamiento, serán aprobadas por la Diputación General de Aragón y regularán las siguientes materias:*

**A.** La estructura de los cuerpos de policía local, según la población del municipio a que pertenezcan y, en su caso, sus especiales características.

**B.** Los requisitos para el ingreso y los criterios para el acceso o superior escala o categoría para la promoción interna.

**C. Las funciones a desarrollar.**

**D.** La uniformidad, medios de defensa y sistema de acreditación de los miembros de las policías locales.

**E.** Los derechos y deberes de los componentes.

**F.** El régimen disciplinario.

Hasta la aprobación de la LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD en 1986 no se reconoció el carácter de Cuerpo de Seguridad a la Policía Local, y a la misma altura que el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil u otros Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, y en cuanto a las competencias el preámbulo de la LEY citada dice textualmente: *Sin la distinción formal, que aquí no tiene sentido, entre competencias exclusivas y concurrentes, se atribuyen a las Policías Locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía; recogándose como específica la ya citada de ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano...* Hasta la aprobación de esta LEY se consideraba a la Policía Local como auxiliar de los demás Cuerpos.

Resumiendo lo expuesto en el tema que nos ocupa, se puede afirmar que en la actualidad la Policía Local está realmente más considerada, quizá, debido a las nuevas promociones donde sus miembros entran con un nivel académico más alto, y tienen una formación profesional más intensa y completa a través de la Academia del Cuerpo, todo ello unido a la formación permanente que se realiza en la Academia para todos los policías y las especializaciones con cursos monográficos de Urbanismo, Medio Ambiente, Inspección de Consumo, Precinto de vehículos, Radar, Foto-Control, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, etc, donde los Policías y Mandos salen mejor preparados para desarrollar una de sus funciones importantes como es la de Policía Administrativa.

2. Aprobada en desarrollo del ARTICULO 35.22 del Estatuto de Autonomía para Aragón y del ARTICULO 39 de la LOFCS.

## Concepto de Policía Administrativa

Como señala Garrido de Falla<sup>3</sup> la policía administrativa es aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades, y que por razones de interés público limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.

**La LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**, en su preámbulo dice la finalidad que pretende esta LEY: ... *el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático, recogiendo como funciones específicas de la Policía Local las del ARTÍCULO 53 y entre ellas cogemos la que nos interesa para desarrollar el tema que nos ocupa, que en concreto es la del apartado d) **Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.***

De lo anterior podíamos deducir que la Policía Local solamente puede actuar como policía administrativa en el ámbito del Derecho Local Autónomo, pero no es así ya que otras LEYES y disposiciones de carácter sectorial, especifican que su incumplimiento deben denunciarlo los agentes de la autoridad, a título enunciativo y no limitativo, citaremos algunas de ellas: LAS LEYES DE CAZA Y PESCA y disposiciones que las desarrollan, LEY y REGLAMENTO SOBRE CONTRABANDO, REGLAMENTO DE ARMAS, DE EXPLOSIVOS, LEY DE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE AUTOMÓVILES, etc. Todas las infracciones que se cometan a las LEYES y disposiciones citadas, como agentes de la autoridad,

3. *Tratados de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1971, pág. 161.



los policías locales deben denunciarlas a las Autoridades y Organismos competentes, Diputación General de Aragón, Hacienda, Gobierno Civil, etc.

El Estado moderno intervencionista ha ampliado el concepto de *orden público*, y junto al policía de seguridad y el de tráfico aparecen actualmente policías especializadas en actividades del Derecho Administrativo como el urbanismo, medio ambiente, consumo, etc. No obstante y reforzando lo anteriormente expuesto citaremos las Sentencias del Tribunal Constitucional 33/1982, de 8 de junio y la 117/84, de 5 de diciembre, donde nos aclaran qué se entiende en la actualidad por *orden público*, ya que ningún Código Político ni la LEY ordinaria nos dieron la definición. Según este Alto Tribunal ***el orden público es un concepto polivalente, jurídicamente indeterminado y flexible, que por su propia naturaleza se acomoda a las más variadas situaciones de la vida pública. En consecuencia puede hablarse de orden público económico, social, político, urbanístico, civil, sanitario, internacional, general, local, etc., con apelación en cada caso a los intereses comprendidos en dichas expresiones.***

Todas las limitaciones que la actividad de policía lleva consigo, han de tener su base legal, lo cual habilita a la Administración para realizar limitaciones concretas que aparecen determinadas por vía reglamentaria. De la reglamentación nacen obligaciones concretas para los administrados, es decir, mandatos y prohibiciones. El mandato es un requerimiento a un particular por la Administración, para que se cumpla una obligación o soporte una actuación administrativa, y suele ir acompañado de una amenaza de sanción en caso de incumplimiento. La prohibición es un mandato negativo, normalmente más frecuente que el anterior, y deriva de la existencia de una reglamentación limitativa.

Al lado de las reglamentaciones aparece la *coacción de la Administración*, que no es más que la ejecución forzosa en materia de **policía administrativa**, y que deberá someterse al principio establecido en la LEY de Procedimiento Administrativo: *La Administración Pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos a los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico.* (ARTÍCULO 100)

Los medios de ejecución forzosa del acto administrativo aparecen también previstos en la LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO en el ARTÍCULO 104 previéndose los siguientes:

- A. Apremio sobre el patrimonio.
- B. Ejecución subsidiaria.
- C. Multa coercitiva.
- D. Compulsión sobre las personas.

El ARTÍCULO 107 de la citada LEY, añade: *Cuando así lo autoricen las LEYES y en la forma y cuantía que éstas determinen, la Administración podrá, 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:*

- A. Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- B. Actos en que procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- C. Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

*La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatible con ellas.*

Por lo anteriormente expuesto, la Administración tiene suficientes medios y poder de coacción en la ejecución forzosa de los actos administrativos, para que estos se cumplan, si verdaderamente existe voluntad política de hacerlos cumplir.

# **Policía Administrativa del Derecho Local Autónomo**

Para hacer cumplir por la Policía el derecho local, supone conocer qué es y en qué consiste ese derecho, materia probablemente cada vez más indeterminada o más omnicomprendiva, si nos atenemos al listado de competencias que el nuevo Régimen local nos ofrece.

El derecho local en síntesis comprende: las **ORDENANZAS Y REGLAMENTOS, BANDOS, DECRETOS, RESOLUCIONES, PROVIDENCIAS Y ACUERDOS.**

## **ORDENANZAS municipales**

**Las ORDENANZAS municipales, son como un modesto código de derechos y deberes ciudadanos** con una doble finalidad: En primer lugar recoger y sistematizar las normas propias de la población facilitando su conocimiento a los vecinos. En segundo lugar constituyen el punto de referencia obligado para la potestad sancionadora del Ayuntamiento en los temas que la legislación otorga competencias y que inciden normalmente en la tranquilidad y calidad de vida del municipio, comportamiento de los Ciudadanos, Ruidos, Industrias molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Prevención de incendios, Limpieza pública, Urbanismo, Espectáculos, Alimentos y Bebidas, Ferias y Mercados, Circulación, Medio ambiente en general, Taxis, Transporte escolar y de menores, Exacciones municipales, de Policía y Buen Gobierno etc.

**La aprobación de las ORDENANZAS locales se ajusta al siguiente procedimiento:**

- A.** Aprobación inicial por el Pleno.
- B.** Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

C. Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno<sup>4</sup>.

D. Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que se hayan publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el ARTÍCULO 65.2 de la LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL (ARTÍCULO 70.2).

## REGLAMENTOS municipales

Establecen el régimen sustantivo de las funciones y servicios en los diferentes sectores de la actividad municipal (régimen anterior).

Según Entrena Cuesta<sup>5</sup> los REGLAMENTOS podrán ser estatales, autonómicos, locales o institucionales. Y, a su vez, dentro de cada uno de estos grupos podrán establecerse subdivisiones en consideración al órgano del que en cada caso emanan. Así, los REGLAMENTOS estatales podrán ser dictados, según los casos, por el Gobierno, por las Comisiones Delegadas del Consejo de Ministros, por los ministros y, **en el ámbito local, dentro de los REGLAMENTOS municipales habrá unos que sean dictados por el Alcalde y otros que deriven del Ayuntamiento Pleno.**

Algunos autores, como González Pérez<sup>6</sup>, señalan que con la antigua LEY DEL RÉGIMEN LOCAL sí se podían aprobar REGLAMENTOS por las Corporaciones, pero a partir de la LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL aprobada el día 2 de abril de 1985, los Ayuntamientos sólo pueden aprobar su *REGLAMENTO ORGÁNICO DE FUNCIONAMIENTO DE LA CORPORACIÓN*, ARTÍCULO 5 de la LEY citada, y lo demás se denominará ORDENANZAS.

Sin embargo, el REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en el ARTÍCULO 56 establece que: **para la modificación de las ORDENANZAS y REGLAMENTOS deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación**, luego deja entrever que se pueden aprobar REGLAMENTOS.

Continuando con el mismo Texto Refundido, el ARTÍCULO 57 dice: *Serán de aplicación a las infracciones de las ORDENANZAS, REGLAMENTO, BANDOS, los plazos de prescripción que establece el Código Penal para las faltas, sin perjuicio de lo que en cada caso establezcan las LEYES.*

La LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD, en su ARTÍCULO 52.1 dice que los cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose en cuanto a su régimen estatutario por los principios de esta LEY..., por las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los *REGLAMENTOS específicos* para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.

Ahondando más en el tema, el REAL DECRETO 1010/1985, de 5 de junio, por el que regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente, dice en su ARTÍCULO 1º, párrafo 2º: *Los Ayuntamientos podrán aprobar... sus propios REGLAMENTOS u*

4. ARTÍCULO 49 de la LEY 7/1985 de 2 de abril, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

5. Curso de Derecho Administrativo, pág. 240, Madrid, 1986.

6. Régimen Jurídico de la Administración Local, Madrid, 1985, pág. 102.

*Ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada población.*

El Ayuntamiento de Zaragoza ha aprobado el REGLAMENTO de Juntas Municipales, Juntas vecinales y de participación ciudadana, REGLAMENTOS como el del Pabellón de Deportes, el Mercado de San Vicente de Paúl, etc., siempre regulando normas interiores de funcionamiento o de colectivos de funcionarios o centros municipales, dejando en todo caso que sean las ordenanzas las que regulen como se ha dicho anteriormente la convivencia ciudadana.

## **BANDOS de la M.I. Alcaldía-Presidencia**

Son disposiciones que, interviniendo la actividad de los administrados, no tengan carácter general pero que afecten en su ámbito a una pluralidad indeterminada de los mismos. Para su adopción no es necesario tramitarse expediente, pero sí publicarse en la forma, uso y costumbre de la localidad.

Cuando dichas disposiciones limiten derechos subjetivos o impongan determinadas obligaciones a los vecinos y particulares, habrán de inscribirse en el Libro de Resoluciones de la Alcaldía.

Los **BANDOS han sido también objeto de clasificación**, como las **ORDENANZAS**, y en ellos puede darse más variedad, como pasamos a ver:

**A. BANDOS de urgencia**, que son los que obedecen a circunstancias extraordinarias o imprevistas (una catástrofe o calamidad pública).

**B. BANDOS de policía**, o aquellos que se dictan imponiendo a los vecinos determinadas obligaciones o limitando el ejercicio de determinadas actividades (prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores).

**C. BANDOS de transcripción**, que se utilizan para comunicar a los vecinos alguna noticia o acontecimiento, invitándoles, o no, según los casos, a adoptar determinada conducta (llegada de alguna Autoridad importante).

**D. BANDOS administrativos**, por medio de los cuales se convoca y cita a los particulares para un acto determinado (empadronarse).

Los **BANDOS** dictados por los Alcaldes y de obligatoriedad general pueden ser periódicos, porque no establecen normas nuevas sino que se limitan a recordar el cumplimiento de disposiciones vigentes, y de policía y buen gobierno, dictados para desarrollar atribuciones propias de los Alcaldes.

Como se ve, será el contenido de los bandos el que determine la posibilidad o necesidad de que intervenga la Policía Local. Como regla general puede decirse que en los bandos de urgencia y en los llamados de policía será probablemente más fácil esa intervención.

## **DECRETOS, RESOLUCIONES y PROVIDENCIAS**

El Alcalde, como órgano resolutorio y ejecutivo del Ayuntamiento, y en el ejercicio de sus facultades definidas en las disposiciones que afectan al Régimen Local, puede dictar normas en forma de **DECRETOS, RESOLUCIONES y PROVIDENCIAS**, que en algunos casos ponen fin a los expedientes iniciados, impulsándolos para su ejecución forzosa si es necesario. También puede

dictar DECRETOS aunque no haya expediente previo para resolver cuestiones de su competencia, o impulsar o realizar servicios municipales determinados.

## **ACUERDOS y ACTOS administrativos**

Son decisiones ejecutivas dictadas por los órganos de Gobierno del Ayuntamiento: el Alcalde, el Pleno, la Comisión de Gobierno y otras autoridades y órganos inferiores, que resuelvan por delegación del Alcalde y que ponen fin a la vía administrativa.

Para recurrir contra estos acuerdos y actos ante la jurisdicción competente, es requisito previo el recurso de reposición (ARTÍCULO 52 de la LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL).

# **Policía Administrativa emanante de Leyes y Disposiciones de carácter sectorial**

Muchas LEYES aprobadas en el Parlamento y disposiciones normativas del Gobierno atribuyen facultades a los municipios. Unas veces las competencias son compartidas, y en otras ocasiones la competencia se confiere de manera exclusiva a las Entidades Municipales.

Lo mismo sucede respecto a las LEYES que promulgan los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, en uso de su potestad legislativa y la potestad reglamentaria de los gobiernos autónomos reconocidas ambos en los Estatutos de Autonomía (ver ANEXO I).

En buen número de LEYES y disposiciones que atribuyen competencias a los municipios, expresamente se hace constar la colaboración en el cumplimiento de las mismas a la Policía Local; en otras no se hace expresamente y son los propios Ayuntamientos los que deciden que actúe su Policía en la inspección y denuncia de las infracciones.

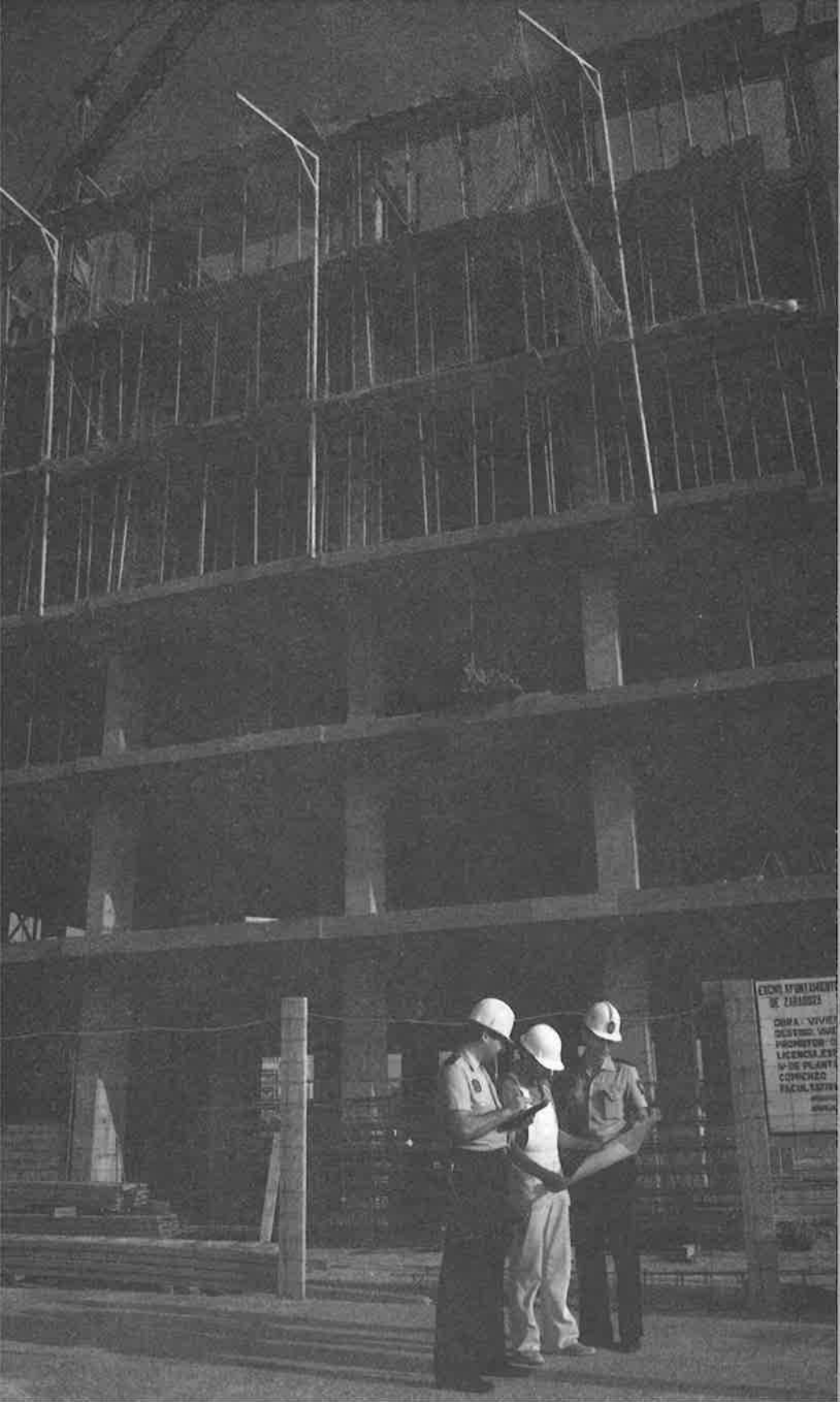
Pasamos a considerar seis aspectos de competencia municipal, que por su importancia en la vida cotidiana merecen ser estudiados con detenimiento, y donde la Policía Local tiene una actuación más directa. Estas materias o aspectos relevantes son los siguientes:

**El Urbanismo, la Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios, la Protección del Medio Ambiente, los Espectáculos y Actividades Recreativas, la Circulación y el Transporte, y las Haciendas Locales.**

## **El Urbanismo**







ENCHO MONTAJE DE ZAPATA

CONTRA VIVIER  
DISEÑO Y/O  
PROYECTO Y/O  
LICENCIA EXP  
N-DE PLANTA  
CONSEJO  
FACULTAD

## ***El marco constitucional del urbanismo y sus principios***

A raíz de la transición política que se inició a partir de 1975, España se transformó en un Estado constitucional y democrático. En 1978 se promulgó la Constitución, cuyo ARTÍCULO 1 proclama, que *España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. El nuevo orden constitucional reconoce*, junto a los tradicionales derechos fundamentales -propios de las democracias clásicas- entre los que destaca a los efectos de nuestro estudio la garantía del derecho de propiedad privada y a la herencia, si bien con la especificación que *la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las LEYES* (ARTÍCULO 33), unos llamados *Principios rectores de la política social y económica* que deben inspirar la actuación de los poderes públicos e informar la legislación positiva y práctica judicial. Entre estos Principios informadores, el ARTÍCULO 47 de la Constitución declara que ***todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada***. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerá las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

**El alcance y significación de este principio para el Derecho urbanístico es trascendental**, a pesar de que a primera vista pueda parecer insuficiente y parcial desde un análisis estrictamente técnico urbanístico, especialmente si se tiene en cuenta el alto nivel de especialización que había alcanzado la legislación urbanística preconstitucional; por lo que, en

cierto modo, podía haberse esperado una declaración constitucional más solemne y rica en contenidos doctrinales innovadores, así como por el hecho de que en el proceso constituyente el debate ante la opinión pública de las cuestiones urbanísticas había sido asumido por los partidos políticos en sus programas electorales con un objetivo profundamente renovador y revisionista. A pesar de ello, hay que significar que el texto constitucional incide sobre tres puntos básicos que legitiman a los poderes legislativos para llevar a cabo importantes reformas e innovaciones:

1. Se contempla al Urbanismo no como un fin en sí mismo o como un instrumento técnico susceptible de los más ambiciosos planteamientos de diseño prospectivo, sino como un proceso destinado, fundamentalmente, a satisfacer la necesidad social de un derecho de los ciudadanos: el derecho a la vivienda, entendido, en mi opinión<sup>7</sup>, no como mera superficie habitable, sino como el derecho a un entorno urbano o rural satisfactorio inmediato a la vivienda (urbanización, equipamientos colectivos, espacios libres, etc.).

2. Se legitima a los poderes legislativos para imponer restricciones al uso del suelo de acuerdo con el interés general para impedir una práctica económica antisocial -para otro tipo de limitaciones el texto constitucional ya contempla la función social de la propiedad como restricción genérica- cual es la especulación del suelo derivada no sólo de las prácticas individuales comerciales, sino principalmente de las rentas monopolistas.

3. El reconocimiento de que la Comunidad representada por las diferentes Administraciones públicas, debe participar por vía de recuperación en las plusvalías que genere su actividad infraestructural (vías públicas, equipamientos, etc.) y que son absorbidas por los propietarios del suelo. La legislación de 1975 contiene elementos para afrontar el cumplimiento en sus grandes líneas de estos objetivos, pero es evidente que precisa ser reformada e innovada dentro del panorama general de la reforma fiscal y de los modos de gestión y actuaciones de las Corporaciones locales. Hasta el momento el precepto constitucional no ha sido desarrollado en su conjunto, si bien se han planteado algunas iniciativas legislativas y desarrollos de detalle<sup>8</sup>.

**El texto constitucional, proclama una serie de principios que, si bien no afectan directamente al régimen urbanístico, enriquecen sus fines objetivos y complementarios:** *utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente* (ARTÍCULO 45) *los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España* (ARTÍCULO 46), y, el ARTÍCULO 129 garantiza una participación ciudadana en la actividad de los organismos públicos que afecten directamente a la *calidad de vida o al bienestar general*.

El impacto de la Constitución de 1978 no se ha limitado a la implantación de un régimen político democrático, sino que ha incidido muy significativamente en la estructuración territorial del Estado y en el reconocimiento de la autonomía y la democracia local. Ambas innovaciones han

7. MARTÍN BASSOLS COMA, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 85, 1.983, pp. 13 a 42.

8. MARTÍN BASSOLS COMA, "Derecho urbanístico y medio ambiente urbano", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 71, 1981.

tenido una influencia decisiva en el ejercicio y en las modalidades de las competencias urbanísticas en sus distintos niveles.

En la organización administrativa anterior a la Constitución, las competencias legislativas sobre Urbanismo, al tratarse de un Estado unitario y centralizado, estaban atribuidas en exclusiva al Estado, si bien, por la propia naturaleza del Urbanismo, la gestión administrativa y la potestad reglamentaria vinculada al planeamiento estaban atribuidas a los municipios, aunque con dos limitaciones importantes:

1. Que se acreditara que el interés era estrictamente local.

2. Que la LEY no la hubiere atribuido expresamente a otra Administración (ARTÍCULO 214 de la LEY DEL SUELO). La propia estructura centralizada del Estado determinó una utilización expansiva de esta cláusula y, en consecuencia, el Estado, directamente o a través de sus organismos periféricos, desarrollaba en el campo urbanístico importantes competencias de fiscalización, gestión y planificación. La doctrina jurídica y amplios sectores de la opinión pública habían demandado insistentemente una descentralización administrativa en la mayoría de los sectores administrativos y, muy peculiarmente, en el campo urbanístico. Ello explica que en la transición política y ante incluso de aprobarse la Constitución se adoptaran medidas que reflejaban una clara voluntad descentralizadora en el Urbanismo.

En 1977 se inició un proceso de reconocimiento de entidades territoriales de carácter regional y descentralizador que prefiguraba la futura división regional del Estado. Durante esta etapa, denominada de la *Preautonomía*, se extendió a todas estas entidades el ejercicio de las competencias que venía ejerciendo la Administración del Estado en el orden urbanístico. Al propio tiempo, se convocaron elecciones democráticas a los Ayuntamientos, que se celebraron el día 3 de abril de 1979, y en la campaña electoral los temas relacionados con el Urbanismo y la mejora de la calidad de vida urbana adquirieron una relevancia y un determinismo sin precedentes. Los nuevos Ayuntamientos democráticos -sin necesidad de modificar la legislación urbanística- han imprimido a la gestión urbanística un carácter absolutamente nuevo y han impuesto un eficaz control a los procesos de desarrollo urbano y, en particular, a las cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística.

Este cambio institucional provisional ha sido recogido y potenciado por la Constitución de 1978, que ha proclamado (ARTÍCULO 137) la autonomía plena de las Regiones -denominadas Comunidades Autónomas y de los municipios o Ayuntamiento-. A las Comunidades Autónomas -integradas por una Asamblea legislativa y un Gobierno regional- se les ha reconocido por la Constitución -y en su desarrollo, por los Estatutos de Autonomía- competencias legislativas, reglamentarias y ejecutivas en materia de Urbanismo. De esta suerte ha aparecido en nuestro Derecho urbanístico una nueva fuente de regulación jurídica del Urbanismo que, en adelante, habrá que tener en consideración para el estudio completo del Derecho urbanístico español.

