



Imanol Miramón  
hombreimang@gmail.com  
copyleft



## ESPACIO PÚBLICO

### DE LAS ORDENANZAS DE CIVISMO A LAS LEYES DEL GOBIERNO LOCAL

---

#### INTRODUCCIÓN

La “Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona”, conocida como Ordenanza de Civismo, ha servido en primer lugar para introducir un giro represivo en la política municipal, dirigido hacia colectivos y estratos de la población muy determinados. Por otro lado, ha sido utilizada como campaña de marketing por el ayuntamiento, enfocada hacia un sector electoral conservador que pide autoridad y orden. Y, en tercer lugar, ha sido concebida como una pieza más en la labor constante de producción de consenso, de simulacro de comunidad, y de integración subjetiva en torno a valores obvios, característica del Ayuntamiento de Barcelona (como lo fueron en su día las Olimpiadas, o más recientemente el Fòrum de les Cultures).

Sin embargo, a pesar de ser una pieza clave en la política municipal, inserta por tanto en su historia, y último artífice del modelo de ciudad barcelonés, no hemos de perder de vista su inserción en el marco estatal e incluso europeo o global. Este texto pretende ser un primer paso en esta dirección, y para ello tratará de examinar el marco estatal en el que se da la Ordenanza, atendiendo en primer lugar a las ordenanzas similares aprobadas en otras ciudades españolas, y en segundo lugar a los cambios legales que se han producido para que todas ellas sean posibles.

#### LAS ORDENANZAS

##### Las otras ciudades (in)cívicas

Barcelona no es la única capital de provincia española en la que el Ayuntamiento haya aprobado una Ordenanza de Civismo o de Convivencia Ciudadana. También forman parte de este grupo:

- Las Palmas de Gran Canaria.
- Girona (1996) (fuente clara de las actuales ordenanzas, aunque la orientación política de sus contenidos no apunte en la misma dirección)
- Valladolid (2004).
- Donostia/San Sebastián (2004).
- Tarragona (2005).
- Toledo (2006, centrada en el “botellón”).
- Cáceres (2006, recién aprobada, aunque despotenciada con respecto a su presentación inicial, lo cual nos remite a la fuerte movilización social, plasmada en una plataforma en su contra).
- Pamplona/Iruñea (2006, en trámite, aunque ya aprobada inicialmente).
- Santander (2006, en trámite, aunque ya aprobada inicialmente).
- Sevilla (en preparación, centrada en el vandalismo y el “Botellón”)
- Zaragoza (en preparación, actualmente paralizada, tras la fuerte movilización social).

Además, en el marco territorial catalán, muchas otras ciudades han hecho suya la apuesta aprobando ordenanzas similares, como:

- L’Hospitalet de Llobregat (2005),
- Mataró (2005),
- Sabadell (“uso de la vía pública”, 2005),
- Terrassa (“ordenanza de limpieza” asociada al “Plan de Civismo”, 2005), etc.

Como se ve, la Ordenanza de Barcelona no es un hecho que se pueda analizar por completo en el marco de la política local o metropolitana, sino que también lo trasciende.



## DE LAS ORDENANZAS DE CIVISMO A LAS LEYES DEL GOBIERNO LOCAL

---

La apuesta por las ordenanzas de “convivencia” tiene como rasgos característicos la integración de elementos muy heterogéneos en una sola norma y la traslación al terreno mediático de una cuestión que se pretende administrativa. Muchas otras ciudades sin ordenanzas de civismo regulan comportamientos tipificados en ellas por medio de ordenanzas diversas, como las de publicidad, limpieza, vía pública, etc. Sin embargo, lo específico de las ordenanzas de civismo es que, por un lado, aglutinan en una única ordenanza cuestiones muy diversas que atañen a los usos del espacio público en las ciudades, y por otro lado se lanzan a sí mismas, bañadas en un barniz moralizante, como campaña publicitaria de producción de consenso en torno a una cuestión obvia, la convivencia. Al fin y al cabo, ¿quién puede estar en contra de mejorar la convivencia?

### Otras ordenanzas: publicidad, limpieza, etc.

En los últimos años se ha dado una fuerte proliferación de ordenanzas en las ciudades españolas. Las normas municipales son el hermano menor de las leyes estatales y autonómicas, en tanto que pretenden llegar allí donde la ley no llega, asegurando que el poder se ejerce de una manera más eficaz. El marco municipal es el más adecuado para ello, ya que permite que cada ayuntamiento decida sus normas de acuerdo a sus especificidades y a sus intereses políticos. Sin embargo, buceando entre artículos de diferentes ordenanzas de ciudades españolas, podemos observar preocupaciones e intereses comunes.

Un ejemplo de ello es el caso de la “publicidad”. Prácticamente todas las capitales de provincia del Estado regulan, por medio de una ordenanza u otra, la publicidad en la vía pública. Es muy significativo que la publicidad, esa pieza clave del consumo, y por tanto de la organización de la vida contemporánea, quede regulada por ordenanzas, por normas municipales. Sin embargo, más allá de esto, nos podemos dedicar a indagar los intereses que guían las ordenanzas, y para ello no hay más que leer qué entienden los ayuntamientos por “publicidad” en sus ordenanzas. Pongamos como ejemplo el caso de Valencia, cuya Ordenanza de Publicidad, modificada en 2005, dice:

“A efectos de esta ordenanza se entiende por publicidad toda acción encaminada a difundir entre el público el conocimiento de la existencia de una actividad política, sindical, asistencial, religiosa, cultural, profesional, deportiva, económica o de productos y servicios, o cualquier otra dirigida a recabar la atención del público hacia un fin determinado”.