## ***Los municipios y el urbanismo***

En el pasado los ayuntamientos intervenían en el campo del urbanismo limitándose normalmente a la aprobación de planes y proyectos particu-



lares, el sector público actuaba, pues, como garante de los beneficios que los grupos particulares obtenían en el mercado del suelo y la vivienda.

El advenimiento de la democracia y la irrupción de la cultura urbanística en el poder municipal, ha puesto de relieve una actitud diferente de los ayuntamientos ante el urbanismo; la posibilidad de ser agentes directores de la transformación de la ciudad.

La intervención activa de los ayuntamientos en el campo del urbanismo se mueve actualmente en tres planos complementarios: en el nivel de planeamiento, en el de gestión urbanística y en el de la disciplina urbanística.

## ***Planeamiento***

Es el nivel de la previsión y la programación del suelo; el Ayuntamiento decide el tipo de ocupación del territorio por las distintas actividades que se han de dar en él, los ritmos y modos de crecimiento urbano y de las actuaciones sobre el casco consolidado, y también los proyectos concretos a ejecutar sobre zonas precisas de la ciudad, tiene su fundamento en el REAL DECRETO 2159/78 de 23 de junio, por el que se aprueba el REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO para el desarrollo y aplicación de la LEY sobre RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.

El Ayuntamiento de Zaragoza aprobó en 1986 el Plan General de Ordenación Urbana, instrumento necesario para que la ciudad crezca y desarrolle su actividad, de acuerdo con las directrices marcadas en dicho Plan.

## ***Gestión urbanística***

Es el nivel de la ejecución del planeamiento y de los proyectos de intervención concretos, donde el Ayuntamiento puede actuar directamente, puede convenir realizaciones con los agentes privados, y debe en todo caso encauzar las acciones de éstos sobre la ciudad, mediante Consorcios, Sociedades Urbanísticas, Juntas de Compensación, etc. Asimismo para realizar una buena gestión urbanística en una ciudad como la de Zaragoza, se pensó crear una Gerencia de Urbanismo con un REGLAMENTO donde se especificara sus competencias, esto se llevó a cabo el 29 de marzo de 1982.

La legislación básica del Estado en esta materia, viene regulada por el REAL DECRETO 3228/78, de 25 de agosto, por lo que se aprueba el REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA para el desarrollo y aplicación de la LEY sobre RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.

## ***Disciplina urbanística***

La previsión y la ejecución implican necesidad de control; el Ayuntamiento tiene el deber de la disciplina urbanística, es decir, de garantizar al ciudadano que la regulación de las actividades y de la edificación, y la ejecución de los planes, se hagan de acuerdo con las directrices marcadas por la Administración Municipal.

## ***Concepto y contenido***

La expresión *disciplina urbanística* indica el conjunto de medidas tendientes a mantener y, en su caso, a restaurar la legalidad urbanística. Tiene

por tanto un amplio alcance, que comprende en nuestro ordenamiento jurídico las siguientes materias:

**A.** Intervención preventiva del uso del suelo y de la edificación mediante licencia urbanística y la orden de ejecución.

**B.** Protección de la legalidad vulnerada a través de la restauración del orden jurídico y de la realidad física alterada.

**C.** Sanción de las infracciones urbanísticas.

**D.** Exigencia en su caso, de responsabilidad por daños y perjuicios.

El REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA fue aprobado por el REAL DECRETO 2187/1978, de 23 de junio, previo dictamen del Consejo de Estado y de conformidad con éste, y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, de fecha 18 de septiembre.

### *Licencia urbanística*

La licencia urbanística es un acto administrativo que amplía la esfera jurídica del particular; consiste en una autorización para realizar un acto que está permitido; supone por tanto, un derecho o facultad preexistente en el sujeto autorizado<sup>9</sup>; exige un examen del acto proyectado, para comprobar si se ajusta a las condiciones establecidas (examen que fundamenta la percepción de una tasa), y constituye un requisito para el ejercicio de aquel derecho.

El Tribunal Constitucional ha declarado que, al constituir la licencia municipal una actividad de policía, se manifiesta en un acto administrativo sometido a un régimen jurídico de singulares características, la primera de las cuales es que normalmente, y hasta se puede decir institucionalmente, no suele dar nacimiento a actos declarativos de derechos, en el sentido convencional en que éste es entendido, principalmente a efectos de requerir hasta una declaración de lesividad a posteriori, para poder anularla (Sentencia de 31 de mayo de 1974-ARTÍCULO 2559).

Compete otorgar la licencia al Ayuntamiento, salvo en los casos previstos en la LEY DEL SUELO, y toda denegación de licencia deberá ser motivada (ARTÍCULO 179 LS). El órgano competente es el Alcalde cuando así lo disponga la Ordenanza (ARTÍCULO 21.11) de la LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL.

El REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA en su ARTÍCULO primero dice: Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueron procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos:

1. Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.

2. Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.

3. Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

4. Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

9. GARRIDO DE FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, I Madrid 1958, págs. 408 y ss.

5. Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso.

6. Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del ARTÍCULO 58 del texto refundido de la LEY DEL SUELO, en adelante LEY DEL SUELO.

7. Las obras de instalación de servicios públicos.

8. Las parcelaciones urbanísticas.

9. Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, salvo que tales actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un Proyecto de Urbanización o de Edificación aprobado o autorizado.

10. La primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general.

11. Los usos de carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del ARTÍCULO 58 de la LEY DEL SUELO.

12. El uso del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones de todas clases existentes.

13. La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.

14. La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.

15. Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.

16. La corta de árboles integrados en masa arbórea que esté enclavada en terrenos para los que existan un Plan de Ordenación aprobado.

17. La colaboración de carteles de propaganda visibles desde la vía pública.

18. Y, en general, los demás actos que señalen los Planes, Normas u Ordenanzas.

**Las ORDENANZAS DE EDIFICACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAGOZA**, de enero de 1974, en su ARTÍCULO 8.1.2.

**A.** Especifica que se requiere previa licencia municipal para:

1. Efectuar obras de urbanización.

2. Establecer servicios urbanos o modificar los existentes.

3. Parcelar o reparcelar terrenos.

4. Efectuar movimientos de tierras.

5. Explotar bóvilas y canteras.

6. Cortar árboles.

7. Levantar nuevas construcciones.

8. Ampliar o modificar la estructura, la distribución interior o el aspecto exterior de las construcciones existentes, así como ejecutar cualquiera de las *obras menores* previstas en la correspondiente Ordenanza Fiscal.

9. Utilizar por vez primera los edificios.

10. Modificar objetivamente el uso de los mismos.

11. Montar, desmontar o modificar instalaciones comerciales.

12. Demoler las construcciones.
13. Colocar carteles o letreros visibles desde la vía pública.
14. Las cercas o cerramientos de solares o terrenos.
15. En general cuantos actos señalaren los planes de ordenación.

**B. Se exceptúan de la previa licencia:**

1. Los trabajos de nivelación, limpieza, desbroce y jardinería en el interior de un solar, siempre que con ello no se produzca variación apreciable del nivel natural del terreno ni la destrucción de jardines existentes.

2. Las obras interiores que no supongan cambios en las aberturas, paredes, pilares y techos, ni en la distribución interior del edificio.

C. En todos los casos exceptuados de licencia, el propietario, el empleado de las obras o el técnico director de las mismas deberá, antes de iniciarlos, ponerlo en conocimiento del Ayuntamiento. La Administración Municipal librará el correspondiente *enterado*.

## ***Declaración de ruina***

La palabra *ruina*, según el Diccionario de la Lengua, significa *acción de caer o destruirse una cosa*. Al lado de esta significación, que supone un estado actual de hecho, consistente en la degradación física o en el deterioro definitivo de una construcción, jurídicamente se da otra significación más amplia en la que el concepto de ruina abarca tanto el deterioro ya consumado como el estado previo de la construcción que amenaza ruina. Por eso, el ARTÍCULO 183 de la LS, que regula esta materia, no emplea el término *ruina*, sino el más genérico de *estado ruinoso*.

## ***Supuestos o clases de ruina***

La LS (ARTÍCULO 183.2) contempla tres supuestos legales de estado ruinoso.

A. Daño no reparable técnicamente por medios normales.

B. Coste de la reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas.

C. Circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.

Para la declaración de ruina basta que exista tan sólo uno cualquiera de estos tres supuestos, según reiteradamente ha declarado la jurisprudencia abundantísima sobre este tema de la ruina (sentencia de T.S. 16 de febrero de 1980).

## ***Procedimiento en el supuesto de ruina inminente***

La ruina inminente tiene, como dicen G. Enterría y Parejo<sup>10</sup>, dos elementos componentes:

10. Lecciones..., o.c., pág. 768.



1º. **Una situación de deterioro físico del inmueble o construcción**, afectante de tal modo a la seguridad o salubridad de éstos, que determine verdadera urgencia en la demolición.

2º. **La existencia de un peligro actual y real para las personas o las cosas**, proveniente del grado de afección a los intereses públicos de la seguridad y la salubridad; peligro que es el que provoca precisamente la urgencia en la demolición.

Cuando como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la Administración, de oficio o en virtud de denuncia de particulares, o como consecuencia de escrito de iniciación del expediente de ruina, se estime que la situación del inmueble o construcción ofrece tal deterioro que es urgente su demolición y existe peligro para las personas o bienes en la demora que supone la tramitación del expediente, el Ayuntamiento o el Alcalde acordarán el desalojo de los ocupantes y adoptarán las medidas referidas a la seguridad de la construcción.

A tal efecto, recibida la instancia solicitando la declaración de ruina o la denuncia de cualquier persona, se dispondrá con carácter de urgencia una visita de inspección, emitiéndose informe por los técnicos municipales, sobre las condiciones de seguridad y habitabilidad del inmueble. El informe propondrá, en su caso, la adopción de medidas excepcionales de protección, tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato. El Ayuntamiento o el Alcalde adoptarán la resolución que proceda en plazo de veinticuatro horas desde la recepción de los informes (ARTÍCULO 26 RD Urb).

Si el dictamen técnico expresara la posibilidad de continuar ocupándose el inmueble, previa la adopción, si procediere, de medidas de apeo o apuntalamiento, se proseguirá el expediente por los trámites normales. No obstante, se girarán las visitas de inspección que sean necesarias y, al menos, las que se hayan indicado en el informe técnico, por si variaran las circunstancias apreciadas al emitirlo o aparecieran otras nuevas que aconsejaran una decisión distinta. Finalizado el expediente, se mantendrá la vigilancia en los mismos términos que durante su tramitación, hasta el total desalojo del inmueble (ARTÍCULO 27 RD Urb).

## ***Infracción urbanística***

Tiene la consideración de infracción urbanística, la vulneración de las prescripciones contenidas en la LEY DEL SUELO, o en los Planes, Programas, Normas y ORDENANZAS y llevarlas consigo la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de resarcimiento de daños e indemnizaciones de los perjuicios a cargo de los mismos, todo ellos con independencia de las medidas previstas en los ARTÍCULOS 184 y 187 de la presente LEY y de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores. (ARTÍCULO 225 de la L.S.).

El REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA en su ARTÍCULO 53 dice que **se consideraran infracciones urbanísticas:**

**A.** La vulneración del ordenamiento urbanístico en el otorgamiento de una licencia u orden de ejecución.

**B.** Las actuaciones que, estando sujetas a licencia u otra autorización administrativa de carácter urbanístico, se realicen sin élla, sean o no lega-

lizables en atención a su conformidad o disconformidad con la normativa urbanística aplicable.

C. Las actuaciones que se realicen en contra de las determinaciones de la licencia, orden de ejecución o autorización administrativa de carácter urbanístico.

Según el ARTÍCULO 8.6.1. a) de las **ORDENANZAS DE EDIFICACIÓN**, se consideran infracciones urbanísticas y serán objeto de corrección administrativa.

1. La realización de actos sujetos a licencia según las prescripciones de esta **ORDENANZA**, sin haberla obtenido debidamente o con inobservancia de sus cláusulas y condiciones.

2. La realización de cualquier acto que infrinja las **ORDENANZAS** y demás disposiciones generales que regulan el uso del suelo y la edificación.

Toda vulneración de la ordenación urbanística constituye una infracción en sentido lato e impropio; pero para que esta vulneración sea constitutiva de infracción objeto de sanción, ha de estar además tipificada mediante su definición legal como infracción urbanística culpable. Es ésta hoy una exigencia de la Constitución<sup>11</sup>. La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1981, ratifica lo anterior diciendo: *El REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA ha matizado el concepto legal exigiendo que la vulneración esté sujeta a sanción conforme a lo que en el determinado y de acuerdo con la tipificación que en el mismo se establece.*

¿Qué sucederá con las actuaciones que vulneren el ordenamiento urbanístico pero sean de signo diferente a las tipificaciones del **REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA**? Constituirán una ilegalidad, que comportará la obligación de restaurar el orden alterado, pero no llevará sanción alguna propiamente dicha, aunque sí, en su caso, la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido producir a terceras personas, de acuerdo con el ARTÍCULO 52 del **REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA**, que dice: En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal. Las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecien se impondrán con independencia de dichas medidas.

En conclusión: Del Ordenamiento Jurídico-Urbanístico resulta que la infracción urbanística consiste en aquella **vulneración de las prescripciones contenidas en la LEY o en los instrumentos de planificación, que además de ser antijurídica, sea típica, culpable y sancionable.**

## **Suspensión de las obras**

El fundamento de esta medida de protección a la legalidad urbanística es claro en la suspensión de obras. El Ordenamiento jurídico sienta, como regla general, la prohibición del ejercicio de actos de edificación y uso del suelo sin previa licencia u orden de ejecución; luego la realización de dichos actos con infracción de esta prohibición legal constituye una transgre-

11. Según el ARTÍCULO 25.1 de la Constitución, nadie puede ser condenado a *sancionado* por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento.

sión jurídico-administrativa y lleva, como consecuencia lógica, a la suspensión de dichos actos en tanto se verifica el omitido control de legalidad<sup>12</sup>.

### ***Suspensión de los efectos de las licencias***

La suspensión de los efectos de las licencias **es algo muy distinto a la suspensión de obras**, aunque conlleve la paralización de los trabajos. Esta suspensión de efectos de la licencia no es de actos materiales, sino de actos jurídicos, y provoca la pérdida por éstos de la eficacia o ejecutividad de que gozan en virtud de la presunción de legitimidad propia de los actos administrativos. La suspensión no actúa sólo como medida estrictamente cautelar, sino también como acto administrativo que hace posible la revisión judicial y que está sometido, además a la condición resolutoria de la efectiva sumisión. Dice el ARTÍCULO 35 del REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA. *Si el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al dictar sentencia anulase la licencia, la Autoridad que suspendió sus efectos ordenará la incoación de expediente sancionador, al objeto de imponer, si procediera, las multas correspondientes a los responsables y adoptar las demás medidas previstas en este REGLAMENTO.*

Hasta tanto el tribunal no dicte sentencia continuará, en su caso, la paralización de las obras, que serán demolidas cuando la Autoridad competente lo acuerde, si la sentencia anulase la licencia.

### ***Autoridades que pueden acordar la suspensión de las obras***

En las ORDENANZAS DE EDIFICACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAGOZA, tratan el tema de la siguiente forma:

Además de la imposición de las multas que en cada caso procedan, y con el fin de evitar las transgresiones o de restablecer la legalidad infringida, el Alcalde podrá decretar, según sea la naturaleza de la infracción, las siguientes medidas:

1. **Ordenar la suspensión provisional o definitiva de las obras.**
2. Ordenar al infractor que, en el plazo que al efecto se le señale, presente, en los términos y con los requisitos establecidos en el apartado 8.2.1. de esta ORDENANZA, la solicitud de licencia necesaria para actos que haya efectuado sin obtenerla, supuesto que se presuma la posibilidad de legalizarlos.
3. Ordenar al infractor que, en el plazo que al efecto se señale, introduzca en las obras realizadas las rectificaciones precisas para ajustarlas a las condiciones de la licencia y a las prescripciones de las ORDENANZAS y demás disposiciones de general aplicación.
4. Ordenar al infractor que, dentro del plazo que también a dicho efecto se señale, proceda por su cuenta a la demolición de lo construído ilegalmente.
5. Disponer la demolición por las brigadas o contratistas municipales y a cargo del infractor, de lo construído ilegalmente.

12. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: "La suspensión de obras efectuadas sin licencias", en R.D.U., nº 44, 1975, págs. 15 y 17.

6. Impedir los usos para los que no se hubiere obtenido licencia o que no se ajustasen a las condiciones en ellas señaladas.

7. Prohibir todo intento de urbanizar o de edificar los terrenos parcelados sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la otorgada. (ARTÍCULO 8.6.3.).

Los plazos a que se refieren los apartados 1, 2, 3, y 4 del apartado 8.6.3., serán prudencialmente fijados por el Alcalde, en atención al objeto de la obra en perspectiva. El plazo señalado para presentar una solicitud de licencia que deba ir acompañada de proyecto técnico formulado por facultativo, no podrá ser inferior a quince días (ARTÍCULO 8.6.4.).

En el caso de incumplimiento de las órdenes individuales a que se refieren los apartados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del apartado 8.6.3., la Alcaldía, sin perjuicio de la posibilidad de proceder a la inmediata ejecución subsidiaria, podrá imponer multas coercitivas reiterables por lapsos de tiempo suficientes para cumplir lo ordenado y dentro, en cada imposición, de la cuantía autorizada por la legislación vigente. (ARTÍCULO 8.6.5.).

El Alcalde podrá delegar su potestad sancionadora y la facultad de decretar las medidas a que se refiere el apartado 8.6.3., en cualquiera de los Delegados de servicio.

La suspensión provisional de las obras podrá ser ordenada por la Jefatura del servicio técnico encargado de la policía y fiscalización del uso del suelo y de las edificaciones, mediante orden individual y por escrito.

Las órdenes de suspensión provisional a que se refiere el párrafo anterior deberán ser ratificadas, para mantener su eficacia, por el Alcalde o Delegado de servicio que tenga conferida la correspondiente facultad, dentro de los cinco días siguientes al que hubiesen sido formuladas. (ARTÍCULO 8.6.6.).

En este sentido, el ARTÍCULO 186 de la LEY DEL SUELO expone que: *El Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguientemente la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave.*

ARTÍCULO 186 de la LEY DEL SUELO dispone lo siguiente: *Si el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, apreciare que las obras que se realizan al amparo de una licencia u orden de ejecución constituyen ese mismo tipo de infracción urbanística, lo pondrá en conocimiento de la Corporación Municipal a fin de que su Presidente proceda según lo prevenido en el número 1 del ARTÍCULO 186 de la LS antes expuesto. Si en el plazo de 10 días el Presidente de la Corporación no adoptare las medidas de suspensión de los efectos de la licencia y consiguiente paralización de las obras, el Gobernador Civil de oficio, acordará dicha suspensión y paralización, en el ejercicio de una facultad de actuación sustitutoria.*

En relación con las autoridades intervinientes en este procedimiento de suspensión de los efectos de la licencia, hay que tener en cuenta el traspaso de competencias del Gobernador Civil a las Autoridades de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los Estatutos de Autonomía de cada nacionalidad o región.

Si las obras se realizan sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones de una u otra, dice el ARTÍCULO 29 del REGLAMENTO DE



**DISCIPLINA URBANÍSTICA** que: *Cuando los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el ARTÍCULO 1 de este REGLAMENTO, se efectuasen sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el Alcalde o el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado Provisional del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o de la autoridad que en virtud de disposiciones especiales tenga atribuidas sus competencias, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos.*

## **Demolición de las obras**

En cuanto a la demolición de obras el Tribunal Supremo ha declarado que, con arreglo a una doctrina reiterada, la demolición de una obra ejecutada sin licencia o infringiendo la otorgada constituye una medida excepcional o extrema, que ha de ser aplicada mediante una interpretación de la norma lo más restrictiva posible, para no romper la deseada regla de la proporcionalidad entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir (sentencia de 10 de octubre de 1981). Como la falta de licencia supone sencillamente la falta de control previo, el hecho de que se lleve a cabo una actividad sin ese requerimiento no supone necesariamente que el acto infrinja el Ordenamiento urbanístico, por lo que no existe razón para disponer, como medida fatal e ineludible, la drástica demolición de la obra, en todo caso, una constante jurisprudencia viene afirmando que solamente procede acordar la demolición de las obras ejecutadas sin licencia o vulnerando la concedida cuando, además, las mismas no sean susceptibles de convalidación (sentencia de 28 de febrero de 1980). También el Tribunal Supremo ha declarado que al haber sido denegada expresamente la licencia de edificación, la ilegalidad de las obras resulta manifiesta por entender que el proyecto no se ajustaba al Ordenamiento urbanístico.

Tratándose de licencia u orden de ejecución que autorizase una demolición indebida, anulado el acto administrativo en vía jurisdiccional, la Autoridad que suspendió sus efectos ordenará se proceda a la reconstrucción de lo demolido (ARTÍCULO 35.3 del R.D.U.).

## **Sanciones**

El procedimiento sancionador puede iniciarse por el acta levantada por la inspección correspondiente, acta que la jurisprudencia confiere la presunción de certeza cuando fuere extendida con observancia de todos los requisitos.

La sanción urbanística típica es la multa, que tiene carácter pecuniario y se impone en el ejercicio de una potestad administrativa y con la finalidad de castigar una infracción.

Las infracciones urbanísticas serán sancionadas por el Alcalde con multas dentro de la cuantía autorizada por la legislación vigente.

Dentro de dicha delimitación, el importe de la multa será fijada discrecionalmente, atendida la gravedad de la infracción, perjuicio ocasionado a los intereses generales y demás circunstancias concurrentes.

Cuando se trate de parcelaciones ilegales, el importe de la multa será fijado de conformidad con lo dispuesto en la LEY DEL SUELO vigente, previa audiencia al interesado (ARTÍCULO 8.6.2. de las OO. de Edificación).

**La multa afecta al patrimonio del transgresor de la norma urbanística.** Su justificación está unánimemente admitida como medio represivo en manos de la administración, utilizando si fuera preciso el **apremio sobre el patrimonio** de acuerdo con el ARTÍCULO 105 de la LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, como medida **para evitar el descrédito de la norma sancionadora en caso de impago.**

Con un concepto más amplio de sanción, López Pellicer<sup>13</sup> engloba como tipos de sanción, además de la multa los siguientes: la expropiación-sanción, la prohibición de edificar en suelo sobre el que se haya cometido la infracción, la demolición y la clausura de las instalaciones de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

El principio general que inspira toda la regulación de las sanciones es el de la confiscación total del beneficio ilegal derivado de la infracción. Como dice categóricamente el ARTÍCULO 62.1 del REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA, *en ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor.*

Esta es la primera y fundamental regla en la materia ante la cual ceden todas las demás, pues, como establece el ARTÍCULO 231 LS, *Cuando el beneficio que resultase de una infracción fuese superior a la sanción que corresponda podrá ésta incrementarse en la cuantía equivalente al beneficio obtenido.*

Los Alcaldes en los municipios como Zaragoza y ciudades que excedan de los 500.000 habitantes, podrán imponer multas cuya cuantía no exceda de 10.000.000 ptas. (ARTÍCULO 228 LS).

### **Personas responsables**

Hay que distinguir los dos supuestos siguientes:

1. En las obras que se ejecutaren sin licencia o con inobservancia de sus cláusulas serán sancionados por infracciones urbanísticas el **promotor**, el empresario de las obras y el técnico director de las mismas (ARTÍCULO 228.1 LS y 57.1 RDUrb).

2. En las obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave, serán igualmente sancionados:

**A.** El facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto.

**B.** Los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin el informe técnico previo, o cuando éste fuere desfavorable en razón de aquella infracción, o se hubiese hecho la advertencia de ilegalidad prevista en la legislación de régimen local (ARTÍCULOS 228.2 LS y 57.2 RDUrb).

Con relación a los miembros de la Corporación, se ha destacado por CLAVERO<sup>14</sup> lo extraño que resulta que sean objeto de responsabilidad administrativa y objeto de sanciones y multas. La idea de un Alcalde automultándose o multando a los miembros de la Corporación no encaja en nuestros hábitos, por lo que se trata de preceptos cuya aplicación no dejará de

13. LÓPEZ PELLICER, Jose Antonio: *Régimen de las infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística*, en DU n° 62 (1.979), págs. 94 y ss.

14. CLAVERO ARÉVALO, Manuel Fco.: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Madrid 1976, pág. 95.

crear problemas de difícil asimilación, y que, por ello, corren el peligro de caer en desuso. El propio autor hace notar que el Secretario formula la advertencia de ilegalidad en los casos de infracción de LEYES, que son supuestos distintos de los de infracción del planeamiento, cuyo conocimiento exige a veces una preparación técnica que dicho funcionario no tiene por qué poseer.

Las multas que se impongan a los distintos sujetos como consecuencia de una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente (ARTÍCULO 228.4 LS).

## ***La Policía Local y la Disciplina Urbanística***

Ni en el planeamiento ni en la labor de gestión será fácil que pueda intervenir alguna vez la Policía Local, pero sí en la labor de ejecución y disciplina urbanística. Si de una ejecución se trata estaremos en presencia de un supuesto de ejecución de actos en general que puede ser vigilado y controlado por la Policía Local. Si se trata de disciplina urbanística, la misión policial puede tener relevancia en la denuncia del incumplimiento de la normativa vigente con vistas a la imposición de sanciones por la Administración Municipal.

Cierto que a veces la vigilancia del cumplimiento de la legislación urbanística es complicada y que sobre todo para detectar alguna clase de infracciones, es preciso ser un técnico en la materia, ya que puede escapar al conocimiento profesional de los miembros de la Policía Local, pero éstos pueden prestar su colaboración atendiendo en estos casos las indicaciones de los órganos competentes de la Gerencia de Urbanismo, y sobre todo utilizando la técnica de la fotografía que si se acompaña al informe o denuncia da una idea bastante real al que instruye el expediente de la proporción de la presunta infracción y de sus características.

En el Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza y dentro de la Unidad de Servicios Especiales, existen unas patrullas dedicadas a esta función, en cumplimiento del REGLAMENTO DEL CUERPO de fecha 2 de septiembre de 1936, donde se especifica que: *La Guardia Municipal inspeccionará atenta y cuidadosamente el estado de seguridad y ornato de los edificios públicos y particulares y también la inspección y sanidad de viviendas, obras menores...*

La Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza se rige por su REGLAMENTO aprobado por la Diputación General de Aragón el 29 de marzo de 1982, y en cuanto a su Organigrama y Plantilla de Personal por el Acuerdo Plenario de fecha 10 de febrero de 1983, donde se atribuye al Servicio de Licencias de Edificación **las competencias en el mantenimiento de la disciplina urbanística en el ámbito del municipio**, y dentro de esas competencias está la de **dirigir la labor de los Agentes de Policía Municipal que se adscriban a la Gerencia de Urbanismo en las labores de inspección y vigilancia de la disciplina urbanística.**

La ORDEN DEL CUERPO fecha 7 de abril de 1982, crea el Grupo de Policía Urbanística, integrado como se ha dicho en Servicios Especiales, con las siguientes funciones a desarrollar a título enunciativo y no limitativo:

1. Inspeccionar cuantas obras hayan sido autorizadas por el Ayuntamiento y velar porque la señalización, depósitos de materiales, etc, sea la prevista.

2. Control de toda clase de obra que no figurando autorizadas se estén realizando, adoptando las medidas de paralización, señalización y correspondiente denuncia.

3. Vigilancia de la obligatoriedad de instalación de vallas, dimensiones de éstas, etc.

4. Inspección de los plazos de ejecución.

5. Vigilancia y control de los contenedores en la vía pública.

6. Exigencia de los trámites que las ORDENANZAS de obras previenen.

7. Exámen de las fachadas, pinturas, revocos, etc.

8. Informe de pintadas que aparezcan en los inmuebles.

9. Propaganda, impresos rótulos luminosos o no, toldos, veladores, etc.

10. Vigilancia de cualquier otro aspectos que influya en el entorno urbanístico.

Los medios con que cuenta en la actualidad este Grupo de Policía Urbanística son:

Coche patrulla, casco protector de obras, cámara fotográfica, cinta métrica y linterna especial de largo alcance.

Este Grupo, aparte de las funciones especificadas anteriormente cumple otros servicios en colaboración con departamentos del Ayuntamiento, recibe denuncias particulares remitidas por la Sección de Servicios Públicos, de las Juntas de Distrito donde exponen las quejas de los vecinos relativas al mal estado de edificios, solares sin vallar o sucios, olores y







gases por no tener acondicionado un sistema de evacuación, sobre todo estas denuncias son contra bares y restaurantes.

Del Servicio de Licencias de la Gerencia de Urbanismo se remite a la Policía Local todas las solicitudes de licencias para obras menores, que posteriormente hay que comprobar para ver si se ajustan a lo solicitado. La llamada *picaresca urbanística* existe, y consiste fundamentalmente en solicitar una licencia para una cosa y hacer otra, como ejemplo sirva un hecho bastante corriente: Se pide una licencia para retejar y lo que en realidad se hace es cambiar toda la estructura del tejado, lo que hubiera necesitado un proyecto y una dirección facultativa de las obras.

De la Sección de Disciplina Urbanística de la Gerencia de Urbanismo, se reciben todas las órdenes de paralización de las obras que son ilegales o que han infringido las condiciones de la licencia, procediendo a su comprobación. También se procede a clausurar establecimientos y precintarlos por carecer de licencias municipales, siempre en cumplimiento de Resoluciones de la M.I. Alcaldía-Presidencia.

Las Patrullas dedicadas al urbanismo también colaboran con la Unidad Técnica de Ruinas de la Gerencia de Urbanismo en los casos en que un inmueble se declare en ruina inminente, siendo misión de estos policías el desalojar las viviendas o locales afectados, trasladando a los vecinos provisionalmente a un establecimiento hotelero con cargo al Ayuntamiento. Una vez desalojados los pisos y/o locales se procede a cerrar los accesos a la finca.

Las actuaciones en colaboración con el Cuerpo de Bomberos son frecuentes, requiriéndoseles a menudo para evitar peligro a las personas y propiedades, apuntalando edificios, derribando aleros en mal estado, tejas canaleras, repisas de balcones, carteleras (sobre todo en días de viento) desalojo de enseres, etc.

**La protección y defensa  
de los consumidores  
y usuarios**





La Constitución Española de 1978, en su ARTÍCULO 51 dice expresamente: *Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*

En desarrollo de este ARTÍCULO constitucional se aprueba la **LEY 26/1984, de 19 de julio, GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.**

A los efectos de esta LEY, **son consumidores o usuarios** las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan, como **destinatarios finales**, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva, de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden.

**No tendrán la consideración de consumidores o usuarios** quienes, sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

Esta LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS, establece que **corresponderá a las autoridades y Corporaciones Locales** procurar y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y **especialmente la inspección de productos y servicios de uso común, ordinario y generalizado**, para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de **precios, etiquetado, presentación y publicidad** y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus **condiciones de higiene, sanidad y seguridad**, así como **ejercer la potestad sancionadora** con el alcance que se determine en sus normas reguladoras (ARTÍCULOS 2 y 41).

En la **LEY 7/1985, de 2 de abril, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL**, con la misma técnica que la anterior de 1.955, regula un listado de competencias de los municipios y de las obligaciones mínimas de los mismos. **Entre esas competencias** se recogen las tradicionales de *abastos, mataderos, ferias y mercados*, pero incrementadas con el nuevo aspecto de **defensa de usuarios y consumidores** (ARTÍCULOS 25. 2g). Como obligación mínima también recoge en esta LEY **el control de los alimentos y bebidas** (ARTÍCULO 26. 1a), concepto más amplio que el de la LEY de 1955 que sólo hablaba del tema sanitario en concreto *inspección sanitaria de alimentos*.

Más específicamente la **LEY 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su ARTÍCULO 42.3, establece** que *Los Ayuntamientos sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:*

**Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividades físico-deportivas y de recreo.**

**Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso y consumo humano, así como los medios de su transporte.**

Todo lo anterior no hace sino corroborar, consagrar y aumentar con mayor rango legal, unas competencias tan tradicionalmente municipales, como son: la vigilancia de mercados y establecimientos en general donde se expendan sobre todo alimentos y bebidas, el transporte de alimentos y bebidas etc. Y estos temas cada vez van tomando más importancia debido a la conciencia ciudadana y de las Administraciones Públicas, de que los artículos de consumo necesitan una constante inspección, vigilancia y control, para evitar fraudes al consumidor o usuario, ya sea en la higiene, peso, medida o calidad de los artículos puestos a la venta.

## ***Infracciones y sanciones***

Según el ARTÍCULO 34 de la LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS, **se consideran infracciones:**

1. El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones y prohibiciones de naturaleza sanitaria.

2. Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores o usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia o precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación que se trate.

3. El incumplimiento o transgresión de los requerimientos previos que concretamente formulen las autoridades sanitarias para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones o circunstancias nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública.

4. La alteración, adulteración o fraude de bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de bienes duraderos y, en general, cualquier situación que induzca a engaño

o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio.

5. El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustificada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales.

6. El incumplimiento de normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios.

7. El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer riesgo para el usuario o consumidor.

8. La obstrucción o negativa a suministrar datos o facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección.

9. En general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta LEY y disposiciones que la desarrollen.

Segue diciendo la LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, que las infracciones se calificarán como leves, graves y muy graves, atendiendo los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y la reincidencia (ARTÍCULO 35 LGDCU).

Las infracciones en materia de defensa de consumidores y usuarios, serán **sancionadas con multas** de acuerdo con la siguiente graduación:

• **Infracciones leves, hasta 500.000 pesetas.**

**Infracciones graves, hasta 2.500.000 pesetas**, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción.

• **Infracciones muy graves, hasta 100.000.000 de pesetas**, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción.

En los supuestos de infracciones muy graves, el Consejo de Ministros podrá acordar el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por el plazo máximo de cinco años. En tal caso, será de aplicación lo prevenido en el ARTÍCULO 57.4 de la LEY 8/1980, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores.

Las cuantías señaladas anteriormente deberán ser revisadas y actualizadas periódicamente por el Gobierno, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo (ARTÍCULO 36 LGDCU).

**No tendrá carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios** que no cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, **ni la retirada del mercado precautoria o definitiva de productos o servicios por las mismas razones** (ARTÍCULO 37 LGDCU).

La autoridad a que corresponda resolver el expediente podrá acordar, como sanción accesoria, el decomiso de la mercancía adulterada deteriorada, falsificada, fraudulenta, no identificada o que pueda entrañar riesgo para el consumidor.



Los gastos de transporte, distribución, destrucción, etc. de la mercancía señalada en el párrafo anterior serán por cuenta del infractor (ARTÍCULO 38 LGDCU).

Añade esta LEY en la disposición final segunda, que a efectos de lo establecido en el Capítulo IX sobre **infracciones y sanciones será de aplicación el REAL DECRETO 1945/83, de 22 de junio, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno.**

En el citado REAL DECRETO denominado de las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, **se refundieron y actualizaron todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades de consumo, y de sanciones a las infracciones de las citadas normas refundidas.**

Dentro de este DECRETO se regulan aspectos como la toma de muestras, análisis de las mismas, procedimiento sancionador y competencias sancionadoras de las distintas Administraciones Públicas. En cuanto a los **inspectores**, este REAL DECRETO no dice que tienen que ser forzosamente técnicos titulados, como sí especificaba el anterior que databa de 1908, y donde decía que los inspectores tendrían que ser veterinarios. Actualmente como no es un requisito imprescindible, las Corporaciones Locales pueden nombrar **a cualquier funcionario inspector de consumo**, que como es natural deberá realizar cursos de adaptación.

En cuanto a la **potestad sancionadora de los Ayuntamientos**, el ARTÍCULO 19.5 de este REAL DECRETO que estamos tratando dice: *Corresponde a las Corporaciones Locales la incoación y tramitación de procedimientos sancionadores respecto a las infracciones establecidas en éste REAL DECRETO en el ámbito de su competencia, según la vigente legislación del Régimen Local.* Ese mismo ARTÍCULO añade que las Corporaciones Locales serán competentes para imponer las sanciones correspondientes a las infracciones referidas al apartado anterior, hasta el límite de cuantía que para el ejercicio de la potestad sancionadora establezca en cada caso la legislación de Régimen Local.<sup>15</sup>

## ***La Inspección de Consumo y la Policía Local de Zaragoza***

Para hacer una pequeña introducción al tema, podemos dirigir nuestra atención a otros países de nuestra Comunidad Económica Europea, y ver como la Policía colabora en la inspección de consumo.

### ***Bélgica***

Existen dos clases de policías con misiones aproximadamente equivalentes: **La Policía Local sin embargo tiene la diferencia** en que realiza misiones especiales de vigilancia de artículos alimenticios, precios etc.

15. El ARTÍCULO 59 del REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/86 de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia del Régimen Local, dice que las multas por infracción a las ORDENANZAS no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de 25.000 pesetas en Municipios de más de 500.000 habitantes.

## **Francia**

En la Ciudad de París, el control alimenticio está a cargo de la Prefectura de Policía, que tiene sus propios inspectores, que trabajan en colaboración con el Laboratorio Municipal.

## **Holanda**

La Policía Comunal tiene, entre otros, los siguientes servicios especializados:

Policía Judicial, Policía de la Infancia, Policía de Perros Rastreadores, Servicio de Fotografía y dactiloscopia, **Servicios Especial para el respeto a ciertas leyes (LEY acerca de los productos alimenticios, LEY sobre establecimientos de bebidas alcohólicas, etc).**

## **Noruega**

El control de los productos alimentarios en sus distritos, es responsabilidad principalmente de la Administración Local. Los servicios de Policía tienen poderes de control sobre esta materia.

Como resumen podríamos afirmar que es normal que la Policía sobre todo la Municipal o Local, colabore en el tema de la inspección de consumo, ejerciendo una potestad de control y vigilancia especial en el transporte de alimentos.

## **España**

Los Ayuntamientos con plantillas más o menos importantes han utilizado los **Servicios de la Policía Local** y los siguen utilizando ampliando el campo de actuación, colaborando con los Servicios de Inspección Veterinaria, y otros servicios.

Esta colaboración quedó patente en las *II JORNADAS MUNICIPALES DE FORMACION CONSUMERISTA*, celebradas en la localidad de Irún en el mes de marzo de 1985. Estas Jornadas iban dirigidas a Policías Municipales de varios Ayuntamientos del País Vasco, y estaban organizadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, con el fin de instruir a estos policías en temas de inspección de consumo.

En el mes de mayo de 1986, se celebraron en la ciudad de Almagro, unas *JORNADAS SOBRE POLICIA MUNICIPAL DE CONSUMO*, organizadas por la Consejería de Sanidad y Consumo de Castilla-La Mancha y la Federación de Municipios y Provincias de la misma Comunidad. En las líneas de actuación, propuestas para las Corporaciones Locales, estaba la *especialización y adscripción al área de Consumo de Policías Municipales*.

**Es de destacar al Ayuntamiento de Badalona** que desde 1981 mantiene el servicio de Inspectores de Consumo, que son Policías Locales y que, a juzgar por los resultados obtenidos en este tiempo, forman un buen equipo de trabajo junto a la Oficina Municipal de Información al Consumidor. Su historia, organización y funcionamiento en la Inspección de Consumo, según la memoria de este servicio, es la siguiente:



En 1981, el Ayuntamiento de Badalona creó una Oficina de Defensa del Consumidor, experiencia entonces inédita en España. Inmediatamente se comprobó la necesidad de contar con un servicio de calle capaz de ejecutar la vigilancia e inspección directa. **Dada la conflictividad de la función a realizar se requería que el personal citado tuviera la condición de agente de la autoridad**, por lo que se designó para ello a dos guardias urbanos.

Los citados Guardias fueron formados por personal del Laboratorio Municipal, asistieron a un curso de Bromatología en la Universidad de Barcelona y a cuantos seminarios, congresos, mesas redondas y conferencias se organizaban entonces sobre el tema. Los servicios jurídicos municipales y la propia Guardia Urbana completaron su formación en los aspectos jurídico-administrativos.

La prestación del servicio en la calle demostró que, si **bien era necesaria la condición de agente de la autoridad, la utilización del uniforme y vehículo policial malograban, en una mayoría de casos, la efectividad del servicio, de modo que, por orden de la Alcaldía, pasó a prestarse de paisano.**

Los buenos resultados hicieron que, cuando la Generalitat de Catalunya organizó su propia inspección, el personal acudió a formarse en esta Guardia Urbana. Más adelante, cuando se organizó el primer seminario para la formación de Inspectores de Comercio de la Policía Municipal del País Vasco, los dos guardias urbanos de Badalona fueron requeridos como profesores.

La comprobación de que las demandas ciudadanas eran acuciantes, obligó a ampliar el servicio hasta cinco agentes, al mando de un Cabo que, además de la formación específica de los Inspectores de Comercio era Ayudante Técnico Sanitario, condición que le proporcionaba una formación adecuada para las funciones relacionadas con la inspección sanitaria.

## Zaragoza

En esta Ciudad se creó en febrero de 1982, a propuesta del nuevo Inspector Jefe de la Policía Local, la **Patrulla de Alimentación y Sanidad**, si bien anteriormente ya hacía parte de esas funciones, sobre todo en el tema de venta ambulante, y tuvo especial actuación en 1981, con el problema del aceite desnaturalizado, retirando o inmovilizando partidas de aceite a granel, tanto en establecimientos como en la venta ambulante.

Ya en el programa electoral de PSOE para las elecciones municipales de 1983, nos hablaba de la necesidad del **aumento del grado de especialización de las patrullas disponibles, para misiones concretas, como por ejemplo: control del medio ambiente, detección de infracciones urbanísticas, policía de alimentos en mercados y establecimientos al detalle...etc.** Seguía el programa diciendo: *...creación de cursos de especialidades, tales como Urbanismo, Alimentación y Sanidad, Radar, Fotocontrol.*

En el programa electoral municipal del PSOE de 1987, en el tema de Consumo, habla de una *política de control e inspección alimentaria* con la coordinación necesaria de los distintos servicios en **Campañas e Inspección en el transporte de alimentos por la Brigada de Alimentación de la Policía Local** en todas las carreteras y autopistas de acceso a la ciudad, como asimismo dentro del Casco Urbano.

El primer curso de formación donde asistieron estas patrullas y otros miembros de la Unidad de Servicios Especiales tuvo lugar en 1983, organizado por la Delegación de Bienestar Social del Excmo. Ayuntamiento y el Instituto Municipal de Higiene. El título era *CURSO DE MANIPULACION HIGIENICA DE LOS ALIMENTOS*.

El segundo curso se hizo del 21 de noviembre al 2 de diciembre de 1983, organizado por la Delegación de Salud y Consumo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza y la Oficina Municipal de Información al Consumidor, con el título de *I CURSO BASICO DE CONSUMO*.

En marzo de 1985, a petición del Gobierno Vasco al Ayuntamiento de Zaragoza, se participó, por parte de miembros de la Patrulla de Alimentación, en las *II JORNADAS MUNICIPALES DE FORMACION CONSUMERISTAS*, celebradas en Irún y dedicadas a la formación de Policías Locales, comentando nuestras experiencias en estos temas, sobre todo en los controles en carretera y en los mercados y tiendas.

En diciembre de 1986, el Mando de la Patrulla realizó en Alcobendas (Madrid) el curso para *INSPECTORES EN MATERIA DE CONSUMO*, organizado por la F.E.M.P. y el Instituto Nacional del Consumo. En este curso, restringido para 35 personas, asistieron varios policías municipales de distintas ciudades para especializarse en el tema de consumo.

En mayo de 1987, se realizó el *CURSO DE CONSUMO DESTINADO A LA POLICIA MUNICIPAL*, organizado por la Delegación de Mercados y Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza

**La cobertura de la Policía Local de Zaragoza para ejercer su función** en el tema del Consumo la podemos encontrar en la siguiente normativa:

1. En el **REGLAMENTO Y RÉGIMEN PARA EL SERVICIO DEL CUERPO DE GUARDIA MUNICIPAL aprobado por el Pleno** en sesión de 2 de septiembre de 1936. El ARTÍCULO 1º, párrafo segundo dice, entre otras cosas, que la Guardia Municipal *...tiene por objeto la vigilancia de la ciudad, velar por el cumplimiento de las ORDENANZAS MUNICIPALES Y BANDOS de Policía y Buen Gobierno que se dicten, inspeccionar atenta y cuidadosamente el estado de seguridad y ornato de edificios públicos y particulares, hacer que se cumplan todas las disposiciones relativas a la limpieza e higiene en la vía pública y en los edificios, ...observar con todo rigor cuantas órdenes y providencias emanen de la superioridad.*

El ARTÍCULO 5º.3 dice: *Los servicios que prestarán las clases o individuos de la Guardia Municipal, serán los siguientes: Inspección y sanidad de viviendas, obras menores, tiendas de comestibles, y estadísticas.*

El ARTÍCULO 37 párrafo segundo, expone Asimismo, el personal de este Cuerpo cumplirá las siguientes obligaciones: a) *Velar en todo momento a fin de que las manifestaciones de la vida pública se hallen en armonía con la moral y la cultura, procurando además el cumplimiento de las LEYES y REGLAMENTOS MUNICIPALES por parte de todos los ciudadanos, cualquiera que fuese su edad, sexo, clase o condición social.*

El ARTÍCULO 26, dice: *Si intervinere en un hecho que pueda ser constitutivo de falta o delito previsto en el Código Penal, pasará el parte y, si procede, al autor/es del hecho los presentará en Comisaría de Policía Gubernativa, dando luego conocimiento al Jefe inmediato que corresponda.*

ARTÍCULO 31: *Cuando deba formularse alguna denuncia respecto a la observancia de lo que dispongan las ORDENANZAS MUNICIPALES o BANDOS de Buen Gobierno de la Alcaldía, procurará siempre enterar al interesado, familiar o vecino.*

2. **ORDENANZAS MUNICIPALES DE POLICÍA URBANA Y COSTUMBRES**, aprobadas por el Ayuntamiento Pleno del día 4 de diciembre de 1939.

El ARTÍCULO 171 del Tomo I, establece que *la Guardia Municipal se ocupará de la vigilancia de la Ciudad. Además, velará por el cumplimiento de las ORDENANZAS MUNICIPALES, así como de los Bandos de Policía y buen gobierno que la Alcaldía dicte, aparte de otros servicios que el REGLAMENTO por el que se rige el Cuerpo, le encomiende.*

ARTÍCULO 173. *Como agentes de la autoridad, cooperarán a la conservación del Orden público y observancia de las LEYES de carácter general.*

ARTÍCULO 174, párrafo segundo. *Asimismo estarán autorizados en actos de servicio, para entrar en hoteles, posadas, etc. y en cafés, bares, tabernas u otros establecimientos públicos, mientras permanezcan abiertos.*

ARTÍCULO 176. *Todos los vecinos y transeúntes deberán guardar necesariamente a los guardias y vigilantes nocturnos el máximo respeto, observando la más absoluta obediencia a sus disposiciones. Si se estimase que alguna de ellas resultaba arbitraria, la cumplirán, pero podrán acudir en queja a la Jefatura del Cuerpo. El Jefe dará inmediata cuenta a sus superiores jerárquicos.*

En el mes de diciembre de 1983, la M.I. Alcaldía Presidencia dictó un DECRETO para realizar controles de alimentos en los accesos a Zaragoza por la Policía Local, con la colaboración de la Inspección Veterinaria. Controles como los descritos se vienen realizando todas las semanas en los accesos al Casco Urbano.

**La M.I. Alcaldía-Presidencia, con fecha 28 de junio de 1985, nuevamente dictó en DECRETO, ampliando la vigilancia e inspección, además de la carretera, a los locales, estableciendo lo siguiente:**

**Primero.** *Que por los Servicios de la Policía Municipal, con la debida asistencia de la Inspección Municipal Veterinaria, se exteme la vigilancia a fin de que en la manipulación y distribución de carnes y despojos en la ciudad y sus barrios, se observen las disposiciones legales aplicables, referidas especialmente a documentación y requisitos exigidos para el transporte, marcas de los productos, condiciones de los vehículos, manipulación ilegal de éstos, calidad y estado higiénico-sanitario de las carnes, formulando las denuncias procedentes y practicando, en su caso, los decomisos que fueren oportunos.*

**Segundo.** *A tal fin, y sin perjuicio de los controles que hayan de establecerse en los accesos a la Ciudad, se prestará especial vigilancia a aquellos lugares o locales donde se observe la práctica de cualesquiera a tales operaciones, en evitación de que vuelvan a producirse.*

3. **La LEY ORGÁNICA 2/1986 de 13 de marzo, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.**

El ARTÍCULO 53 de la citada LEY ORGÁNICA, dice: *Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:*

- Policía Administrativa, en lo relativo a las ORDENANZAS, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.



Cooperar en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

**4. REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.** (R.D. 2816/82 de 27 de agosto).

Este REGLAMENTO da potestad a la Policía Municipal para denunciar las infracciones y vigilar los espectáculos.

El ARTÍCULO 78.2, dice así: *También corresponde la función de vigilancia a las Policías Municipales, bajo las órdenes de las respectivas autoridades especialmente en los municipios en que no tengan su sede Fuerzas o Unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado.* Es de hacer constar que el Cuerpo Nacional de Policía ya no se ocupa del cumplimiento del REGLAMENTO con unidades especialmente dedicadas a ello, ya que el Gobernador delegó en el Ayuntamiento por Resolución de fecha 30 de enero de 1985, y entre otras cosas decía: *Asimismo deberá V.I. (Ilmo. Sr. Alcalde) ordenar lo pertinente a fin de que se dé cumplimiento a todo lo dispuesto en el citado REAL DECRETO* (se refiere al que nos ocupa) *y especialmente a los ARTÍCULOS 38, 40, 43 y 49* (se refiere principalmente al tema de licencias), ya que a partir de esta fecha el Gobierno Civil ya no concede licencias de apertura.

ARTÍCULO 79. *La vigilancia policial se referirá tanto a las condiciones físicas de los locales y de sus instalaciones como al orden y moralidad...*

ARTÍCULO 80.1. *Los agentes de la autoridad vendrán obligados a denunciar a las autoridades administrativas correspondientes, cuantas infracciones*

*observen de las disposiciones vigentes que incidan sobre los locales de espectáculos o recreos o sus instalaciones y sobre el desarrollo de los mismos.*

Podemos poner algunos ejemplos de infracciones a este REGLAMENTO, que inciden en la protección de los usuarios.

ARTÍCULO 81.6. *El mal estado de los locales e instalaciones y servicios que produzcan incomodidad o disminuyan el grado de seguridad e higiene exigible.*

Este ARTÍCULO está en concordancia con el 51 del mismo REGLAMENTO, que dice: *Las Empresas vendrán obligadas a:*

*Permitir y facilitar las inspecciones que se acuerden por las Autoridades competentes para comprobar el buen estado de los locales, el correcto funcionamiento de sus instalaciones, la adecuada limpieza y aseo de unos y otros.*

El ARTÍCULO 81.8, dice lo siguiente: *Será infracción la falta de limpieza o higiene en aseos y servicios, en concordancia con el ARTICULO 31 del mismo REGLAMENTO. Se dispondrán de urinarios e inodoros repartidos según los núcleos de localidades en condiciones higiénicas y de decencia.*

En el mes de abril de 1986, la Unidad de Servicios Especiales, por orden de la Delegación de Mercados y Consumo, empezó una campaña, publicada en prensa, sobre los establecimientos de hostelería, principalmente bares y cafeterías, en colaboración con los Servicios Veterinarios y la Oficina Municipal de Información al Consumidor.

En estas inspecciones se debía hacer especial hincapié en la falta de vitrinas protectoras, falta de papel higiénico, toallas de un sólo uso o secador automático, así como el jabón, limpieza en cocina y servicios, animales domésticos, etc.

En esta campaña de 1986 se inspeccionaron 580 bares y cafeterías, levantando 174 actas por distintas infracciones.

5. **Venta Ambulante.** El REAL DECRETO 1010/1985, de 5 de junio, reguló el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente en solares y espacios libres y zonas verdes o en la vía pública.

**Los vendedores ambulantes deberán cumplir** en el ejercicio de su actividad mercantil **con la normativa vigente** en materia de ejercicio del comercio y de **disciplina de mercado**, así como responder de los productos que vendan, de acuerdo todo ello con lo establecido por las LEYES y demás disposiciones vigentes (ARTÍCULO 53).

**Los ayuntamientos podrán aprobar**, de conformidad con los criterios generales, requisitos y condiciones que establece este REAL DECRETO, ... **sus propios REGLAMENTOS u ORDENANZAS** reguladores de esta actividad comercial teniendo en cuenta las peculiaridades de cada población, aplicando este REAL DECRETO con carácter supletorio en todos aquellos extremos o particularidades que no estén expresamente regulados por los Ayuntamientos u Organismos Municipales (ARTÍCULO 1º).

El Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el 26-3-81 la **ORDENANZA REGULADORA DE ACTIVIDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES EN TERRENOS PÚBLICOS**, publicándose en el B.O.P. de fecha 10 de junio de 1981, especificando en el ARTÍCULO 7.1 que **no podrá ejercerse en la vía pública, plazas, parques u**



*otros terrenos de uso público actividad comercial o industrial alguna sin licencia municipal*, dando lugar si esto se produce a la retirada de las instalaciones, elementos y géneros situados en ellos, presumiéndose que tal licencia no existe si no se presenta la correspondiente autorización en el momento de ser exigida por los Agentes Municipales (ARTÍCULO 21.1).

## ***Código Penal en materia alimentaria y de consumo***

6. **Código Penal vigente.** La Policía Local tiene la obligación de denunciar todas las infracciones que se cometan al mismo, de acuerdo con la LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL y el REGLAMENTO DEL CUERPO. Dentro del Código Penal se agrupan muchos temas sanitarios y de consumo, de los que podemos poner unos ejemplos:

ARTÍCULO 346. *El productor, distribuidor o comerciante que ofreciere en el mercado productos alimenticios, omitiendo o alterando los requisitos establecidos en las LEYES o REGLAMENTOS sobre caducidad o composición y pusiere en peligro la salud de los consumidores, será castigado con la pena de prisión menor (de seis meses y un día a seis años) y multa de 750.000 a 3.000.000 de pesetas.*

*En la misma pena incurrirá quien, con cualquier mezcla nociva para la salud, alterase las bebidas o comestibles destinados al consumo público, vendiese géneros corrompidos, o fabricase o vendiere objetos en cuya composición se hubiese incorporado sustancias o productos de forma tal que resulte su uso nocivo para la salud.*

Este ARTÍCULO se modificó por la LEY ORGÁNICA 8/1983, de 25 de junio DE REFORMA URGENTE Y PARCIAL DEL CÓDIGO PENAL, y en la exposición de motivos dice: *Recientes tragedias, presentes en la mente de todos, justifican por sí solas la inaplazable necesidad de mejorar los preceptos penales relativos a productos alimenticios, que hasta ahora se contraían prácticamente en el ARTÍCULO 346, cuyo contenido se modifica profundamente en el propósito esencial de aumentar la protección penal extendiendo el ámbito de conductas reprimidas.*

**La protección  
del medio ambiente**







## **Introducción**

Desde la aparición del fuego, de la agricultura, del pastoreo y del sedentarismo, el hombre ha ido alterando su entorno de forma negativa, alcanzando cotas alarmantes de deterioro a partir de la Revolución Industrial y la creación de las grandes urbes, de auténtica irracionalidad en nuestros días, no sólo por la intensidad del deterioro sino por la diversificación de contaminantes, que por miles envenenan tierra, aire y agua. A ello habría que añadir los desequilibrios peligrosos de carácter individual y colectivo que se producen como consecuencia de la estructura socio-económica y política de nuestra flamante sociedad de consumo.

El mundo desarrollado y *civilizado*, vive en la era del despilfarro, del envase sin retorno, de los alimentos basura, de las pildoras para lo que sea, y en general de la incesante producción de residuos sólidos urbanos, con porcentajes variables de vidrio, papel, plásticos de los más diversos tipos, derivados textiles, y sobre todo materia orgánica. La incomunicación, la soledad, la agresividad, la insolidaridad que caracterizan a nuestra forma de vida, hacen que ésta sea cada vez y cada día más difícil, menos agradable. El hombre ha agredido al ecosistema, y éste se ha vuelto agresivo contra él. El desarrollo alocado, lanzado a tope, es como un *boomerang* que vuelve y golpea al que lo ha lanzado.

La contaminación atmosférica sufre un incremento constante; metano, acroleína, formaldehído, hidrocarburos, partículas diversas... una larga serie y condiciona importantes cambios microclimáticos, influye en los ciclos biogeoquímicos y son claros los efectos nocivos sobre la salud humana.

La contaminación de las aguas continentales y oceánicas por los vertidos residuales urbanos e industriales a gran escala, va de la mano de la

contaminación del suelo, problema acuciante por la utilización de cantidades masivas de abonos químicos, pesticidas, vertidos incontrolados,... Y una contaminación de consecuencias aún desconocidas e imprevisibles como la nuclear.

Con cierta frecuencia, tiende a pensarse que la lamentable situación de nuestro **Medio Ambiente**, está favorecida por la inexistencia de legislación al respecto. Y esto en absoluto es cierto. El Estado español cuenta, justamente con una enormidad de disposiciones legales en vigor, que sumadas hoy a la de las Comunidades Autónomas, las reglamentaciones de la Comunidad Económica Europea, la ratificación de los Convenios Internacionales y las Ordenanzas de los Municipios, componen un inmenso panorama cuya característica básica **no es pues la escasez, sino la descoordinación, sumada a la notable tasa de incumplimiento de las citadas normas**, favorecida esta última característica por la desinformación sobre cuál es, en cada caso, la norma a aplicar y **quién es el responsable de su cumplimiento**.

Dada la amplitud del concepto Medio Ambiente y de la extensa legislación existente en la materia, realizaremos una clasificación que contenga los principales campos abarcados por el término, acompañada de un análisis de la normativa vigente tanto en el ámbito estatal como en la Comunidad Económica Europea y en las ORDENANZAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAGOZA. La citada clasificación comprenderá fundamentalmente el área de la contaminación atmosférica, residuos, protección de aguas, impacto ambiental, ruidos, espacios naturales protegidos, transporte de mercancía peligrosas por los cascos urbanos, instalaciones con radiaciones ionizantes, etc.

## **Legislación Comunitaria**

• **En el área de protección del ambiente atmosférico**, la DIRECTIVA 80/779, establece los límites de inmisión de SO<sub>2</sub>, bióxido de azufre y partículas. Esta directiva se ha adaptado a la legislación española a través del REAL DECRETO 1613/1985. La DIRECTIVA 82/884 fija el contenido de plomo en la atmósfera. Otras directivas comunitarias protegen también la calidad del ambiente atmosférico a través de la potenciación del empleo de combustibles más limpios o con menos elementos contaminantes, así la DIRECTIVA 75/716 sobre contenido de azufre en combustibles, y la DIRECTIVA 85/210, sobre la obligación de poner en el mercado gasolina sin plomo antes del 1 de octubre de 1989. Estas últimas directivas se han adaptado a la legislación española por el REAL DECRETO 2482/86 de 25 de septiembre.

• **En materia de residuos**, la DIRECTIVA 75/442 constituye una directiva marco relativa al control de residuos de carácter general, pero excluyendo residuos tales como los radioactivos, agrícolas, de explotaciones mineras etc. Otras directivas sobre residuos son, la DIRECTIVA 78/319 sobre residuos tóxicos y peligrosos, y la DIRECTIVA 75/439 referente a la eliminación de aceites usados. La adaptación de las directivas que tratan en general de la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos en algunos casos específicos se ha efectuado mediante la LEY 20/1986 de 14 de mayo, BÁSICA DE RESIDUOS TÓXICOS Y PELIGROSOS.

• **En materia de aguas**, existe la DIRECTIVA 76/464 sobre contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas. Es una directiva marco

que fija criterios básicos, como la autorización previa de vertido, los criterios aplicables para el establecimiento de los valores límites y los sistemas de seguimiento por parte de los Estados Miembros. Ha sido adaptada a la legislación española a través del REGLAMENTO DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO. La DIRECTIVA 86/280 contempla los vertidos de DDT, tetracloruro de carbono y pentaclorofenol, y es la última directiva relativa a la protección del agua. Otras directivas comunitarias a mencionar son: la DIRECTIVA 80/68, relativa a la protección de las aguas subterráneas, y en lo referente a directivas que fijan la calidad de las aguas, mencionar tres que poseen carácter fundamental: la DIRECTIVA 76/160, relativa a la calidad de las aguas de baño, DIRECTIVA 78/659 relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces, y la DIRECTIVA 80/778 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

• En materia de ruidos, destacar la directiva relativa a niveles de sonido admisibles de motocicletas, y la referida a emisiones sonoras de motores de materiales de obra. Estas directivas todavía no se han adaptado a la legislación española.

• Entre las directivas que desarrollan ámbitos variados, mencionar la 82/501 relativa a riesgos de accidentes en ciertas actividades industriales, esta norma, conocida con el sobrenombre de *DIRECTIVA DE SEVESO*, se ha modificado en junio de 1986 para fijar normas de control más estrictas.

• Las directivas 79/409 y 81/854 sobre **conservación de aves silvestres**, han sido adaptadas a la legislación española, a través del REAL DECRETO 1497/86, de 6 de junio, por el que se establecen medidas de coordinación para la conservación de especies de fauna.

Por último citaremos algunas de las **Directivas medioambientales**, aprobadas a partir de 1 de enero de 1986, y que todavía no han sido objeto de adaptación a la legislación española: DIRECTIVA sobre aceites usados, Directiva para limitar la emisión de amianto a la atmósfera, DIRECTIVA para regular el uso agrícola de los lodos procedentes de depuradoras, DIRECTIVA para regular el traslado transfronterizo de sustancias peligrosas, y DIRECTIVA para regular la experimentación con animales.

## *Legislación estatal*

La legislación española en materia de medio ambiente se inicia prácticamente con el REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS, de 30 de noviembre de 1961, y continúa con la LEY 25/1964, de 29 de abril, sobre la Energía Nuclear.

La Constitución Española de 1978, ha sido tajante en el planteamiento del problema, así el ARTÍCULO 45 dice lo siguiente:

1. **Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.**

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y



defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la LEY fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

**EL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL** en el ARTÍCULO 347 bis castiga con la pena de arresto mayor y multa de 175.000 a 5.000.000 de pesetas al que, contraviniendo las LEYES o REGLAMENTOS protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, o se hubiere desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiere aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiese obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.

También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

En todos los casos previstos en este ARTÍCULO podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores.

En el campo de la **contaminación atmosférica** esta la **LEY 38/1972, de 22 de diciembre de PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO**, cuyo objetivo principal es el de prevenir, vigilar y corregir situaciones de contaminación atmosférica, cualesquiera que sean las causas que las produzcan. La citada LEY prevé un régimen especial de actuaciones para las zonas de atmósfera contaminada en orden a la progresiva reducción de los niveles de inmisión, hasta alcanzar los establecidos con carácter general.

El **DECRETO 833/1975 de 6 de febrero desarrolló la LEY 38/1972 de PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO** estableciendo unas normas de calidad del aire y fijando los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera de las principales actividades industriales potencialmente contaminadoras y fijando las características de las zonas de atmósfera contaminada y situaciones de emergencia, así como el procedimiento para llegar a las declaraciones de esta naturaleza.

El **REAL DECRETO 1613/85 de 1 de agosto, modificó parcialmente el DECRETO 833/1975** y estableció nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas en suspensión. **Posteriormente el REAL DECRETO 1154/86, de 11 de abril, sobre declaración de zona de atmósfera contaminada, modificó parcialmente el anterior REAL DECRETO 1613/85.**

• **En materia de residuos** y continuando con la legislación estatal, la **LEY 42/1975 de 19 de noviembre** fija el régimen jurídico para la ordenación



y vigilancia de la recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, incluyendo dentro de su ámbito de aplicación las actividades domiciliarias, comerciales y de servicios, sanitarias, limpieza diaria, industriales, agrícolas, de construcción... **El REAL DECRETO LEGISLATIVO 1163/1986, de 13 de junio modificó la LEY anterior en orden a la adaptación a la normativa comunitaria**, regulando la materia de la planificación. Por último, la **LEY 20/1986 de 14 de mayo, BÁSICA DE RESIDUOS TÓXICOS Y PELIGROSOS**, contiene el régimen jurídico para este tipo de residuos fijando la regulación de las diversas fases de la gestión y teniendo en cuenta las operaciones de recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento, recuperación y eliminación y estableciendo un régimen sancionador.

En materia de **protección de las aguas**, la normativa vigente está constituida fundamentalmente por la **LEY 29/1985 de 2 de agosto DE AGUAS** y el **REAL DECRETO 849/1986 de 11 de abril, por el que se aprueba el REGLAMENTO DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO**, que desarrolla los TÍTULOS PRELIMINAR, I, IV, V, VI y VII, de la LEY de Aguas. El citado REGLAMENTO establece un sistema de autorizaciones administrativas para las actividades susceptibles de provocar la contaminación de las aguas previendo también la fijación de un canon de vertidos. **Por la ORDEN de 23 de diciembre de 1986, se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales.**

En materia de **impacto ambiental**, se halla vigente el **REAL DECRETO LEGISLATIVO 1302/1986 de 28 de junio de EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**, que será de aplicación a las obras, instalaciones o actividades sometidas al mismo que se inicien a partir de los dos años de entrada en vigor. Esta norma establece la obligatoriedad de sometimiento a una evaluación de impacto ambiental de los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de obras, instalaciones y de las actividades contenidas en su anexo.



• **En el área de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre**, la LEY 4/1989, de 27 de marzo, establece cuatro modalidades distintas de protección: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. Mediante esta LEY se da respuesta a uno de los problemas más importantes de los relacionados con la actividad de policía administrativa de la caza y la pesca, como es el de la necesaria coordinación de las competencias sancionadoras de las respectivas Comunidades Autónomas.

Esta LEY también establece la necesidad de acreditar la aptitud y conocimientos precisos a través de un exámen cuya superación habilitará para obtener la correspondiente licencia de caza o pesca, a expedir por las Comunidades Autónomas. Se establece asimismo la obligación del infractor de reparar el daño causado al margen de sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, teniendo la reparación como objetivo el lograr la restauración del medio ambiente en la medida de lo posible.

## **Legislación Local**

**Las Corporaciones Locales**, según el ARTÍCULO 4. 1º a) de la LEY 7/1985, de 2 de abril, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL, tienen potestad normativa o reglamentaria, y entre otras la potestad de ejecución forzosa y sancionadora.

La misma LEY en su ARTÍCULO 25.2 f) atribuye a los Municipios competencias en materia de *protección al medio ambiente*, mucho más específicamente, el ARTÍCULO 42.3 de la LEY 14/1986, de 25 de abril, GENERAL DE SANIDAD, establece que *Los Ayuntamientos sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas* en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

**A. Control sanitario del medio ambiente:** Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

**B. Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruido y vibraciones.**

Además de la normativa anterior debemos añadir la atribución que el REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS, así como la ORDEN MINISTERIAL de 15 de marzo de 1963 que lo desarrolla, que da a los Ayuntamientos la potestad para regular éstas a través de sus propias ORDENANZAS. Más específicamente está, lo dispuesto en el DECRETO 2107/1968, de 16 de agosto, para que los Ayuntamientos en cuya demarcación la contaminación por ruidos y vibraciones alcance o se prevea que puedan alcanzar niveles susceptibles de producir efectos molestos, elaborarán una ORDENANZA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, contra ruidos y vibraciones, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

Por su parte, el ARTÍCULO 2.2 de la Orden Ministerial de 15 de marzo de 1963, señala que en los **municipios capital de provincia**, en los de más

de 50.000 habitantes y, en general, en todos aquellos en los que predomine el censo industrial sobre el resto de las actividades en ella desarrolladas, será obligatoria la existencia de un ORDENANZA ESPECIAL exclusivamente dedicada a regular en todos sus aspectos las actividades afectadas por el REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS.

## **ORDENANZA GENERAL MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE**

Por lo que a nuestro municipio se refiere, la ORDENANZA GENERAL MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, fue aprobada teniendo en cuenta la normativa anteriormente expuesta, en sesión celebrada por el Excmo. Ayuntamiento Pleno el 13 de febrero de 1986 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de los días 10 al 19 de junio del mismo año. **Consta de unas DISPOSICIONES GENERALES y siete ORDENANZAS** en materia medioambiental, siendo éstas las siguientes: **Protección del Medio Ambiente Atmosférico. Control de la Contaminación de las Aguas Residuales. Protección contra Ruidos y Vibraciones. Limpieza Pública, Recogida y Tratamiento de Resíduos Sólidos. Uso de Zonas Verdes. Protección contra Radiaciones Ionizantes. Transporte de Mercancías Peligrosas.**

En las DISPOSICIONES GENERALES el ARTÍCULO 4 regula la comprobación e inspección, detallando que: **Los técnicos municipales y los agentes de la Policía Municipal a quienes se asigne esta tarea, podrán realizar en cualquier momento visitas de inspección para constancia del cumplimiento de las presentes ORDENANZAS, debiendo cursar obligatoriamente las denuncias que resulten procedentes.**



El ARTÍCULO 5 regula el tema de las **denuncias**: Toda persona natural o jurídica podrá denunciar ante el Ayuntamiento la existencia de instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos y, en general, todos los elementos, actividades y comportamientos que contravengan las prescripciones de estas ORDENANZAS, previo depósito de la cantidad que establezcan las ORDENANZAS MUNICIPALES DE EXACCIONES, la cual será reintegrada caso de hallarse justificada la denuncia.

En los casos de reconocida urgencia podrá recurrirse de forma directa a los servicios municipales que tengan encomendada la atención del supuesto, los cuales previa comprobación inmediata, propondrán al Alcalde la adopción de las medidas necesarias. No obstante en tales casos, el denunciante estará a la responsabilidad en que pudiera incurrir cuando actúe con temeridad o mala fe, siendo de su cargo los gastos que origine al Ayuntamiento.

En todo caso las denuncias formuladas por los particulares darán lugar a la incoación del oportuno expediente, en el que, a la vista de las comprobaciones e informes y previa audiencia al denunciado, se adoptará la resolución que proceda, que será notificada a los interesados. **Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de las denuncias que directamente sean formuladas por la Policía Municipal en el ejercicio de las funciones de policía urbana.**

**Dentro de las DISPOSICIONES GENERALES** y como **ANEXO II**, viene recogido el **cuadro de sanciones**, que se concreta en lo siguiente:

1. Infracción a lo dispuesto en la ORDENANZA sobre el REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, NOCIVAS, INSALUBRES Y PELIGROSAS. **Cuantía: 25.000 pesetas, hasta retirada licencia.**

2. Desobediencia a la Autoridad municipal o infracción de ORDENANZAS. **Cuantía: 25.000 pesetas.**

3. Infracción urbanística. **Cuantía: según graduación del REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

4. Contaminación atmosférica y ruidos vehículos de motor. **Cuantía: 5.000 pesetas.**

5. Contaminación atmosférica generadores de calor. **Cuantía: 25.000 pesetas, hasta precintado de domésticos.**

6. Contaminación atmosférica restantes focos. **Cuantía: 100.000 pesetas y propuesta de clausura o suspensión.**

7. Residuos sólidos urbanos. **Cuantía: 100.000 pesetas, hasta clausura de vertederos clandestinos.**

## **ORDENANZA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE ATMOSFÉRICO**

Esta ORDENANZA consta de 68 ARTÍCULOS y 11 anexos y tiene por objeto regular las condiciones que deben reunir las industrias, instalaciones de calefacción y agua caliente, vehículos automóviles y, en general cuantas actividades puedan ser causa de emisión o salida de humos, polvos, gases, vapores, vahos y emanaciones de cualquier tipo, con el fin de lograr que



la contaminación atmosférica en el término municipal de Zaragoza sea mínima (ARTÍCULO 1).

**Los agentes de la Policía Municipal podrán formular denuncia** contra aquellos vehículos con motor diesel cuyas emisiones de humos superen, a su juicio, los límites fijados en el ARTÍCULO 58 de esta ORDENANZA; a estos efectos, no se tomarán en consideración las emisiones de humos momentáneas que se produzcan como consecuencia de la puesta en marcha, aceleraciones y cambios de velocidad (ARTÍCULO 63).

Cuando a **juicio de los agentes municipales, exista presunción manifiesta de emisiones de humos** que exceden los límites autorizados, se exigirá al titular del vehículo la presentación del mismo en uno de los centros oficiales de control, en el plazo máximo de quince días, entregándole al efecto el correspondiente requerimiento (ARTÍCULO 64).

Si a juicio de los agentes municipales, dichas emisiones resultasen abusivas, se podrá obligar al conductor del vehículo a dirigir éste a un centro de control oficial en ese mismo momento, acompañado por el agente, al objeto de verificar sus emisiones sin hacer posible la manipulación de su motor (ARTÍCULO 65).

## **ORDENANZA MUNICIPAL PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES**

La ORDENANZA consta de 29 ARTÍCULOS, 4 disposiciones transitorias y 5 ANEXOS, y tiene por objeto **regular el vertido de aguas residuales** proce-



dentes de actividades sujetas al REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS ubicadas en el término municipal, a fin de proteger la calidad ambiental y sanitaria de las aguas superficiales y subterráneas, así como las instalaciones municipales, red de alcantarillado y estaciones depuradoras, de daños en su construcción o perturbación en su funcionamiento. Asimismo viene a regular los vertidos domésticos en zonas residenciales sin red municipal de alcantarillado, los vertidos al ambiente y los vertidos que, aún siendo generados fuera del término municipal, se realicen a colectores y depuradoras municipales.

**La Policía Local también colabora eficazmente en el cumplimiento de esta ORDENANZA**, ya que también vigila los Barrios Rurales y extrarradios de la Ciudad y puede localizar vertidos incontrolados al aire libre, aguas residuales desviadas al riego de hortalizas (Recuérdese el caso que ocurrió en el Barrio de Movera (Zaragoza) con las aguas residuales del colector de Santa Isabel, que se desviaban al riego, en 1.983, y que la Policía Local detectó y clausuró la acequia). También la Policía Local de Zaragoza detectó y denunció a una empresa que llegó a colorear de azul las aguas del Huerva en 1984, debido a los vertidos de una fábrica de tintes.

## **ORDENANZA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CONTRA RUIDOS Y VIBRACIONES**

Esta ORDENANZA consta de 40 ARTÍCULOS más 5 ANEXOS y regula la actuación municipal para la protección del medio ambiente, contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza (ARTÍCULO 1).

El carácter perturbador del ruido ha sido una constante histórica, como se pone de manifiesto por las disposiciones de **Julio César prohibiendo la circulación de carros durante la noche**.

Los ruidos y vibraciones producidos en las grandes urbes suelen ser causa de enfermedades psíquicas para los que las soportan, ya que perturban el descanso, la paz y la intimidad personal y familiar, sobre todo cuando se hace de forma incontrolada y en horas nocturnas.

### *Ruidos de vehículos*

Sin lugar a dudas la mayor fuente de ruido en las ciudades es la circulación de vehículos. Estos cualquiera que sea su categoría -ciclomotores, motocicletas, turismos, furgonetas, camiones, autobuses, etc.- originan ruido por diversas causas: Tubos de escape deteriorados, marcha del vehículo excesivamente forzada, vibraciones en la carrocería o carga, rozamiento con la calzada, cargas metálicas, baches, frenazos, aceleraciones, toques de claxon indiscriminados, etc.

La medida de niveles sonoros producidos por vehículos de motor, están acogidos en el REGLAMENTO número 41 del Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, publicado en el Boletín Oficial del Estado en fecha 19 de

mayo de 1982. **Las prescripciones uniformes relativas a la homologación de los automóviles** que tienen al menos cuatro ruedas en lo que **concierna el ruido**, están recogidas también en el Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958 (REGLAMENTO 51) y publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 22 de junio de 1983.

En los REGLAMENTOS citados recogidos en el anexo IV de esta ORDENANZA, se especifican los **niveles máximos de emisión de decibelios de cada categoría de vehículo, así como las condiciones en que han de realizarse las mediciones**, diferenciando entre la medida del ruido del vehículo estando en marcha o parado. En el primer caso se especifica que las medidas se realizarán sobre un terreno despejado, en el que el ruido ambiental y el del viento sean al menos inferiores a 10 db (A) del ruido a medir. También se indican **las condiciones y dimensiones de la pista de medición**, la velocidad de aproximación de los vehículos a controlar, la altura sobre el suelo y distancia del vehículo a que debe colocarse el micrófono de medida, y el número de mediciones a efectuar.

Como se ha visto, para **controlar el ruido producido por vehículos se necesitan unas instalaciones que suponen un costo elevado**, caso que la Policía Local lo realizara directamente, y no se sabe si el Ayuntamiento de Zaragoza está dispuesto a llevarlo a cabo a corto plazo.

Los conductores de vehículos de motor, excepto los que sirven en vehículos de la Policía Gubernativa o Municipal, Servicio de Extinción de Incendios y Salvamentos y otros vehículos destinados a los servicios de urgencias, se abstendrán de hacer uso de sus dispositivos acústicos en todo el término municipal durante las veinticuatro horas del día, incluso en el supuesto de cualquier dificultad o imposibilidad de tránsito que se produzca en la calzada de las vías públicas. Sólo será justificable la utilización instantánea de avisadores acústicos **en casos excepcionales de peligro inmediato de accidente que no pueda evitarse por otros sistemas** (ARTÍCULO 8).

Queda prohibido forzar las marchas de los vehículos de motor produciendo ruidos molestos, como en caso de aceleraciones innecesarias, y forzar el motor en pendientes. También está prohibido **forzar las marchas por exceso de peso, o utilizar dispositivos que pueden anular la acción del silenciador** (ARTÍCULO 9).

El escape de gases debe estar dotado de un dispositivo silenciador de las explosiones, de forma que, en ningún caso se llegue a un nivel de ruidos superior al que establece para cada una de las categorías de vehículos; el dispositivo silenciador no podrá ponerse fuera de servicio por el conductor.

Tanto en las vías urbanas como en las interurbanas se prohíbe la circulación de vehículos de motor con el llamado *Escape de gases libre*. Se prohíbe también la circulación de los vehículos citados cuando los gases expulsados por los motores, en vez de atravesar un silenciador eficaz, salgan desde el motor a través de uno incompleto, inadecuado o deteriorado, o bien a través de tubos resonadores (ARTÍCULO 10).

### *Comportamiento de los ciudadanos en la vía pública y en la convivencia diaria*

**La producción de ruidos en la vía pública y en las zonas de pública concurrencia** (pinares, riberas, parques, etc.), o en el interior de edificios, deberá ser mantenida dentro de los límites que exige la convivencia ciudadana. Los preceptos de esta Sección se refieren a ruidos producidos especialmente en horas de descanso nocturno por:

**A.** Tono excesivamente alto de la voz humana o la actividad directa de personas.

**B.** Sonidos y ruidos emitidos por animales domésticos.

**C.** Aparatos e instrumentos musicales o acústicos.

**D.** Aparatos domésticos.

Lo anterior está recogido en el ARTÍCULO 11 de esta ORDENANZA DE RUIDOS Y VIBRACIONES. En la ORDENANZA el exceso de ruidos está más controlado desde las 10 de la noche hasta las 8 de la mañana.

### *Trabajos en la vía pública que produzcan ruido*

Los trabajos temporales como los de obras de construcción públicas o privadas, no podrán realizarse entre las 22,00 y las 8,00 horas si producen un incremento sobre el nivel de fondo de los niveles sonoros del interior de propiedades ajenas. Se exceptúa la prohibición de trabajar en horas nocturnas, las obras urgentes por razones de necesidad o peligro, o aquellas que por sus inconvenientes no puedan hacerse de día. El trabajo nocturno deberá ser autorizado expresamente por la autoridad municipal, que determinará los límites sonoros que deberá cumplir (ARTÍCULO 16).

### *Máquinas y aparatos susceptibles de producir ruidos y/o vibraciones*

No podrá instalarse ninguna máquina u órgano en movimiento de cualquier instalación, en/o sobre paredes, techos forjados u otros elementos estructurales de las edificaciones, salvo casos excepcionales en los que se justifique que no se produce molestia alguna al vecindario, o instalen los correspondientes elementos correctores, o que el alejamiento o aislamiento de la actividad respecto a viviendas sea suficiente (ARTÍCULO 18).

Con independencia de las restantes limitaciones de esta ORDENANZA, **en el interior de cualquier espacio abierto o cerrado**, destinado a reuniones, espectáculos o audiciones musicales (discotecas y similares), **no podrán superarse niveles sonoros máximos de 90 db (A), en ningún punto del local destinado al uso de clientes, excepto que se coloque en el acceso o accesos al referido espacio el aviso siguiente: Los niveles sonoros del interior pueden producir lesiones permanentes en el oído.** El aviso deberá ser perfectamente visible, tanto por su dimensión como por su iluminación (ARTÍCULO 25).

### *Condiciones de instalación y apertura de actividades*

Las condiciones exigidas en los locales situados en edificios habitados y destinados a cualquier actividad que pueda considerarse como foco de ruido serán las siguientes:

**A.** Los elementos constructivos horizontales y verticales de separación entre cualquier instalación o actividad que pueda considerarse como *foco de ruido* y todo recinto contiguo deberán, mediante tratamiento de insonorización apropiado **garantizar un aislamiento acústico mínimo de 45 db durante el horario de funcionamiento de los focos y de 60 db si se ha de funcionar entre las 22,00 y las 8,00 horas aunque sea de forma limitada.**

**B.** El conjunto de elementos constructivos de los locales en los que estén situados los focos de ruido no contiguos a otras edificaciones, como son fachadas y muros de patio de luces, deberán asegurar una media de aislamiento mínimo al ruido aéreo de 33 db durante el horario de funcionamiento de dicho foco de ruido.

**C.** Los valores del aislamiento se refieren también a los orificios y mecanismos para la ventilación de los locales emisores tanto en invierno como en verano (ARTÍCULO 28).

Todas las actividades susceptibles de producir molestias por ruido deberán ejercer su actividad **con las puertas y ventanas cerradas** (ARTÍCULO 31).

### *Características de la medición de ruidos y límites de nivel*

La determinación del nivel sonoro se realizará en decibelios ponderados y así se expresará, conforme a la red de ponderación normalizada A (db A). NORMA UNE 21314/75 (ARTÍCULO 32).

La valoración de los niveles sonoros que establece la presente ORDENANZA se regirá por las siguientes normas:

**1.** La medición se llevará a cabo en el lugar en que su nivel sea más alto, y si fuera preciso, en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas.

**2.** Los dueños, poseedores o encargados de los generadores de ruidos facilitarán a los técnicos municipales el acceso a sus instalaciones o focos generadores de ruidos y dispondrán de su funcionamiento a las distintas velocidades, cargas, marchas o volumen que les indiquen dichos técnicos. Asimismo, podrán presenciar el proceso operativo.

**3.** En previsión de los posibles errores de medición se adoptarán las siguientes precauciones:

**A. Contra el efecto de pantalla:** El observador se situará en el plano normal al eje del micrófono y lo más separado del mismo que sea compatible con la lectura correcta del indicador sonómetro.

**B. Contra la distorsión direccional:** situado en estación el aparato se le girará en el interior del ángulo sólido determinado por un octante y se fijará en la posición cuya lectura sea equidistante de los valores extremos así obtenidos.

**C. Contra el efecto del viento:** Cuando se estime que la velocidad del viento es superior a 1,6 metros por segundo se empleará una pantalla contra el viento. Para velocidades superiores a 5 metros por segundo se desistirá de la medición, salvo que se empleen aparatos especiales o se apliquen las correcciones necesarias.

**D. En cuanto a las condiciones del lugar de la medición,** no se sobrepasarán los límites especificados por el fabricante del aparato de la medida en cuanto a temperatura, humedad, vibraciones, campos electrostáticos y electromagnéticos, etc.

4. El aparato medidor, sonómetro, deberá cumplir lo establecido en las normas IEC-651 o UNE 21.314, siendo el mismo de clase 1 ó 2.

### 5. Medidas de ruido en exteriores.

A. Las medidas en exteriores se efectuarán entre 1,2 y 1,5 metros sobre el suelo y, si es posible, a 3,5 metros, como mínimo, de las paredes, edificios u otras estructuras que reflejan el sonido.

B. Cuando las circunstancias lo indiquen, se pueden realizar medidas a mayores alturas y más cerca de las paredes (por ejemplo, a 0,5 metros de una ventana abierta, haciéndolo constar).

### 6. Medidas de ruido en interiores.

A. Las medidas en interiores se efectuarán a una distancia mínima de **1 metro de las paredes, entre 1,2 y 1,5 metros del suelo y alrededor de 1,5 metros de las ventanas.**

B. Con el fin de reducir las perturbaciones debidas a ondas estacionarias, los niveles sonoros medios en los interiores se promediarán al menos en tres posiciones, separadas entre sí en más 0,5 metros.

C. En caso de imposibilidad de cumplir con este requisito **se medirá en el centro de la habitación y a no menos de 1,5 metros del suelo.**

D. La medición en los interiores de la vivienda se realizará con puertas y ventanas cerradas, eliminando toda posibilidad de ruido interior de la propia vivienda (frigoríficos, televisores, aparatos musicales, etc).

**7. Ruido de fondo.** Para la evaluación de los niveles de ruido en la forma reseñada anteriormente se tendrá en consideración el nivel sonoro de fondo que se aprecie durante la medición, de acuerdo con el procedimiento incluido en el ANEXO I de esta ORDENANZA (ARTÍCULO 33).

El nivel de los ruidos interiores de viviendas transmitidos a ellas por impactos de alguna actividad, con excepción de los originados por el tráfico, no superarán los siguientes límites:

- Entre las 8,00 y las 22,00 horas, 45 db (A)
- Entre las 22,00 y las 8,00 horas, 30 db (A)

### *Fuentes móviles*

**La Policía Municipal** formulará denuncia contra el propietario de todo vehículo que, a su juicio, sobrepase los niveles máximos permitidos, indi-





cando la obligación de presentar el vehículo en el lugar y horario preciso para su reconocimiento e inspección. Si no se presentase el vehículo, se presumirá la conformidad de su propietario con la denuncia formulada (ARTÍCULO 36). Si inspeccionado el vehículo a que se hace referencia en el ARTÍCULO anterior no superase los límites sonoros permitidos, la denuncia será sobreseída (ARTÍCULO 37).

En la **Disposicion final de esta ORDENANZA** viene reflejado que *La infracción de las normas contenidas en esta Ordenanza Municipal acarreará a los infractores, con independencia de otras responsabilidades legalmente exigibles, la imposición de las correspondientes sanciones. El Ayuntamiento, junto a la sanción impuesta, indicará al infractor el plazo en que debe corregir la causa que haya dado lugar a la misma.*

### *Las Patrullas de Policía Local en el tema del ruido*

En esta ORDENANZA sobre ruidos es donde más actuaciones suele tener la Policía Local, debido principalmente a las quejas de los vecinos de pubs, discotecas, bares, etc, haciendo las mediciones oportunas y formulando denuncia si excede de los límites establecidos.

Lo primero que tiene que hacer la Patrulla es subir a la vivienda del que ha denunciado el hecho, y hacer las mediciones correctas de acuerdo con los ARTÍCULOS 33 y 34 de esta ORDENANZA, si el **resultado es positivo**, se le informará verbalmente al denunciante indicándole que se procederá a denunciar de oficio al establecimiento. Caso de **resultado negativo** se le informará del mismo y se le explicará, que el trámite a seguir si lo estima oportuno sería presentar una denuncia por escrito en el Ayuntamiento o Gerencia de Urbanismo, abonando las tasas que exige la ORDENANZA FISCAL

y los técnicos competentes del Servicio de Medio Ambiente, comprobarán con más detalle y precisión si hay irregularidades en la insonorización del local. Caso de salir la denuncia positiva se le reintegra lo abonado, pasándole el cargo al establecimiento.

Si la medición ha resultado positiva en la vivienda del denunciante, para completar correctamente el servicio, se le debe comunicar verbalmente al titular del establecimiento o al encargado el resultado, indicándole que debe bajar el volumen. Es conveniente hacer otra medición en el interior del local, para ver los decibelios que hay, de esos decibelios tomados *in situ* se le restan los de la vivienda y de esta forma obtendremos con bastante acierto el grado de insonorización del local, que si funciona en horario nocturno, es decir de 22,00 a las 8,00 horas debe tener un aislamiento de 60 decibelios, y si es en las restantes horas, con 45 decibelios de aislamiento o insonorización se considera suficiente, de acuerdo con el ARTÍCULO 28 de esta ORDENANZA.

Los resultados de la medición interior del local se deben reflejar también en la denuncia, ya que de no tener la insonorización adecuada, junto con la sanción se le requerirá al titular, para que lo acondicione de acuerdo y con los límites de esta ORDENANZA.

Si la medición de dentro del local es más alta que 90 decibelios (A), se comprobará que existe un rótulo donde indique, que los niveles sonoros del interior pueden producir lesiones permanentes en el oído, caso contrario se formularía otra denuncia.

Para cumplimentar correctamente estos servicios las **actuaciones deben ser de paisano y con el vehículo camuflado**, ya que en las puertas de estos establecimiento que saben que producen exceso de ruidos, suele haber alguna persona que avisa para que bajen el volumen, cuando ve llegar al coche policial.

## **ORDENANZA DE LIMPIEZA PÚBLICA, RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS**

Esta ORDENANZA compuesta por 79 ARTÍCULOS tiene por objeto la regulación de actividades y servicios de limpieza de los espacios públicos y privados, recogida de basuras, desechos y residuos sólidos urbanos y control y tratamiento de los mismos, para conseguir las condiciones adecuadas de salubridad, pulcritud, ornato y bienestar ciudadano, en orden a la debida protección del medio ambiente.

Trata de la limpieza de calles de dominio público y zonas privadas. **Prohíbe** la rebusca y triaje de basuras, partir leña en la vía pública, así como encender lumbre, arrojar aguas sucias, lavar vehículos, tener los contenedores llenos más de 24 horas, llevar perros sueltos, transportar tierra escombros, etc. sin cubrir, arrojar a la vía pública cualquier desperdicio.

También exige a las empresas de transportes públicos que mantengan limpias de grasas y aceite el pavimento de las paradas, especialmente, el principio y final de trayecto (ARTÍCULO 23). A los que ocupen espacios pú-

blicos (quioscos, garitas, veladores, etc), se les exige que coloquen papeleras por su cuenta y que mantengan limpio el espacio ocupado (ARTICULO 25).

**Los solares** sin edificar deberán estar necesariamente vallados, aunque el Ayuntamiento puede permitir la ausencia de vallado en los casos en que transitoriamente, los solares se destinen a esparcimiento, bienestar social o funciones de interés público (ARTICULO 26 y 27).

**En cuanto a la limpieza de edificaciones**, dice la ORDENANZA que: Los propietarios de las fincas, viviendas y establecimientos están obligados a mantener en constante estado de limpieza fachadas y diferentes partes de los inmuebles que sean visibles desde la vía pública, conservando la estética del edificio, en consonancia con lo exigido en el ARTICULO 181 de la LEY DEL SUELO. (ARTICULO 28).

**Queda prohibido**, al objeto de mantener las condiciones de limpieza y pulcritud que exigen el ornato y la estética de la ciudad:

A. Colocar carteles y realizar inscripciones o pintadas en paredes y muros, quioscos, cabinas, fachadas, farolas, verjas, vallas, papeleras, etc. en lugares o emplazamientos no autorizados.

B. Rasgar, ensuciar o arrancar aquellos carteles o anuncios situados en los lugares o emplazamientos autorizados al efecto. (ARTICULO 30).

Cuando un inmueble haya sido objeto de pintadas o de pegado de carteles, el propietario o persona encargada lo comunicará al Ayuntamiento de Zaragoza, que procederá a su limpieza, con cargo a la persona que resulte responsable (ARTICULO 32).

La vigilancia y cumplimiento de los preceptos de esta ORDENANZA DE LIMPIEZA, es una labor principalmente del **Policía de Barrio** que conoce la zona y que puede detectar de inmediato cualquier anomalía o infracción que se produzcan, con la ayuda naturalmente de los vecinos del lugar.

## **ORDENANZA MUNICIPAL DE USO DE ZONAS VERDES**

La presente ORDENANZA compuesta de 13 ARTICULOS, determina y normaliza el uso de los espacios libres y zonas verdes que ha de regir dentro del término municipal de Zaragoza (ARTICULO 1).

### *Protección del entorno*

Con carácter general, para la buena conservación y mantenimiento de las diferentes especies vegetales de las zonas verdes **no se permitirán**, salvo autorización municipal, **los siguientes actos:**

**A. Toda manipulación realizada sobre los árboles y plantas.**

**B. Caminar por zonas acotadas.**

**C. Pisar césped de carácter ornamental, introducirse en el mismo y utilizarlo para jugar, reposar o estacionarse sobre él.** Se entenderá por césped ornamental aquel que sirva de fondo para jardines de tipo ornamental y en los que intervenga la flor, el seto recortado o cualquier otro tipo de trabajo de jardinería.

**D. Cortar flores, ramas o especies vegetales.**

**E. Talar o apear árboles situados en espacios públicos.**

F. Podar, arrancar o partir árboles, pelar o arrancar sus cortezas, clavar puntas, atar a los mismos columpios, escaleras, herramientas, soportes de andamiaje, ciclomotores, bicicletas, carteles o cualquier otro elemento, trepar o subir a los mismos.

G. Depositar, aún de forma transitoria, materiales de obra sobre los alcorques de los árboles, o verter en ellos cualquier clase de productos.

H. Arrojar en zonas verdes basuras, residuos, cascotes, piedras, papeles, plásticos, grasas o productos caústicos o fermentables, o cualquier otro elemento que pueda dañar las plantaciones.

I. Encender fuego, cualquiera que sea el motivo, en lugares que no estén expresamente autorizados y no tengan instalaciones adecuadas para ello.

Los perros deberán ir conducidos por personas y provistos de correa, salvo en las zonas debidamente acotadas para ellos, circulando por la zonas de paseo de los parques, evitando causar molestias a las personas, acercarse a los juegos infantiles, penetrar en las praderas de césped, en los macizos ajardinados, en los estanques o fuentes y espantar a las palomas, pájaros y otras aves.

Sus conductores cuidarán de que depositen sus deyecciones en los lugares apropiados y siempre alejados de los de ubicación de juegos infantiles, zonas de niños, etc. (ARTÍCULO 7).

Salvo en los lugares especialmente habilitados al efecto, **no se permitirá acampar, instalar tiendas de campaña o vehículos a tal efecto habilitados**, practicar camping o establecerse con alguna de estas finalidades, cualquiera que sea el tipo de permanencia (ARTÍCULO 8).

**El mobiliario urbano existente en los parques, jardines y zonas verdes**, consistente en bancos, juegos infantiles, papeleras, farolas, fuentes, señalización y elementos decorativos como adornos, estatuas, etc, deberá mantenerse en el más adecuado y estético estado de conservación. Los







causantes de su deterioro o destrucción serán responsables no sólo del resentimiento del daño producido, sino que serán sancionados administrativamente de conformidad con la falta cometida. Asimismo serán sancionados los que haciendo uso indebido de tales elementos perjudiquen la buena disposición y utilización de los mismos por los usuarios de tales lugares (ARTÍCULO 11).

**Los Policías Locales tienen encomendada la vigilancia de los parques y zonas ajardinadas de la Ciudad, de forma especial,** ya que son lugares destinados al recreo, descanso, esparcimiento y en general a la contemplación y meditación, requiriendo **una permanente vigilancia,** para evitar el mal uso y deterioro del entorno natural y mobiliario urbano, detectando y evitando si es posible todo acto de *gamberradas* que altere el orden establecido. Las *gamberradas* son la lacra principal de estos lugares, se hacen pintadas en monumentos, se derriban al suelo y son destrozados, se dispara con escopetas de aire comprimido a los pájaros y aves, a las farolas, se rompen los bancos, papeleras, etc., siendo necesario la colaboración de todos los usuarios de estas zonas, denunciando estos hechos lo más rápidamente posible al 092 o bien a la Patrulla de la zona si es localizable.

## **ORDENANZA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CONTRA RADIACIONES IONIZANTES**

La presente ORDENANZA compuesta de 33 ARTÍCULOS y un anexo tiene por objeto la protección de los ciudadanos en general, en el término municipal de Zaragoza, con respecto a las radiaciones ionizantes de cualquier origen, por lo que se refiere a la licencia municipal de las instalaciones y actividades clasificadas como peligrosas, insalubres y nocivas por radiactividad, y al control de los aparatos y fuentes que produzcan tales radiaciones (ARTÍCULO 1).



Las exigencias que se establezcan para el ejercicio de las actividades a que se refiere esta ORDENANZA serán controladas a través de las **correspondientes licencias o autorizaciones municipales**, ajustándose a la normativa general y al ejercicio de las facultades de comprobación e inspección reconocidas por la legislación vigente (ARTÍCULO 3).

Las actividades se dividen en tres tipos:

1. **Instalaciones nucleares** (prohibiéndose la instalación en el término municipal de Zaragoza de centrales nucleares).
2. **Instalaciones radiactivas** (de primera, segunda o tercera categoría).
3. **Actividades e instalaciones en que se originan radiaciones ionizantes** (ARTÍCULO 6).

La Policía Local en cumplimiento de esta ORDENANZA lo único que puede hacer, es tener un control de las mismas, y saber que cuentan con la autorización o licencia municipal correspondiente.

## **ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS**

Esta ORDENANZA consta de 10 ARTÍCULOS, y tiene por objeto ordenar los transportes de mercancías peligrosas que hayan de utilizar carreteras, ferrocarril, vías urbanas o suburbanas o vías aéreas que atraviesan el término municipal de Zaragoza, con el fin de prevenir los riesgos y ordenar las medidas oportunas para salvaguardar la seguridad y la salud de la población en lo que respecta a la competencia municipal.

Se requerirá **permiso excepcional, expedido por el Ayuntamiento**, para el transporte de estas mercancías **por carreteras**, de conformidad con lo establecido en la vigente ORDENANZA reguladora de la comisión, señalización y tramitación de permisos especiales de circulación y estacionamiento en el término municipal de Zaragoza y en el ARTÍCULO 23.2 del REAL DECRETO 1999/79, de 29 de junio, modificado por el REAL DECRETO 1677/1980, de 29 de agosto, y REAL DECRETO 1723/84, de 20 de junio.

En cuanto al transporte de mercancías peligrosas por **ferrocarril o por vía aérea** que tengan su destino u origen en Zaragoza, precisarán de un permiso municipal especial, a cuyo fin se tendrán en cuenta el tipo, cantidad y garantías de identificación de las mercancías transportadas, envases, recipientes y embalajes, blindajes, dosis de radiactividad, destinatario, recorrido y trasvases a realizar y cuantos datos requieran para una mejor identificación del posible peligro en orden a la adopción de medidas precautorias para garantizar la seguridad de la población (ARTÍCULO 4).

Queda **prohibida la detención de cualquier vehículo de transporte por carretera de mercancías peligrosas**, tanto si se halla vacío como cargado en cualquier vía pública del término municipal de Zaragoza. Se **exceptúa** el estacionamiento durante la operación de carga y descarga, y únicamente durante el tiempo mínimo necesario para realizar dichas operaciones. Todo ello de conformidad con lo establecido en el ARTÍCULO 5 de la Ordenanza reguladora de la concesión, señalización y tramitación de permisos especiales de circulación y estacionamiento en el término municipal de Zaragoza (ARTÍCULO 6).

El ARTÍCULO 5 antes citado dice textualmente el apartado 3. "En los casos exclusivos en que, por razones de fuerza mayor o por estar el origen o final del viaje en una carretera municipal, no se pueda evitar el paso de

vehículos con mercancías peligrosas por vías públicas municipales, **deberá obtenerse del Ayuntamiento, previa justificación de la necesidad**, un permiso excepcional en el que se determinará calendario, horario, itinerario y, en su caso, la necesidad de acompañamiento. Los citados permisos serán **concedidos por la Alcaldía-Presidencia**, tras informe de los servicios de Tráfico e Industria, si se justifica el cumplimiento de todas las disposiciones legales vigentes.

En cuanto al transporte por **ferrocarril** deberá cumplirse la vigente legislación específica de carácter estatal (ARTÍCULO 7). Queda prohibido el cruce de trenes de mercancías peligrosas con cualquier otro convoy ferroviario en los túneles de doble circulación y longitud superior a 100 metros. Deberá evitarse el estacionamiento prolongado de trenes de mercancías peligrosas, así como el estacionamiento de más de un tren de mercancías peligrosas, en una misma estación. Asimismo, los trenes con estas materias que no tengan su destino u origen en Zaragoza deberán evitar la detención para cambios de personal y material del convoy en su término municipal, en orden a la protección y seguridad de la población (ARTÍCULO 8).

**La Policía Local** tiene una misión muy importante que cumplir en esta ORDENANZA, que es la seguridad general de la población frente a unos riesgos que conlleva el transporte de mercancías peligrosas (recuerdese el trágico suceso del camping de los Alfaques, donde murieron más de doscientas personas, por causa de un accidente de un vehículo que transportaba una mercancía altamente inflamable).

Si la Policía obliga a cumplir lo que dice esta ORDENANZA los riesgos serán mínimos. Si en cambio por exceso de otras funciones, o por negligencia, entran en el casco urbano transportes con mercancías peligrosas sin control alguno, se está creando un peligro potencial a la población.

**La misión de las Patrullas de Policía Local se debe fundamentar en lo siguiente:**

1. **Evitar** que entren en el casco urbano vehículos con distintivos de mercancías peligrosas sin autorización municipal.

2. Caso que se detectara algún vehículo de estas características, **detener su marcha y solicitar el permiso expedido por la Muy Ilustre Alcaldía-Presidencia**. Si lo presenta se debe comprobar al menos lo siguiente:

A. Si se ajusta al itinerario marcado en el permiso.

B. Si está circulando dentro del horario descrito.

C. Comprobar si se especifica en el permiso que debe ser acompañado por Policía Local. Si no cumple con alguno de los requisitos citados se le formulará denuncia de acuerdo con el ARTÍCULO 5 de la ORDENANZA REGULADORA DE LA CONCESIÓN, SEÑALIZACIÓN Y TRAMITACIÓN DE PERMISOS ESPECIALES DE CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO.

3. **Si el vehículo detectado carece de la autorización correspondiente**, la patrulla de Policía una vez tomados los datos del conductor, del vehículo, de la numeración de los paneles, y de la cantidad de mercancía peligrosa transportada, para formular la denuncia de acuerdo con el ARTÍCULO citado anteriormente y el 4º de esta ORDENANZA y seguidamente **le obligará a abandonar el casco urbano**, escoltándolo con un vehículo policial.

**Espectáculos públicos  
y actividades recreativas**





## ***Introducción***

La necesidad y oportunidad del nuevo REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, aprobado por el R.D. 2826/1982, de 27 de agosto (BOE de 6.11.1982), no puede ser más evidente si se tiene en cuenta que han transcurrido más de cuarenta y cinco años desde que se promulgara el anterior de 3 de mayo de 1935, a raíz del incendio del teatro Novedades de Madrid, y que durante ese tiempo han cambiado sustancialmente la problemática general de espectáculos, las preocupaciones y actividades de la Sociedad destinataria de los mismos y las estructuras administrativas encargadas de velar por la protección de los intereses generales relacionados con ellos.

Bajo un principio de amplia libertad se presenta la necesidad de una máxima potenciación de la Seguridad Ciudadana que permita el ejercicio plena de esa libertad. Remedando la famosa frase de Melchor de Jovellanos de *el pueblo que trabaja no necesita que el Gobierno le divierta, pero si que le deje divertirse*, tendríamos que decir hoy que, desde luego, el Gobierno no debe decir al pueblo que ha de hacer para divertirse o planificarle la diversión, sino garantizar la seguridad ciudadana y el respeto a los intereses generales y a las personas en el ejercicio de ese derecho (y quizás deber) de diversión.

Por ello, el nuevo REGLAMENTO como indica su denominación *de policía* se mantiene estrictamente en el ámbito de la intervención (o policía o seguridad ciudadana).

Por otro lado, y conforme también a su denominación, el REGLAMENTO es *general*, limitándose sustancialmente salvo algunas excepciones a la regulación de aspectos generales, constituyendo el marco fundamental de un conjunto de REGLAMENTOS especiales, de contenido propiamente técnicos,



referidos a espectáculos o grupos de espectáculos concretos, promulgados mediante disposiciones de menor rango normativo y adaptadas por tanto a la naturaleza y a la modalidad de las respectivas materias de acuerdo con el ritmo progresivo de las correspondientes técnicas.

## ***Ambito de aplicación de la nueva normativa***

Como ha quedado dicho, el nuevo REGLAMENTO de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, es ambicioso respecto de su ámbito de aplicación. En su preámbulo se señala que se ha estimado que el ámbito material debe ser exhaustivo, comprendiendo no sólo los espectáculos públicos propiamente dichos, sino también las restantes actividades recreativas y los establecimientos públicos y que, salvo algunas excepciones, el nuevo REGLAMENTO ha de limitarse sustancialmente a la regulación de aspectos netamente jurídicos y generales. Según tales principios, pretende, según se pone de manifiesto en su ARTÍCULO primero, que sus preceptos sean aplicables a cualquier tipo de actividad que guarde relación con el espectáculo, con el recreo o con el simple ocio, es decir, a los espectáculos, a los deportes, a los juegos, a los recreos y establecimientos destinados al público, enumerados en el Anexo, así como a las demás actividades de análogas características, siendo indiferente, para que resulte procedente aquella aplicación, que la titularidad de las actividades sea pública o privada y que éstas se propongan o no finalidades lucrativas. Es laudable que, por primera vez, se incluyan en una regulación general los deportes-espectáculos, respecto a los que el REGLAMENTO de 1935 presentaba una gran laguna (Nafría Collado).

Con lo dicho, y a la vista de la enumeración del Nomenclator que, a modo de Anexo, el REGLAMENTO incluye en su texto, queda delimitado su ámbito de aplicación material, que es como sigue:

### **I. Espectáculos públicos celebrados en edificios o locales.**

1. *Espectáculos públicos propiamente dichos, especialmente:*
  - Cinematógrafos.
  - Teatros.
  - Conciertos.
  - Circos.
  - Variedades y folklore.
  - Espectáculos taurinos.
  - Teleclubes.
  - Teatros, cines, circos y demás espectáculos ambulantes.
2. *Espectáculos y actividades deportivas en locales o recintos, concretamente en:*
  - Campos de fútbol.
  - Campos de baloncestos, balonmano y balonvolea.
  - Pistas de tenis.
  - Pistas de patinaje y de hockey sobre hierba y sobre patines.
  - Velódromos.
  - Circuitos de carreras motociclistas y automovilistas.

- Hipódromos.
- Canódromos.
- Campos de tiro.
- Bolerías.
- Frontones.
- Gimnasios y pistas de atletismo.
- Piscinas.
- Locales de boxeo.
- Beisbol.

## II. Otros espectáculos y actividades deportivas.

3. *Espectáculos y actividades deportivas en espacios abiertos y especialmente en:*
  - Teatros, cines y demás espectáculos de verano o al aire libre.
  - Regatas y otros espectáculos o actividades deportivas náuticas.
  - Espectáculos y actividades deportivas aeronáuticas.
  - Carreras ciclistas, motociclistas y automovilistas en las vías públicas.
  - Moto-Cross.
  - Actividades y competiciones de esquí.
  - Pruebas de pedestrista o maratones deportivos y populares.

## III. Actividades recreativas.

4. *Juegos de azar:*
  - Casinos de juego.
  - Salas de bingo.
  - Máquinas recreativas y de azar.
  - Tómbolas.
  - Salones recreativos.
5. *Atracciones y en concreto:*
  - Atracciones y casetas de feria.
  - Parques de atracciones.
  - Parques zoológicos.
  - Safari-park.
6. *Otras actividades recreativas:*
  - Verbena y fiestas populares.
  - Manifestaciones folklóricas.
  - Salas de fiesta de juventud.
  - Discotecas y salas de baile.
  - Salas de fiesta con espectáculos o pases de atracciones.
  - Festivales, concursos de canciones o similares.
  - Romerías.

## IV. Establecimientos públicos.

7. *Establecimientos públicos, como:*
  - Restaurantes.
  - Cafés y cafeterías.
  - Bares y tabernas.

- Cafés-cantantes.
- Cafés-Teatros.
- Cafés-Conciertos.
- Tablaos flamencos.
- Salas de exposiciones y conferencias.

Como se ve, la enumeración del Nomenclator es muy detallada, abrigando pretensiones de exhaustividad, aunque no logradas, pues del examen de aquélla se observa cómo hay actividades que no han sido previstas (güisquerías, pubs, barras americanas, etc...). Por otra parte, el carácter enunciativo de las actividades prima sobre el intento de realizar una adecuada clasificación de locales y actividades, que hubiera favorecido no poco la futura regulación que, a través de REGLAMENTOS especiales, anuncia el REGLAMENTO GENERAL. Quizá, de la observación del contenido del Nomenclator podría deducirse la existencia de tres grupos de actividades: espectáculo público, actividad recreativa y lugar de pública concurrencia, aunque en algunos casos será difícil establecer la frontera entre uno y otro (una sala de fiestas es un espectáculo y a la vez una actividad recreativa). En todo caso, puede ser difícil establecer esas diferencias (el propio REGLAMENTO habla de espectáculos públicos propiamente dichos), si bien, a primera vista, podría decirse que en el primer grupo el público adopta una actitud totalmente pasiva, aunque contemplativa, en el segundo una presencia más activa y en el tercero se limita a concurrir a un lugar sin participación activa ni contemplar actividad alguna. Por estas razones, es de temer que los REGLAMENTOS especiales, reguladores en detalle de cada una de las actividades o grupos de actividad incluidas en el Nomenclator, habrán de ser muy numerosos, lo cual, en principio, no es bueno.

### ***Autoridades competentes para aplicar el reglamento***

Una de las importantes innovaciones contenidas en el nuevo REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS es, sin duda, la que hace referencia al reparto de las competencias administrativas. En síntesis, puede decirse que la Administración municipal ha experimentado un enriquecimiento singular de sus competencias en tal materia, aunque la Administración del Estado conserve todavía buen número de ellas, algunas de las cuales serán transferidas a las distintas Comunidades Autónomas, en ejecución de lo que se encuentra establecido en sus respectivos Estatutos.

Pero muchas de las competencias que conserva todavía la Administración del Estado pertenecen al tipo de las competencias llamadas compartidas, dejando al margen las competencias que, en virtud de posibles transferencias, puedan correr a cargo de las Comunidades Autónomas, las competencias administrativas en materia de espectáculos y actividades administrativas pueden considerarse agrupadas así:

1. Competencias exclusivas de los Gobernadores civiles.
2. Competencias de la Administración municipal.
3. Competencias compartidas entre la Administración Municipal y los Gobiernos civiles.

### ***Competencias exclusivas de los gobernadores civiles***

1. Autorizar la celebración de espectáculos diversiones o servicios con carácter extraordinario en locales distintos de aquellos para los que hubieren sido destinados (ARTÍCULO 45.2).

2. Establecer y actualizar el Registro Provincial de Empresas y Locales de espectáculos públicos (ARTÍCULO 50.4).

3. Autorizar las pruebas deportivas que se desarrollen en vías de más de un municipio de la provincia respectiva (ARTÍCULO 64.2).

### ***Competencias exclusivas de la administración municipal***

A partir de la promulgación del nuevo REGLAMENTO GENERAL, el eje de las competencias administrativas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas será la Administración municipal preferentemente.

Como veremos, a continuación, en el ejercicio de sus competencias, los órganos de la Administración municipal realizan unas funciones de carácter normativo y otras de marcado carácter ejecutivo, siendo las siguientes:

1. Dictar normas a través de ORDENANZAS, estableciendo requisitos complementarios de los exigidos por el REGLAMENTO GENERAL para los lugares, recintos e instalaciones destinados a espectáculos y recreos públicos. Igualmente, los alcaldes pueden dictar bandos.

2. Otorgar las licencias de construcción de locales de nueva planta, de adaptación o reforma de locales, de apertura de locales definitivas y provisionales, y las licencias adicionales y de instalaciones eventuales, suspender y revocar licencias de apertura.

3. Autorizar pruebas deportivas dentro del municipio respectivo (ARTÍCULO 64.2).

4. Autorizar la entrada en funcionamiento de las instalaciones eventuales, portátiles o desmontables (ARTÍCULO 48 I).

5. Sellar carteles y programas de espectáculos (ARTÍCULO 62).

6. Llevar el registro municipal de empresas y locales destinados a espectáculos y actividades recreativas (ARTÍCULO 50.4).

### ***Competencias compartidas entre la administración municipal y los gobiernos civiles***

Son muchas las ocasiones en las que el REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, al conferir determinadas competencias, está citando, indistintamente, la autoridad gubernativa y la autoridad municipal, con lo que, indudablemente, se está refiriendo por una parte a los órganos periféricos del Ministerio del Interior, es decir, a los gobernadores civiles y, por otra, a los alcaldes.

No cabe duda que la intención del legislador ha sido la de facilitar a los administrados mayor posibilidad de acceso a la Administración, me-

dante el ofrecimiento de más órganos administrativos donde solicitar y obtener las peticiones que aquéllos puedan formular. Cuando, en efecto, se trate de esa posibilidad de opción entre dos oficinas administrativas, la del Gobierno Civil o la del Ayuntamiento competente por razón de territorio, las ventajas pretendidas serán una realidad en casi todos los casos. Pero, cuando se trate del ejercicio de competencias de oficio, a cargo de la autoridad y no a instancia de parte, el hecho de que cualquiera de ellas, gubernativa o municipal, puedan iniciar aquel ejercicio indistintamente y, por tanto, con posibilidad de que ello acontezca simultáneamente, puede introducir un factor de desorden. Piénsese, por ejemplo en el ejercicio de las atribuciones para acordar la suspensión de espectáculos o para imponer sanciones que pueden duplicarse, o en la facultad de impartir órdenes al personal de vigilancia de las empresas que pueden ser contradictorias o estar desprovisto de la suficiente coordinación. Ciertamente que el REGLAMENTO, en algún caso, ha introducido mecanismos correctores a la dificultad que apuntamos (como comunicarse la incoación de ciertos expedientes) pero, aparte de que ello no constituye regla general, no creemos que tal solución pueda ser satisfactoria. Las competencias concurrentes, cuando cada órgano tiene delimitada la materia de su competencia, no genera problemas, pero las competencias compartidas que alcanzan a la totalidad del ámbito material y en nuestro caso, no ya entre órganos distintos sino entre Administraciones distintas, han de ser con frecuencia fuente de problemas.

La única explicación que puede hallarse en este estado de cosas se basa en la consideración de que algunas de las competencias compartidas encuentran su fundamento en razones de orden público, pues no debe olvidarse que a tenor de la normativa todavía vigente los alcaldes, dentro de sus respectivos términos municipales deben coadyuvar a la conservación de aquel orden, de acuerdo con las directrices e instrucciones de los Gobernadores civiles (recuérdese la ORDEN de 18 de abril de 1979).

Dicho esto, exponemos seguidamente la enumeración resumida de las **competencias que las autoridades municipales comparten con la autoridad gubernativa**, es decir con el Gobernador Civil de la provincia a que pertenezca el municipio de que se trate.

#### **Son las siguientes:**

1. Sellar los libros de Reclamaciones que las empresas están obligadas a tener.
2. Conocer los datos de identificación y las altas y bajas del personal de vigilancia de las empresas, en los casos en que éstas deban tenerlo.
3. Dar órdenes al personal de vigilancia de las empresas para el mejor cumplimiento de su función.
4. Acordar la reducción del límite de despacho directo de localidades al público.
5. Disponer que la apertura de determinados locales o recintos se anticipe antes de comenzar la actuación.
6. Conceder ampliaciones de horarios en atención a las peculiaridades de las poblaciones.
7. Prohibir los espectáculos, deportes o actividades recreativas en los casos previstos en el REGLAMENTO.
8. Comunicar a la autoridad judicial, por conducto del ministerio fiscal, la celebración de espectáculos o recreos que pueden ser constitutivos de



delito.

9. Suspender los espectáculos o recreos públicos en los supuestos previstos en el REGLAMENTO.

10. Inspeccionar permanentemente los locales destinados a espectáculos o recreos públicos, a través de visitas y reconocimiento de los funcionarios competentes.

11. Sancionar las infracciones con multas: los Gobernadores hasta 500.000 pts.; los Alcaldes según lo establecido en la legislación sobre régimen local, que no podrán exceder de 25.000 pts. en municipios con más de 500.000 habitantes<sup>16</sup>, salvo previsión legal distinta.

### ***Funciones de la policía local en materia de inspección de espectáculos públicos y actividades recreativas***

El REGLAMENTO GENERAL utiliza, indistintamente, las palabras *inspecciones y reconocimiento*, sin concretar cuál es la diferencia entre unas y otros, antes bien dando a entender que son actividades inseparables. Quizá pudiera estimarse que, cuando habla de inspecciones o facultades, inspectoras, se está refiriendo al bloque de atribuciones de que gozan las autoridades y sus agentes para ejercer el control de legalidad en las instalaciones y celebración de los espectáculos y recreos públicos. Y que, en cambio, cuando habla de reconocimiento, está pensando en las visitas de los funcionarios cualificados, que tienen a su cargo la comprobación de los aspectos técnicos en las aperturas y funcionamiento de locales y recintos. Sin embargo, el REGLAMENTO, **al referirse a la vigilancia policial**, como luego veremos, dice que ésta se referirá tanto a las condiciones físicas de los locales y de sus instalaciones como a otros extremos en el desarrollo de los espectáculos y actividades. Pero lo cierto es que determinados aspectos de los locales y sus instalaciones deben ser reconocidos por funcionarios cualificados, con ciertos conocimientos técnicos, al menos cuando la infracción no sea clara.

En primer lugar, el REGLAMENTO atribuye a los Gobernadores civiles y a los Alcaldes facultades inspectoras de carácter permanente (ARTÍCULO 47.1). Consecuente con tal mandato, una de las obligaciones de las empresas es permitir y facilitar las inspecciones que se acuerden por las autoridades competentes (ARTÍCULO 51, b).

En relación con lo dicho, el REGLAMENTO completa su contenido con dos reglas:

1. De acuerdo con las órdenes e instrucciones de los Gobiernos civiles, las Jefaturas superiores y las Comisarías provinciales y locales de policía, así como las Comandancias de la Guardia Civil, en los ámbitos territoriales a que, respectivamente, se extiende el ejercicio de sus atribuciones, considerarán los espectáculos y recreos públicos en general como actividades de especial interés policial y harán objeto a los mismos, y a los locales en que se celebren, de servicios ordinarios de vigilancia, designando, al efecto, los

16. ARTÍCULO 59 del R.D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia del Régimen Local.

funcionarios que cada momento y lugar hayan de encargarse de la misma (ARTÍCULO 78.1).

**2. También corresponde la función de vigilancia a las policías municipales**, bajo las órdenes de las respectivas autoridades, especialmente, en los municipios en que no tengan su sede fuerzas o unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado (ARTÍCULO 78.2).

Asimismo las ORDENANZAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAGOZA, determinan que los técnicos municipales y **los agentes de la Policía Municipal** a quienes se asigne esta tarea, **podrán realizar en cualquier momento visitas de inspección** para constancia del cumplimiento de las ORDENANZAS, debiendo cursar obligatoriamente las denuncias que resulten procedentes.

Siguiendo con el contenido, el Gobierno Civil de Zaragoza, mediante circular, de fecha 30 de enero de 1985, resuelve que los ayuntamientos de esta Ciudad y provincia, asuman las competencias que les atribuye el R.D. 2816/82 de 27 de agosto, por el que se aprueba el REGLAMENTO, con lo que a partir de esa fecha, el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza otorga las licencias y autorizaciones que contempla el citado REAL DECRETO y que, hasta entonces era competencia del Gobernador Civil, notificando a éste las licencias de apertura que se concedan a aquellos establecimientos de espectáculos públicos contenidos en el anexo del REGLAMENTO.

A los efectos establecidos en los puntos anteriores, los agentes de la autoridad que tengan especialmente encomendados servicios de vigilancia en locales de espectáculos y recreos públicos tendrán acceso libre y gratuito a los mismos, en acto de servicio, tanto la celebración de las sesiones o actividades públicas como durante las sesiones privadas, ensayos y demás actos protocolarios o preparatorios de las representaciones, exhibiciones o actividades (ARTÍCULO 78.3).

**El *modus operandi* de la vigilancia policial** aparece delimitado en el REGLAMENTO, y **es como sigue:**

**1.** La vigilancia policial se referirá, tanto a las condiciones físicas de los locales y de sus instalaciones como al orden y moralidad en el desarrollo de los espectáculos y actividades, a los horarios de celebración, a las condiciones de las personas que intervengan en los mismos y a la edad de los espectadores que asistan, teniendo en cuenta la calificación otorgada a tal efecto en cada caso (ARTÍCULO 79.1).

**2.** Si, como consecuencia de la vigilancia policial, se advirtieran indicios de deficiencias en los locales o en sus instalaciones, para la apreciación adecuada de las cuales fuera necesaria la actuación de profesionales o funcionarios técnicos o facultativos, los Agentes de la Autoridad lo deberán hacer constar así a los organismos competentes, bien directamente, en caso de urgencia, o bien a través de las Autoridades de que dependan, para que ordenen la práctica de las inspecciones pertinentes (ARTÍCULO 79.2).

**3. Los Agentes de la Autoridad vendrán obligados a denunciar, a las Autoridades administrativas correspondientes, cuantas infracciones observen de las disposiciones vigentes que incidan sobre los locales o recreos o sus instalaciones y sobre el desarrollo de los mismos** (ARTÍCULO 80.1).

**4.** Siempre que, con ocasión de la ejecución de sus servicios, los Agentes de la Autoridad advirtieran que la representación, exhibición o

actividad recreativa que se proyectara realizar, pudiera ser constitutiva de escándalo público, ofensas a instituciones o personalidades públicas o cualesquiera otra clase de delitos, informarán de inmediato al responsable del recreo o espectáculo. Si el recreo o espectáculo se estuviere desarrollando, levantarán el atestado correspondiente y lo cursarán a la Autoridad judicial en la forma ordinaria.

## *Las fuentes legales vigentes*

Las fuentes legales vigentes sobre los espectáculos públicos y las actividades son muchas y de muy distinta naturaleza, dada la variedad existente de unos y otras. Pero, a nuestro propósito, sólo interesa señalar aquí aquellas de las que emanan normas cuya aplicación a tales espectáculos o actividades tiene lugar de manera privativa. Queda, por tanto, excluida de nuestro interés, en primer lugar, toda la normativa de carácter fiscal y laboral, cuya incidencia en las empresas dedicadas al espectáculo o actividades similares se produce como en cualquier otro tipo de empresa. Igualmente, permanecen al margen de nuestra exposición las disposiciones que no guardan relación directa con la actividad administrativa de policía a que nos acabamos de referir en el número anterior, si bien citamos determinadas disposiciones que, aunque inciden tangencialmente en nuestra materia, deben ser tenidas en cuenta en la tramitación de expedientes que son objeto de nuestro estudio.

La norma de mayor rango legal sobre espectáculos públicos es todavía la LEY DE RÉGIMEN LOCAL, en cuyo ARTÍCULO 260 f) se establece que corresponde al Gobernador civil ejercer la policía de espectáculos y hacer cumplir el régimen establecido sobre suscripciones, cuestaciones públicas, festivales benéficos y otras iniciativas de análoga finalidad, expresiones éstas últimas que podrían ser consideradas como alusivas a las que consideramos después como actividades recreativas.

El contenido del anterior precepto, que fue repetido y ampliado por el derogado DECRETO DE GOBERNADORES de 1958, ha desaparecido en el nuevo Estatuto de estas autoridades, aprobado por REAL DECRETO 3117/1980, de 22 de diciembre, en el que, como función más emparentada con nuestra materia y confiada a los Gobernadores civiles, sólo hallamos la de mantener el orden público y proteger a las personas y bienes (ver ARTÍCULO 17).

En vista de ello, el repetido precepto de la LEY DE RÉGIMEN LOCAL, aunque, a nuestro juicio, vigente, debe ser admitido, en cuanto fuente legal, con las consiguientes reservas, pues, aparte de que sólo comprende de manera explícita a los espectáculos públicos propiamente dichos, su contenido ha sido excluido de la LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL<sup>17</sup>.

El REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS aprobado por ORDEN de 3 de mayo de 1935 ha sido hasta hace poco tiempo la disposición fundamental sobre esta materia. En un principio, fue de aplicación a todos los espectáculos y recreos públicos, cuya enumeración aparecía contenida en su

17. El ARTÍCULO 260 de la antigua LEY de Régimen Local, es uno de los preceptos de este texto legal que se estima vigente, porque regula una materia no local y no se encuentra en contradicción con el ordenamiento constitucional u otras leyes o disposiciones con fuerza de LEY que regulen la misma materia. Ver López-Nieto, *En torno a la disposición derogativa de la LEY de Bases de Régimen Local*, en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, número 2, 1986, pp. 87 y ss.

propio texto, que clasificaba los edificios o locales destinados a aquéllos en edificios cubiertos y edificios y locales al aire libre, incluyendo en cada uno de estos dos grupos de denominaciones de las distintas actividades de recreo. Pero, con el tiempo, fueron haciendo aparición nuevas modalidades de espectáculos y actividades recreativas, que fueron convirtiendo en disposición incompleta, y en algunos casos obsoleta, un REGLAMENTO que, en el momento de su promulgación, mereció una calificación muy favorable.

Por tales razones, el REGLAMENTO se fue completando con buen número de disposiciones, de las que algunas fueron derogadas por otras posteriores y otras ofrecen razonables dudas respecto de su vigencia. Entre ellas, fue notable la ORDEN de 9 de marzo de 1946, vigente hasta ahora, que afectó a las licencias de aperturas de cafés, bares, cervecerías y similares y al funcionamiento de salas de baile, locales de fiestas o establecimientos públicos de recreo análogos y cuyo escaso contenido, aunque, como se ve, de amplio ámbito de aplicación, incidía y modificaba preceptos del REGLAMENTO de 1935.

Otras disposiciones, promulgadas con posterioridad, fueron completando la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas o similares, que hoy, en tanto no se dicten los REGLAMENTOS especiales a que luego haremos mención, constituyen las fuentes legales vigentes sobre nuestra materia, que citamos a continuación, debidamente agrupadas:

#### **A. Horarios.**

1. ORDEN de 22 de julio de 1965, autorizando en ciertos casos la prórroga de la hora de cierre de los restaurantes, cafés, cafeterías, bares y establecimientos similares.

2. Resolución de la Dirección General de Seguridad, de 22 de diciembre de 1976, sobre jornada legal, horario de *drugstores* y establecimientos análogos.

3. ORDEN de 23 de noviembre de 1977, modificada por ORDEN de 29 de junio de 1981, reguladora del horario de espectáculos y establecimientos.

4. Telex Circular de la Dirección General de Seguridad de 31 de diciembre de 1977, sobre horario de bares especiales.

#### **B. Asistencia y tutela de menores.**

1. ORDEN de 2 de marzo de 1963, sobre asistencia de menores a espectáculos no deportivos.

2. REAL DECRETO 3449/1977, de 16 de diciembre, por el que se regula la publicidad exterior de espectáculos.

3. ORDEN de 28 de abril de 1978, desarrollando el REAL DECRETO anterior.

4. ORDEN de 31 de enero de 1980, por la que se prohíbe la entrada de menores de dieciséis años en salas de fiestas o bailes y otros establecimientos.

5. LEY 8/1980, de 10 de marzo, aprobando el Estatuto de los Trabajadores (ARTÍCULO 6.º).

6. REAL DECRETO 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

### C. Espectáculos en general.

Aunque no todas las disposiciones sean aplicables necesariamente a todos esos espectáculos, citamos las siguientes:

1. ORDEN de 22 de octubre de 1952, modificada por ORDEN de 29 de noviembre de 1956, regulando el procedimiento para la imposición de multas en las materias de cinematografía, teatro y espectáculos similares de competencia del Ministerio de Información y Turismo (hoy de Cultura).

2. DECRETO 2414/1961, de 30 de noviembre, modificado por DECRETO 3494/1964, de 5 de noviembre, aprobando el REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS, en cuyo Nomenclator anexo se hayan incluidos los locales de los espectáculos antes señalados, más los de circo.

3. ORDEN de 15 de marzo de 1963, modificada por la de 25 de octubre de 1965, aprobando las Instrucciones para aplicar el anterior REGLAMENTO.

4. LEY 46/1967, de 22 de julio, SOBRE NORMAS SANCIONADORAS EN DETERMINADAS MATERIAS DE COMPETENCIA PROPIA DEL MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO (hoy de Cultura).

5. REAL DECRETO 3071/1977, de 11 de noviembre, modificado por REAL DECRETO 1664/1980, de 6 de junio, POR EL QUE SE REGULAN DETERMINADAS ACTIVIDADES CINEMATOGRAFICAS.

6. REAL DECRETO 262/1978, de 27 de enero, SOBRE LIBERTAD DE REPRESENTACIÓN DE ESPECTÁCULOS.

7. ORDEN de 7 de abril de 1978, modificada por ORDEN de 3 de junio de 1981, SOBRE CALIFICACIÓN DE ESPECTÁCULOS TEATRALES Y ARTÍSTICOS.

8. LEY 3/1980, de 10 de enero, modificada por REAL DECRETO LEGISLATIVO 1257/1986, de 13 de junio, SOBRE CUOTAS DE PANTALLA.

9. LEY 1/1982, de 24 de febrero, sobre exhibiciones cinematográficas.

10. REAL DECRETO 1067/1983, de 27 de abril, que desarrolla el título primero de la LEY anterior.

11. ORDEN de 30 de junio de 1983, SOBRE CALIFICACIÓN DE PELÍCULAS CINEMATOGRAFICAS.

12. REAL DECRETO 2332/1983, de 1 de septiembre, POR EL QUE SE REGULA LA VENTA, DISTRIBUCIÓN Y LA EXHIBICIÓN PÚBLICA DE MATERIAL AUDIOVISUAL.

13. REAL DECRETO 1435/1985, de 1 de agosto, POR EL QUE SE REGULA LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL DE LOS ARTISTAS EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.

14. ORDEN de 8 de marzo de 1988, desarrollando varios DECRETOS anteriores.

15. REAL DECRETO 448/1988, de 22 de abril, POR EL QUE SE REGULA LA DIFUSIÓN DE PELÍCULAS CINEMATOGRAFICAS Y OTRAS OBRAS AUDIOVISUALES.

16. ORDEN de 20 de octubre de 1988, SOBRE REALIZACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DE FUEGOS ARTIFICIALES.

### D. Espectáculos taurinos.

Su normativa básica es la siguiente:

1. REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS TAURINOS, aprobado por ORDEN de 15 de marzo de 1962, modificado varias veces por ORDENES de fechas posteriores.

2. ORDEN de 10 de mayo de 1982, POR LA QUE SE REGULAN LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS TRADICIONALES.



### E. Establecimientos públicos.

1. DECRETO 231/1965, de 14 de enero, aprobando el Estatuto ordenador de empresas y actividades turísticas, modificado por REAL DECRETO 2199/1976, de 10 de enero, donde se citan expresamente los restaurantes (ver ARTICULOS 1 y 6).
2. ORDEN de 17 de marzo de 1965, aprobando la ORDENACIÓN DE RESTAURANTES, modificada por la ORDEN de 19 de junio de 1970.
3. ORDEN de 18 de marzo de 1965, aprobando la ORDENACIÓN DE CAFETERÍAS, modificada, igualmente, por la misma ORDEN de 1970.
4. La ORDEN mencionada de 1970, en cuanto regula determinados aspectos de los establecimientos anteriores.
5. ORDEN de 31 de marzo de 1976, SOBRE CONDICIONES DE ESTABLECIMIENTOS SITUADOS AL AIRE LIBRE.
6. DECRETO 2199/1976, de 10 de agosto, SOBRE RECLAMACIONES DE CLIENTES.

### F. Piscinas públicas.

1. ORDEN de 31 de mayo de 1960, que completó las normas generales del REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS de 1935, para hacerlas aplicables a las piscinas públicas.
2. ORDEN de 12 de julio de 1961, que sometió las piscinas que no sean de carácter exclusivamente familiar a las prescripciones de la ORDEN anterior.
3. DECRETO 87/1987, de 17 de junio de la Diputación General de Aragón.
4. DECRETO 8/1988, de 19 de enero de la Diputación General de Aragón.

### G. Juegos de azar.

Su normativa básica es la siguiente:

1. REAL DECRETO 444/1977, de 11 de marzo, modificado por REAL DECRETO 2709/1978, de 14 de octubre, SOBRE RIFAS Y TÓMBOLAS.
2. ORDEN de 9 de enero de 1979, por la que se aprueba el REGLAMENTO DE CASINOS DE JUEGO.
3. ORDEN de 9 de enero de 1979, por la que se aprueba el REGLAMENTO DE JUEGO DEL BINGO.
4. REAL DECRETO 1067/1981, de 24 de abril, aprobando el REGLAMENTO DE JUEGO MEDIANTE BOLETOS.
5. REAL DECRETO 593/1990, de 27 de abril, por el que se aprueba el REGLAMENTO DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR<sup>18</sup>.

### H. Pruebas deportivas.

ARTÍCULO 7 del REAL DECRETO LEGISLATIVO 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto, articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

18. Una recopilación completísima sobre la materia de juego puede verse en **Díez Cifuentes: Juegos de Azar. Legislación estatal y autonómica**, Madrid, 1988. Para máquinas recreativas y de azar, ver **Fentanes y Huerta: Régimen jurídico de las máquinas recreativas y de azar**, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1988.

### **I. Campos de tiro.**

Debe estarse en esta materia a lo dispuesto en el REGLAMENTO de Armas, aprobado por REAL DECRETO 2179/1981, de 24 de julio, que se ocupa de los polígonos o galerías de tiro.

### **J. Otras normas aplicables.**

Al margen de las citadas disposiciones, es preciso citar otras, a las que ya hemos aludido, cuya existencia debe ser tenida en cuenta al tramitar determinados expedientes sobre espectáculos o actividades recreativas por diversos motivos. Estas otras disposiciones son las siguientes:

1. DECRETO 2413/1973, de 20 de septiembre, que aprobó el REGLAMENTO ELECTROTÉCNICO PARA BAJA TENSIÓN, cuyas Instrucciones complementarias fueron aprobadas por ORDEN de 31 de octubre de 1973 y modificada parcialmente por ORDENES posteriores.

2. DECRETO 3099/1987, de 8 de septiembre, por el que se aprueba el REGLAMENTO DE SEGURIDAD PARA PLANTAS E INSTALACIONES FRIGORÍFICAS, en el que se citan locales de pública concurrencia y locales comerciales, que importan a nuestro propósito (ver ARTÍCULOS 16 y 18). Este REGLAMENTO fue modificado por REAL DECRETO 394/1979, de 2 de febrero, derogado parcialmente por REAL DECRETO 1618/1980, de 4 de julio y modificado de nuevo por REAL DECRETO 754/1981, de 13 de marzo. Sus Instrucciones complementarias fueron aprobadas por ORDEN de 24 de enero de 1978, modificadas posteriormente.

3. ORDEN de 8 de junio de 1978, por la que se establecen normas relativas a la ocupación de vías públicas.

4. REAL DECRETO 1884/1978, de 26 de julio, sobre apertura de establecimientos comerciales por extranjeros.

5. REAL DECRETO 2429/1979, de 6 de julio, que aprobó la NORMA BÁSICA DE LA EDIFICACIÓN NBE-CT-79, sobre condiciones técnicas en los edificios.

6. REAL DECRETO 1618/1980, de 4 de julio, que aprobó el REGLAMENTO DE INSTALACIÓN DE CALEFACCIÓN, CLIMATIZACIÓN Y AGUA CALIENTE SANITARIA, cuyas Instrucciones técnicas complementarias fueron aprobadas por ORDEN de 16 de julio de 1981, modificada posteriormente.

7. REAL DECRETO 2059/1981, de 10 de abril, que aprobó la NORMA BÁSICA DE LA EDIFICACIÓN NBE-CPI-81, sobre condiciones de protección civil contra incendios en los edificios, modificada por REAL DECRETO 1587/1982, de 25 de junio, el cual dispone, además, que, con sus modificaciones, la norma se denominará abreviadamente NBE-CPI-82.

8. REAL DECRETO 1909/1981, de 24 de julio, que aprobó la NORMA BÁSICA DE LA EDIFICACIÓN NBE-CA-81, sobre condiciones acústicas en los edificios, modificada por REAL DECRETO 2115/1982, de 12 de agosto. Puede verse, además, la ORDEN de 29 de septiembre de 1988.

9. REAL DECRETO 1423/1982, de 18 de junio, aprobando la REGLAMENTACIÓN TÉCNICO-SANITARIA PARA EL ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE CALIDAD DE LAS AGUAS POTABLES DE CONSUMO PÚBLICO (ver ARTÍCULO 16).

**Circulación  
y transporte**





La regulación del **tráfico** es uno de los temas por los que el ciudadano acostumbra a valorar la actuación de los Ayuntamientos. La conflictividad de muchos centros urbanos, las repercusiones que para la vida cotidiana comporta la circulación, o la posibilidad nada remota de ser multado por una infracción de tráfico son factores que exageradamente en la mayoría de las ocasiones, contribuyen a darle esa importancia.

Los organismos oficiales con competencias en materia de circulación son los siguientes: **A nivel estatal**, el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Tráfico, aunque otros Ministerios, como el de Obras Públicas y Urbanismo o el de Industria tengan potestad sobre algunos temas relacionados con éste. **En el País Vasco esta competencia** la tiene en exclusiva la Comunidad Autónoma, correspondiendo la vigilancia a la Policía Autónoma. **En Navarra** la competencia para la vigilancia de los transportes es compartida con la **Policía Foral**, por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil que tiene competencia en todo el territorio español en el tema de tráfico y transporte, excepto en el País Vasco.

**Las competencias municipales** en esta cuestión, vienen desde muy antiguo, antes incluso de que la administración central comenzase sus iniciativas legislativas, los Ayuntamientos cuidaban también, con las Ordenanzas Municipales, Bandos y Acuerdos, el tránsito peatonal y ecuestre o de tracción, y por lo tanto la Guardia Municipal estuvo desde sus orígenes, en el centro de la problemática planteada por esta actividad.

La **LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL**, en el ARTÍCULO 25.2b, da las competencias al municipio en *Ordenación de tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas*. También la **LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**, en su ARTÍCULO 53.1b) atribuye a las Policías Locales con carácter exclusivo, la misión de *ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación*.



La definición de suelo urbano, viene reflejada en el ARTÍCULO 78 de la LEY DEL SUELO: "Constituirán el suelo urbano, los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquel determine".

La LEY 16 de 1987, de 30 de julio, de ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES, en su ARTÍCULO 113 dice lo siguiente: *Los municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales.*

La legislación básica actual es el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, donde en el artículo 7 atribuye a los Ayuntamientos las siguientes competencias:

A. La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se comentan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuido a otra Administración.

B. La regulación mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles.

C. La retirada de vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquéllos y de los retirados de las vías interurbanas en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine, cuando obstaculicen o dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta.

D. La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el caso urbano, exceptuadas las travesías.

E. La realización de las pruebas a que alude el apartado 0) del artículo 5.º, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca. (Estas pruebas se refieren a las que determinan el grado de intoxicación alcohólica, o por estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, de los conductores que circulen por las vías públicas).

F. El cierre de las vías urbanas cuando sea necesario.

Asimismo y de acuerdo con el artículo 38 de la citada Ley de Seguridad Vial, "El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se podrá regular por ordenanza municipal, pudiendo aportar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico incluida la retirada del vehículo".

**En la Ciudad de Zaragoza** existen varias ORDENANZAS que regulan las actividades relacionadas, con la circulación, tráfico y transporte que se reseñan a continuación, ordenadas por fechas de aprobación en acuerdos plenarios, siendo las siguientes:

• **ORDENANZAS ESPECIALES DE CIRCULACIÓN** (20-7-67, modificaciones importantes en fecha 9-6-83).

• **REGLAMENTO MUNICIPAL DE LOS SERVICIOS URBANOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOMÓVILES LIGEROS** (15-5-80).

• **ORDENANZA ESPECIAL DE ESTACIONAMIENTO PARA MINUSVÁLIDOS** (15-7-82).

• **ORDENANZA REGULADORA DE LA CONCESIÓN; SEÑALIZACIÓN Y TRAMITACIÓN DE RESERVAS DE ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA (14-11-85).**

• **ORDENANZA REGULADORA DE LA CONCESIÓN; SEÑALIZACIÓN Y TRAMITACIÓN DE PERMISOS ESPECIALES DE CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAGOZA (12-12-85).**

**ORDENANZA ESPECIAL DE CARGA Y DESCARGA (12-12-85).**

• **ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE TRANSPORTES DE MERCANCÍAS PELIGROSAS (13-2-86).**

• **ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR Y DE MENORES, DE CARÁCTER URBANO, EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAGOZA (13-2-86).**

Esta numeración de las competencias municipales en el tema de la Circulación, Tráfico y Transporte, de las funciones de la Policía Local y la relación de ORDENANZAS expuestas, nos puede ayudar a comprender **las grandes posibilidades de actuación que tiene nuestro Ayuntamiento en este campo**. La realización de estudios pluridisciplinarios para la reordenación de la Circulación en la Ciudad por técnicos especializados, eso sí **contando con los informes y sugerencias de la Policía Local que vive y trabaja con problemas del tráfico diariamente**. Ayudados todos por el **nuevo Centro Municipal de Control de Tráfico**, sito en la C/ Bilbao-Casa Jimenez y que este año 1991, entrará en funcionamiento, regulando en un principio más de ochenta intersecciones conflictivas a través de ordenadores. También se utilizarán más de treinta cámaras en los cruces importantes, llegando las imágenes directamente al Centro de Control.

También existe la posibilidad de solucionar, al menos en parte el estacionamiento en zonas de gran afluencia comercial, a través de un sistema parecido al de la ORA que hay en otras ciudades y que se legalizó a través de la LEY 39/1988, de 28 de diciembre, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES, disposición adicional sexta que textualmente dice lo siguiente. *...asimismo los Ayuntamientos podrán exigir precios públicos por el estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que se determinen.*

También se puede mejorar el problema de la circulación y sobre todo el del estacionamiento **construyendo parkings públicos**; para ello el Ayuntamiento de Zaragoza ha aprobado construir un parking subterráneo en la Avda. César Augusto, entre la C/ Torrenueva y Conde Aranda, de acuerdo con el proyecto denominado Hipocastanum, cuya inauguración está prevista para el 15 de febrero de 1991.

Asimismo, se ha aprobado por el Pleno la construcción de dos parkings subterráneos en la Plaza del Pilar, uno junto a los juzgados y el otro frente al Ayuntamiento y la sede del Delegado del Gobierno en Aragón, los cuales ayudaran a mejorar el tráfico en la zona y los visitantes y turistas tendrán un espacio para poder dejar sus vehículos. La inauguración de ambos está prevista para el 30 de abril de 1991.

Esta previsto que en un futuro no muy lejano, se construyan otros estacionamientos públicos, en la Plaza de San Francisco, Plaza de los Sitios, Estación del Portillo, Cuartel de Hernan Cortés, en la C/ del polígono 13 que une el Paseo de la Mina con el Camino de las Torres, en la Romareda, y un posible gran aparcamiento elevado en un solar municipal detrás de la Catedral de la Seo, etc. etc.

El convenio firmado el 16 de enero de 1989, entre el Alcalde de la Ciudad de Zaragoza D. Antonio Gonzalez Triviño, y el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo D. Javier Saenz Cosculluela, contempla la ejecución de un total de 22 obras con un coste aproximado de 31.000 millones de pesetas. Se trata sin duda del más ambicioso plan de inversión en comunicaciones de las historia de la Ciudad.

En un plazo de cinco años la **apertura de nuevas vías** y la mejora o ampliación de alguna de las existencias alterará muy sustancialmente el **sistema de tráfico de la Ciudad**. El objetivo es completar los cuatro anillos o cinturones concéntricos a lo largo de los cuales discurrirá la mayor parte del tráfico. En la actualidad ninguno de estos anillos esta completo, si bien a los dos más interiores les faltan pequeños tramos para su terminación.

Simultáneamente se mejorarán los accesos de las carreteras que quedan a su vez perfectamente interconectadas con los cinturones tercero y cuarto. Este último es un anillo que tiene forma de círculo irregular con casi diez kilometros de diametro y un recorrido de más de 35 kilometros. La mitad norte del cuarto cinturón, que es el más exterior, lo forma el enlace (ya construido) que une a la autopista de Barcelona con las autovías a Logroño y Madrid. El resto, la mitad sur, está por construir, y previsto en el Convenio Ayuntamiento-Ministerio de Obras Públicas.

En este Convenio tambien figura la construcción de **cuatro nuevos puentes sobre el Ebro**, que junto al de la Almozara, en funcionamiento desde 1988 y el de las Fuentes inaugurado en 1989, completarán las necesidades de tráfico del futuro. De los cuatro puentes citados el primero y más urgente es el desdoblamiento del Puente llamado de *Hierro* que está rodeado de amplios tableros de hormigón por donde transitarán los vehículos, dejando peatonal el antiguo que data de 1.895. El plazo de ejecución de este proyecto es de 18 meses a partir de su adjudicación y se espera que para el mes de abril de 1991 esté terminado y en funcionamiento.

Otros dos puentes sustentarán el cruce del tercer cinturón sobre el río. El puente de aguas arriba irá a encontrarse con la calle Picasso, en el ACTUR, tras bordear el polígono de Puerta Sancho. Al otro puente se accederá desde el tercer cinturón que bordeará el perímetro exterior de las Fuentes.

El cuarto puente, y último de este Convenio, quedará muy fuera de la zona urbana, como sucede con el actual puente de la autopista sobre el Ebro. Este se construirá aguas abajo de la desembocadura del Río Gállego y servirá para el tráfico interurbano de enlace con las carreteras de Valencia y Castellón, las únicas que carecen de tal conexión en la actualidad.

Todas las medidas de infraestructura citadas anteriormente, unidas a una política de disciplina en el tráfico, con la colaboración de la Policía Local y la realización de campañas informativas para concienciar a los conductores y peatones, harán que nuestra convivencia sea más agradable en esta nuestra Ciudad de Zaragoza.

## **La hacienda municipal**







## *Introducción*

La evolución histórica de la Hacienda Local española, desde que ésta pierde definitivamente su caracter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica.

En poco más de un siglo muchas han sido las reformas legislativas que han intentado poner fin a esta situación. Acaso el más claro exponente de los sucesivos fracasos de cuantas reformas han jalonado la evolución histórica de la Hacienda Local española, se encuentra en la última de ellas llevada a cabo por la LEY 41/1975, de 19 de noviembre DE BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL, en cuyas Bases 21 a 48 se contenían las líneas generales de lo que debía ser la nueva Hacienda Local y que fueron desarrolladas por el REAL DECRETOS 3250/1976, de 30 de diciembre. Pues bien, del resultado de esta reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 1977, da idea la necesidad de dictar el REAL DECRETO LEY 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales, cuya rúbrica expresa claramente la situación existente dos años y medio después de la implantación de la reforma.

A partir de esta fecha, la Hacienda Local española vuelve a entrar en una fase de deterioro financiero para cuya solución han sido precisas diversas actuaciones legislativas de caracter coyuntural y transitorio.

Consolidado el proceso autonómico y sentadas las bases del nuevo sistema de organización territorial del Estado, llega el momento de acometer la tarea pendiente respecto del sector local y se pone en marcha la gran reforma que supone la LEY 7/1985, de 2 de abril, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. Sin embargo esta LEY no culminó íntegramente la orde-

nación del sector local, por cuanto que un aspecto fundamental de este último, cual es el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser regulado en algunos de sus aspectos generales. Para completar lo previsto en las líneas generales de la LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL, con **fecha 28 diciembre de 1988 se aprobó la LEY 39, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES**, la cual plasma el modelo previsto en los ARTICULOS 137 y 142 de la Constitución española de 1978, que siguiendo el mandato del legislador constituyente consagra el principio de autonomía en el ámbito de la actividad financiera local, suprimiendo la tutela financiera del Estado e involucrando a las propias Corporaciones locales en el proceso de obtención y empleo de los recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto, tal como ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional en su labor integradora de la norma fundamental.

En esta LEY se ponen a disposición de las Entidades Locales entre otras, dos vías fundamentales e independientes de financiación del Estado, que por primera vez, van a funcionar integradamente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos que garantice la efectividad del principio de suficiencia financiera.

La racionalización del sistema tributario local exigía superar una situación en la que éste estaba integrado por una larga lista de tasas, contribuciones especiales, y por un conjunto de hasta diez figuras impositivas distintas, desconectadas entre sí y carentes de una justificación común, esta racionalización del sistema tributario local se ha traducido en la creación de tres grandes impuestos:

**A. Impuesto sobre Bienes Inmuebles** (Se ha suprimido la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana y el Impuesto Municipal sobre Solares).

**B. Impuesto sobre Actividades Económicas** (Este impuesto ha supuesto la supresión de las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesional y Artistas, así como el Impuesto Municipal de Radicación).

**C. Impuesto sobre vehículos de Tracción Mecánica** (Suprime el vigente Impuesto Municipal sobre la Circulación de Vehículos).

Asimismo, del conjunto de la reforma resulta la **creación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras**, que completa el sistema impositivo local, y la sustitución del hasta ahora vigente Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos por otro impuesto de la misma naturaleza y análoga denominación, así como la abolición del Impuesto Municipal de Gastos Suntuarios y del Impuesto Municipal de la Publicidad.

**En el ámbito estricto de las tasas**, la exacción de éstas se limita a la prestación de servicios públicos y a la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refiera, afectan o beneficien al sujeto pasivo, cuando uno y otra, por su propia naturaleza o por disposición legal reglamentaria, no sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, siempre que su demanda no sea voluntaria. Para los demás casos de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia municipal, así como por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, se instrumenta **un sistema de precios públicos**, como recurso no tributario,

que dota al régimen financiero municipal de mayor dinamismo y de más capacidad de adaptación a la realidad económica.

Se ha recogido en esta LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES, que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de tributos se realicen de acuerdo con lo previsto con la LEY GENERAL TRIBUTARIA y en las demás LEYES del estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas en su desarrollo (ARTÍCULO 12). Asimismo se ha previsto que en las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva Entidad local en relación con los tributos propios de ésta, sean practicadas por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del Presidente de la Corporación (ARTÍCULO 8.3).

Estos Impuestos, tasas, precios públicos, el producto de las multas y sanciones y demás ingresos previstos en el ARTÍCULO 2 de la LEY citada, constituyen los recursos de las Haciendas Locales y la fuente de financiación de los gastos de un Ayuntamiento, que como el de Zaragoza para 1991 hay presupuestados cincuenta mil millones de pesetas en números redondos.

Para obtener los ingresos previstos la gestión recaudatoria deber ser buena, ya que de otra forma los proyectos o por lo menos alguno de ellos no se podrán realizar. El Ayuntamiento de Zaragoza para poder cobrar a los *morosos*, cuenta con un Servicio de Recaudación que tiene fama de ser de las más eficaces de España en el cobro de recursos municipales fuera del periodo voluntario. En colaboración con este Servicio trabajan unos agentes de la Policía Local para cooperar en las diligencias de embargo que exista algún problema, para la extracción de enseres previamente embargados y para la búsqueda, depósito y precinto de vehículos cuyos titulares tengan deudas al municipio y hayan sido embargados por este motivo. A continuación se explica el proceso ejecutivo de cobro.

### ***Falta de pago en periodo voluntario***

Si no se hace efectivo el pago del impuesto, tasa, multas, sanciones, etc., en periodo voluntario, se produce la apertura de un procedimiento de pago forzoso que se denomina vía de apremio. Es exclusivamente administrativo, siendo privativa de la Administración la competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias. (ARTÍCULO 93 del REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN y ARTÍCULO 378 del Código Penal).

### ***Providencia de apremio***

La providencia de apremio es el acto de la Administración que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor, en virtud de los títulos acreditativos del crédito, teniendo ese carácter las certificaciones de descubierto, individuales o colectivas expedidas por los órganos de intervención a propuesta de los órganos de recaudación. Estos títulos tienen la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos del deudor (ARTÍCULO 104 del REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN).

La providencia de apremio se consignará en el título ejecutivo y, junto a éste, será notificada al deudor.

Las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que permita que quede constancia de su recepción, fecha y acto notificado.

La entrega se hará al interesado. De no hallarse éste, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier pariente, persona que con él conviva, empleado o portero que se encuentre en la finca, siempre que sean mayores de edad y se haga constar su identidad y la relación que guardan con el interesado.

El receptor deberá firmar el justificante de la notificación. De no saber o negarse a firmar cualquiera de las personas mencionadas, se dejará de ello constancia en el justificante, firmada por el agente notificador. Acreditada tal circunstancia, la notificación se efectuará en el "Boletín Oficial" de la provincia.

La notificación a deudor cuyo domicilio no es conocido se hará mediante edicto que se publicará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente al último domicilio conocido y en el *Boletín Oficial* de la Provincia, con el fin de que comparezca, por sí o por medio de representante, en el expediente ejecutivo que se le sigue (ARTÍCULO 103 RGR).

## ***Embargo de bienes***

Transcurridos los plazos establecidos sin haberse hecho el ingreso requerido por la Administración, los Jefes de las Dependencias o Unidades de Recaudación dictarán providencia ordenando el embargo de bienes y derechos en cantidad suficiente, a su juicio, para cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se hayan causado o se causen.

El orden a observar en el embargo, será el establecido en el ARTÍCULO 112 del REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN.

Cuando se trate de automóviles, camiones, motocicletas, embarcaciones, aeronaves u otros vehículos, el embargo se llevará a efecto personándose el agente en el domicilio del deudor, o en su caso, en el lugar donde se encuentren los bienes.

Del acto del embargo, sea positivo o negativo, se extenderá la correspondiente diligencia. Si el deudor no estuviera presente en el acto del embargo se le notificará de acuerdo con lo establecido en este Reglamento. Si no se depositan los bienes de forma inmediata, se procederá al precintado u otras medidas de aseguramiento que procedan.

Si en el momento del embargo no fuese posible aprehender el bien, se notificará el acta de embargo al apremiado requiriéndole para que en un plazo de cinco días lo ponga a disposición de los órganos de recaudación, con su documentación y llaves. Si no lo efectúa ni se localiza el bien, podrá procederse al embargo de otros bienes; no obstante, se dará orden a las autoridades que tengan a su cargo la vigilancia de la circulación y a las demás que proceda, para la captura, depósito y precinto de los bienes citados en el lugar donde los hallen y para que impidan la transmisión o cualquier otra actuación en perjuicio de los derechos de la Hacienda Pública (ARTÍCULO 134 RGR).

## ***Precintos de vehículos***

Llegados a este punto, es donde comienza la **actuación exclusiva de las Policías Locales**, los cuales están obligados a la búsqueda captura y precinto de los vehículos embargados previamente, y este acto sí que se puede realizar a cualquier hora del día o de la noche siempre que se encuentre en la vía pública.

Vamos a poner unos ejemplos para una mejor comprensión de este tema tan delicado, como es desposeer de su vehículo a un ciudadano, aunque se haga legalmente como a continuación se explica.

### ***Vehículo estacionado en vía pública correctamente***

Quando se halla localizado un vehículo con orden previa para su precinto estacionado en la vía pública correctamente, se avisará a un servicio de grúa de la Policía Local, o bien a un servicio particular si aquellas estuvieran ocupadas. Una vez enganchado el vehículo será trasladado al Depósito Municipal si se hizo con grúa oficial o bien al almacén del Depositario si se hizo con una grúa particular, donde le será abonado el importe del arrastre.

La Patrulla que haya intervenido levantará un acta de inmediato reflejando los datos del deudor y del vehículo, así como si tiene algún golpe abolladura, si estaba abierto o cerrado, kilometraje si se puede ver etc. Se reflejará el número de expediente de embargo, la forma y lugar del precinto, así como la fecha, horario, lugar, etc. Una vez confeccionada el acta subirá al domicilio del interesado, o centro de trabajo si ha sido retirado el vehículo de ese lugar, y se le invitará a firmar el acta, explicándole los pasos a seguir para recuperar su vehículo, una vez abonada la deuda, y antes de que salga a subasta pública.

### ***Vehículo estacionado en la vía pública incorrectamente***

Si el vehículo del cual tiene orden de precinto la Policía Local, se encuentra mal estacionado y en alguno de los casos del ARTÍCULO 292 del Código de Circulación, se procederá a arrastrar con una grúa del Cuerpo al depósito municipal, siguiendo todos los trámites del caso anterior en cuanto a notificación del acta de precinto. La diferencia estriba en que tendrá que abonar el arrastre por mal estacionamiento, y el arrastre al almacén del depositario si no ha abonado la deuda en el menor plazo posible.

### ***Vehículo estacionado en garaje particular o público***

Si el vehículo buscado está en un garaje particular, propiedad vallada privada, etc. se necesitará *Orden Judicial*, si hay que entrar forzosamente, esto será en caso de negativa a sacarlo el deudor, que siempre se le deberá avisar para evitarse los gastos de una grúa que naturalmente tendría que pagar. En este caso si hay comunidad la *Orden Judicial* además de presen-



társela al interesado habrá que comunicárselo al Presidente o miembro de la Junta de Vecinos.

Caso de estar el vehículo en un garaje público, la actuación de la Policía debe ser similar, si bien se podría precintarlo en la plaza de garaje, notificándose al titular y al encargado o titular del garaje que el vehículo queda precintado, hasta que sea arrastrado con una grúa al almacén del Depositario. En estos casos es conveniente o más bien necesario anotar los kilómetros en el acta, ya que se puede encontrar posteriormente con los precintos rotos (al ponerlos exteriormente con el vehículo cerrado) y no se puede afirmar nunca que ha sido el titular, ya que en un garaje entran muchas personas, pero si hemos anotado los kilómetros y no coinciden y el titular estaba enterado fehacientemente del precinto del vehículo, se puede dar cuenta al Juzgado de Guardia del hecho y pudiera aplicársele la figura de delito del ARTÍCULO 399 del Código Penal por malversación de caudales depositados y embargados por autoridad pública. No obstante si demuestra que lo utilizó por razones de necesidad imperiosa (traslado de un enfermo u otra causa similar), no se daría cuenta del hecho, volviendo a colocar el precinto o bien a proceder a su arrastre si ya se disponía de la ORDEN o Mandamiento Judicial.

## ***Finalización del expediente***

### ***Desprecinto***

El expediente de embargo en su fase de ejecución forzosa, se puede finalizar de dos formas:

1. Abonando el deudor el principal más las costas.

2. Subastando el vehículo, previa publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Si en la subasta se cubre la deuda y todos los gastos habidos y sobra dinero, éste es devuelto al deudor. Caso de que en la subasta no se cubra la deuda, el Recaudador hará una ampliación de embargo a otros bienes.

Los dos casos citados son los más normales de finalización de ese expediente de embargo, por lo que una vez resuelto, se procede al desprecinto y entrega del vehículo, bien a su propietario anterior si pagó la deuda, o bien al nuevo que lo adquirió en la subasta.

# Perspectivas de futuro de la Policía Local

Lo más significativo de la regulación legal de los Cuerpos de Policía Local quizá sea, el nuevo giro que los poderes públicos, tanto Estatales, como de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales quieren dar a estos Cuerpos, convirtiéndolos en colaboradores eficaces de quienes comparten la competencia de la seguridad pública. La doctrina moderna se inclina cada vez más por la creación de un modelo policial, en el que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, actúen a través de las policías locales, reforzando en consecuencia las facultades del Alcalde. En este sentido se pronuncia el Parlamento andaluz en la LEY 1/1989, de 8 de mayo, que aprobó la Coordinación de Policías Locales de Andalucía. Es a mi juicio la ley más progresiva de las aprobadas hasta la fecha por las Comunidades Autónomas. No sólo apoya las iniciativas de creación de Policías Locales Mancomunadas o Policías Metropolitanas de carácter intermunicipal, sino que sin perjuicio de mantener las funciones recogidas en la LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD, introduce la posibilidad de que las Policías Locales puedan ejercer también, previo convenio de los respectivos Ayuntamientos con la Junta de Andalucía, las funciones atribuidas a las Policías Autónomas en el artículo 38.1 de la citada LEY.

Dice el artículo 23 de la LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ANDALUCÍA que *Son funciones de las Policías Locales las señaladas por la LEY ORGÁNICA 2/1986, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.*

*También podrán ejercer, previo convenio de los respectivos Ayuntamientos con la Junta de Andalucía, que habrá de contemplar, expresamente, las compensaciones económicas y de modificación de plantillas que pudieran suponer, las siguientes:*

1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones y ordenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.



2. La vigilancia y protección de personal, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus Entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

3. La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

4. El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.<sup>19</sup>

La utilización de policías locales para cumplimentar funciones de competencia municipal exclusiva o compartida con otras Administraciones **tiende a su potenciación**, y para su regulación legal además de la LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD y de la LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN, es necesario que se apruebe, sin más demora, el Estatuto específico que preconiza la LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL, en su disposición final tercera, y las normas-marco a que se refiere el ya citado ARTÍCULO 5º de la LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN.

Una vez aprobadas las citadas disposiciones, se debía promulgar el REGLAMENTO MUNICIPAL DEL CUERPO DE LA POLICÍA LOCAL DE ZARAGOZA, ya que el que rige, es nada menos que de fecha 2 de septiembre de 1.936, estando casi en su totalidad expresa o tácitamente derogado.


Finalizo este trabajo con la esperanza de que las disposiciones citadas se aprueben a la mayor brevedad y sirvan para la **consecución de unos Cuerpos de Policía Local plenamente profesionales, puestos al servicio de todos los ciudadanos para lograr un objetivo fundamental, el bienestar y la convivencia pacífica de la comunidad a la cual sirven.**

19. Contra este ARTÍCULO 23 y otros de la LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ANDALUCÍA, hay planteado recurso de inconstitucionalidad número 1.677/1989, promovido por el Presidente del Gobierno, invocando el ARTÍCULO 161.2 de la Constitución.

ANEXO



**Legislación sectorial  
que atribuye competencias  
a la Policía Local  
procedente del Estado  
y de la  
Comunidad Autónoma de Aragón**



Aunque el ARTÍCULO 53 d) de la LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD parece que limita la actuación de la Policía Local en la función de Policía Administrativa al ámbito exclusivo del Derecho Local Autónomo, hay que tener en cuenta otras normas legales y reglamentarias, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma, donde el Policía por su condición de Agente de la Autoridad debe intervenir y denunciar las infracciones que tenga conocimiento. También hay que tener en cuenta la disposición cuarta del ARTÍCULO 5 de la LEY antes citada donde expone: *Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la LEY y de la seguridad ciudadana.*

A continuación se exponen algunos ejemplos de normas estatales y de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde la Policía Local debe intervenir en su ámbito territorial, si observa la infracción, con potestad para denunciarla en su función general de Agente de la Autoridad.

• **LEY 1/1970, de 4 de abril, DE CAZA.** Las Autoridades y sus Agentes..., harán observar las prevenciones de esta LEY, denunciando cuantas infracciones lleguen a su conocimiento (ARTÍCULO 40).

• **LEY de 20 de febrero de 1492, QUE REGULA EL FOMENTO, CONSERVACIÓN DE LA PESCA FLUVIAL.** Las Autoridades y sus agentes encargados de la policía de vigilancia y seguridad de las personas y de las propiedades harán observar en sus respectivas esferas las prescripciones de esta LEY y denunciarán sus infracciones (ARTÍCULO 51).

• **REAL DECRETO 971/1983, de 16 de febrero, por el que se desarrolla la LEY ORGÁNICA DE CONTRABANDO.** El procedimiento para sancionar las infracciones administrativas podrá iniciarse: ..., d) Por la actuación de otras autoridades civiles y militares en su respectivo territorio, miembros de las Fuerzas Armadas, y toda fuerza pública armada (ARTÍCULO 8°).

• **ORDEN DEL MINISTERIO DE HACIENDA de 20 de mayo de 1969** que dispuso lo siguiente: Cualquier particular o funcionario público, así como los miembros de la Guardia Civil, podrán ejercitar el derecho de denuncia pública cuando descubran la existencia de rifas, tómbolas, apuestas o combinaciones aleatorias no autorizadas.

• **REAL DECRETO 2748/77, de 6 de octubre DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, QUE PROHIBE LA EXHIBICIÓN DE REVISTAS INCONVENIENTES O PELIGROSAS PARA LOS MENORES.** La vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en el presente REAL DECRETO, se encomienda a la policía gubernativa y municipal, sin perjuicio de las competencias de la Inspección General del Ministerio de Cultura.

Complementando el anterior se dictó el REAL DECRETO 1189/82 de 4 de junio de la Presidencia del Gobierno, donde se regulan determinadas actividades contrarias a la moral y buenas costumbres prohibiendo la venta ambulante o en tiendas no especializadas de objetos que tengan relación con el sexo, o bien revistas pornográficas, que solamente podrán venderse en establecimientos que reúnan una serie de requisitos, con expresa prohibición de venta en los quioscos.

• **LEY 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.** La competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración del Estado y, en los términos establecidos en esta LEY, a las restantes Administraciones públicas. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, siempre que las circunstancias



lo hicieran necesario, participarán en las acciones de protección civil (ARTÍCULO 2).

La potestad sancionadora de esta LEY a las infracciones que se cometan contra lo dispuesto en ella, se ejercerá dentro de los correspondientes ámbitos de competencia, *por los órganos de Gobierno de los Municipios hasta un millón de pesetas...*

• **ORDEN DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA de 21 de marzo de 1986, POR LA QUE SE DICTAN NORMAS SOBRE LA GRABACIÓN DE LA MATRÍCULA EN LOS VIDRIOS MONTADOS EN LOS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES Y SUS REMOLQUES.** Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en materia de inspección técnica de vehículos y los *Agentes encargados de la vigilancia del tráfico*, tanto de la Administración Central como de las Autonómicas y Locales, que comprueben que no se cumple lo dispuesto en esta ORDEN, denunciarán el hecho al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía.

• **LA LEY DE ORDEN PÚBLICO de 30 de julio de 1959,** establece que bajo la autoridad y dirección del Gobernador Civil correspondiente, los Alcaldes coadyuvarán a la conservación del orden público en sus respectivos términos municipales. Los Alcaldes podrán sancionar los actos contra el orden público con multas que no excedan de 50.000 pesetas, en los municipios de más de 100.000 habitantes (ARTÍCULO 7 y ss.).

• **REAL DECRETO 196/1976, de 6 de febrero, SOBRE EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD.** Todas las personas obligadas a obtener el DNI lo están también a llevarlo permanentemente consigo y a exhibirlo cuando fuesen debidamente requeridos para ello por la Autoridad o sus *Agentes*.

• **EL REAL DECRETO 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS,** dice en el ARTÍCULO 80: *Los Agentes de la Autoridad vendrán obligados a denunciar*, a las Autoridades administrativas correspondientes, cuantas infracciones observen a las disposiciones vigentes que incidan sobre los locales de espectáculos o recreos o sus instalaciones y sobre el desarrollo de los mismos.

• **DECRETO 1814/1964, de 30 de junio, por el que se adapta la LEY de 31 de diciembre de 1941, DE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE AUTOMÓVILES a la LEY GENERAL TRIBUTARIA.** Es de competencia de la Policía Local, por que está también regulada la importación temporal de vehículos en el ARTÍCULO 166 del vigente Código de Circulación.

• **ORDEN de 10 de julio de 1988 DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN SOBRE RÉGIMEN DE CAZA.** Se recomienda a *todas* las autoridades que estimulen el celo de *los agentes a sus órdenes* para la más exacta vigilancia y cumplimiento de la presente ORDEN.

## Abreviaturas

LOFCS	LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD, aprobada el 13 de marzo de 1986.
LS	Texto Refundido de la LEY DEL SUELO, aprobado por REAL DECRETO 1346/1976, de 9 de abril.
LPA	LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO de 17 de julio de 1958.
RDUrb	REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA, aprobado por REAL DECRETO 2187/1978, de 23 de junio.
LGDCU	LEY 26/1984, de 19 de julio, GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.
RGR	REAL DECRETO 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN.
LBRL	LEY 7/1985, de 2 de abril, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

## Bibliografía

- Asistencia Técnica al Municipio. Manual Policía Municipal de las Corporaciones Locales. Madrid, 1986.
- BOSCH JAUME y otros. *Manual de Formación Municipal*. Barcelona, 1983.
- BOSCH JAUME *Manual Municipal de Gobernación*. Policía Municipal y Seguridad Ciudadana. Barcelona, 1981.
- CARDENAL PORTERO, Primitivo. Inspector-Jefe del Cuerpo de la Policía Local. *Directrices de funcionamiento de la Unidad de Servicios Especiales*, mediante órdenes y circulares desde el año de su creación 1982.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. *Manual de Disciplina Urbanística*. Madrid, 1983. Editorial Lamruja. *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. Madrid, 1986.
- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. *Espectáculos y Establecimientos Públicos*. 2ª Edición. Madrid 1989.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid 1986.
- EPALZA, Tomás. *Normativa del Medio Ambiente*. Revista del consumidor EROSKI. Elorrio. Vizcaya. Junio, 1987.
- GONZÁLEZ RUS, Juan José. *Los intereses económicos de los Consumidores*. Madrid, 1986.
- LONGAS LAFUENTE, Antonio. CELMA CÉLMA, Javier. VALER LÓPEZ, Pilar, del Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza, en sus ponencias y comunicaciones del Congreso Nacional: *El ruido como agente contaminante*. Abril, 1987.
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. *La Policía Municipal*. Madrid, 1986.
- Ministerio de Sanidad y Consumo. *Los alimentos, inspección y control*. Madrid, 1984.
- RICO, José María. *Policía y Sociedad Democrática*. Copilación de varios autores. Colección Policía y Sociedad. Madrid, 1983.
- RODRÍGUEZ, José Luis. *El problema de los residuos*. Revista del Consumidor Vasco, EROSKI. Elorrio. Vizcaya. Junio, 1987.

- TOMÁS-RAMÓN, Fernández. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, 1986.
- VILLÉN LÓPEZ, Serafín. *Normativa Municipal sobre Circulación*. Zaragoza, 1986 y *Orígenes de la Policía Municipal 1849-1885*. Zaragoza, 1986.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco. "Nuevas competencias municipales sobre espectáculos y establecimientos públicos." *Revista Estudios*, Madrid, 1983.

# Indice

Introducción	11
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS</b>	<b>13</b>
<b>REALIDAD ACTUAL DE LA POLICIA LOCAL</b>	<b>15</b>
<b>CONCEPTO DE POLICIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>19</b>
<b>POLICIA ADMINISTRATIVA DEL DERECHO LOCAL AUTONOMO</b>	<b>23</b>
Ordenanzas municipales	23
Reglamentos municipales	24
Bandos de la M.I. Alcaldía-Presidencia	25
Decretos, resoluciones y providencias	25
Acuerdos y actos administrativos	26
<b>POLICIA ADMINISTRATIVA DIMANANTE DE LEYES Y DISPOSICIONES DE CARACTER SECTORIAL</b>	<b>28</b>
■ El Urbanismo	29
<i>El marco constitucional del urbanismo y sus principios</i>	31
<i>Los municipios y el urbanismo</i>	33
<i>Planeamiento</i>	34
<i>Gestión urbanística</i>	34
<i>Disciplina urbanística</i>	34
<i>Licencia urbanística</i>	35



<i>Declaración de ruina</i>	37
<i>Supuestos o clases de ruina</i>	37
<i>Procedimiento en el supuesto de ruina inminente</i>	37
<i>Infracción urbanística</i>	38
<i>Suspensión de las obras</i>	39
<i>Suspensión de los efectos de las licencias</i>	40
<i>Autoridades que pueden acordar la suspensión de las obras</i>	40
<i>Demolición de las obras</i>	42
<i>Sanciones</i>	42
<i>Personas responsables</i>	43
<i>La Policía Local y la Disciplina Urbanística</i>	44
<i>La protección y defensa de los consumidores y usuarios</i>	47
<i>Infracciones y sanciones</i>	50
<i>La Inspección de Consumo y la Policía Local de Zaragoza</i>	52
<i>La protección del Medio Ambiente</i>	61
<i>Introducción</i>	63
<i>Legislación comunitaria</i>	64
<i>Legislación estatal</i>	65
<i>Legislación local</i>	68
<i>Ordenanza General Municipal de Protección al Medio Ambiente</i>	69
<i>Ordenanza Municipal de Protección al Medio Ambiente Atmosférico</i>	70
<i>Ordenanza Municipal para el Control de la Contaminación de las Aguas Residuales</i>	71
<i>Ordenanza Municipal de Protección contra Ruidos y Vibraciones</i>	72
<i>Ruido de vehículos</i>	72
<i>Comportamiento de los ciudadanos en la vía pública y en la convivencia diaria</i>	74
<i>Trabajos en la vía pública que produzcan ruidos</i>	74
<i>Máquinas o aparatos susceptibles de producir ruidos y/o vibraciones</i>	74
<i>Condiciones de instalación y apertura de actividades</i>	75
<i>Características de la medición de ruidos y límites de nivel</i>	75
<i>Fuentes móviles</i>	76
<i>Las Patrullas de Policía Local en el tema del ruido</i>	77
<i>Ordenanza de Limpieza Pública, Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos</i>	78

• Ordenanza Municipal de Uso de Zonas Verdes	79
• Ordenanza Municipal de Protección contra Radiaciones Ionizantes	81
• Ordenanza Municipal sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas, por carretera, ferrocarril o avión	82
■ Espectáculos públicos y actividades recreativas	85
<i>Introducción</i>	87
<i>Ambito de aplicación de la nueva normativa</i>	88
<i>Autoridades competentes para la aplicación del Reglamento</i>	90
• Competencias exclusivas de los Gobernadores Civiles	91
• Competencias exclusivas de la Administración Municipal	91
• Competencias compartidas entre la Administración Municipal y Los Gobiernos Civiles	91
<i>Funciones de la Policía Local en materia de Inspección de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas</i>	93
<i>Las fuentes legales vigentes</i>	95
■ Circulación y transporte	101
■ La Hacienda Municipal	107
<i>Introducción</i>	109
<i>Falta de pago en período voluntario</i>	111
<i>Providencia de apremio</i>	111
<i>Embargo de bienes</i>	112
<i>Precintos de vehículos</i>	113
<b>PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA POLICIA LOCAL</b>	115
<b>ANEXO</b>	
Legislación sectorial procedente del Estado y de la Comunidad Autónoma de Aragón	117
Abreviaturas utilizadas	121
Bibliografía	123



Este libro *La Policía Local de Zaragoza y la función de Policía Administrativa*, se acabó de imprimir el 17 de enero de 1991, festividad de San Antonio Abad, en los talleres de INO-Reproducciones, sitos en la calle Sta. Cruz de Tenerife, 3, de Zaragoza



**AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

---



**AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