Esta definición, en la que resalta que la difusión de actividades políticas y sindicales sean consideradas publicidad, está copiada literalmente en ordenanzas de otras ciudades, como Palencia, Logroño, Pamplona/Iruñea, etc. Hay otras formas de redacción más generales, como la de la Ordenanza de Civismo de Tarragona, de 2005, que dice:

“S’entén per publicitat, als efectes d’aquesta Ordenança, tota acció encaminada a difondre entre el públic qualsevol tipus d’informació, en particular les relatives a activitats, productes o serveis”.

Y también hay casos en los que se especifica más, como la Ordenanza de Publicidad de Palma de Mallorca, de 2003, en la que se incluye como publicidad aquellas formas de comunicación que tengan la finalidad de:

“(…) difondre missatges de naturalesa sociocultural, política o similar”.

Eso sí, en todas estas ordenanzas quedan excluidas de este concepto de publicidad “aquellas comunicaciones de propaganda electoral enmarcadas en las campañas oficiales”.

Por otro lado, hay ciudades que pretenden regular este terreno desde un supuesto criterio higiénico, por medio de ordenanzas de limpieza, como es el caso de Vitoria/Gasteiz, la cual en su Ordenanza de Limpieza, de 2005, considera “elementos publicitarios” a las “pintadas, carteles y octavillas”. Asimismo, Logroño considera publicidad, en su Ordenanza de Limpieza de 2001, a los “carteles, pintadas, pinturas murales de carácter artístico (sic), octavillas y similares”. También

hay casos extremos, en los que la justificación higiénica de la normativa se ve en entredicho, como la Ordenanza de Limpieza de Santa Coloma de Gramanet, de 2004, en la que se especifica con respecto a las pintadas que “en cap cas es permetrà que s’incloguin missatges polítics, que fomentin la violència o que puguin ferir la sensibilitat dels ciutadans”.

Por último es reseñable el caso de Santander, donde la Ordenanza de Limpieza, de 2005, que incluye como publicidad “pintadas, carteles y flyers”, la normativa viene justificada del siguiente modo:

“Las pintadas y carteles son uno de los principales focos de suciedad existentes en las ciudades. Además generan una importante pérdida de armonía estética, causando graves perjuicios en especial en los edificios relevantes”.

A todo lo anterior hay que añadir una curiosa excepción, la Ordenanza de Publicidad de Girona, de 2002, en la que se afirma que no se considerará publicidad:

“Les comunicacions que s’adrecin, únicament i exclusivament, a la materialització de l’exercici d’alguns dels drets fonamentals i de les llibertats públiques inclosos en la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució, que es regeixen per la normativa específica aplicable a aquests drets i llibertats.”

(Recuérdese que entre estos derechos fundamentales, recogidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, se encuentran:

- El derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
- El derecho de reunión pacífica y sin armas).

Por todo ello, salvo esta última y única excepción, que no hace sino confirmar otras vías posibles en la redacción de las normativas, podemos decir que bien sea por medio de ordenanzas de publicidad, de convivencia ciudadana, o de limpieza, está constatado un mismo interés en las administraciones locales por regular (poder reprimir) aquellas manifestaciones políticas del cuerpo social que vayan más allá del sistema de partidos. El poder municipal niega, de este modo, toda política más allá de sí mismo, considerando a la disidencia y a los movimientos como realidades inexistentes, es decir, asimilables a empresas que anuncian productos o a fuentes de suciedad. La lucha política es así desplazada en lo simbólico, ya que la administración reprime aquellas manifestaciones políticas que le son molestas con herramientas completamente despolitizadas, como normativas de limpieza o publicidad. El derecho de manifestación queda intacto en las leyes generales, pero no se puede convocar a las manifestaciones, porque los carteles ensucian. El problema no es ya si te puedes manifestar o no, sino que eres un guarro.

### Las multas

La mayoría de las Ordenanzas disponen de un capítulo sancionador en el que se tipifica la cuantía que el infractor de una norma determinada habrá de pagar. En algunos casos, se contempla la posibilidad de que la sanción económica sea sustituida por una reparación de los daños unida a una labor por la comunidad, y en otros se yuxtaponen ambos elementos, siendo ambos obligatorios.

Sin embargo, si observamos las cuantías de las sanciones, podemos ver una clara evolución ascendente que no parece en absoluto relacionada con la subida de los salarios, ni tampoco con la escalada del IPC. Tras este aumento desorbitado podemos ver, por tanto, claras intenciones políticas, que después analizaremos. Por un lado, las ordenanzas que se crearon a principios de los 90 fijaban cuantías máximas en torno a las 15.000 pesetas, lo que ahora serían 90 . Y las ordenanzas actuales, coinciden en los 3.000 (se ha multiplicado x33). Veamos una relación de ordenanzas de las capitales de provincia y de algunas ciudades catalanas, de acuerdo a la cuantía máxima de sus sanciones y los años de aprobación de las ordenanzas:

## DE LAS ORDENANZAS DE CIVISMO A LAS LEYES DEL GOBIERNO LOCAL

<i>Sanción máxima</i>	<i>Año</i>	<i>Ordenanza</i>	<i>Ciudad</i>
60 €	1989	Ordenanza de Protección del Medio Ambiente	Huesca
90 €	1989	Ordenanza sobre Venta en Vía Pública y Espacios Abiertos	Burgos
	1990	Ordenanza de Convivencia	Manresa
	1990	Ordenanza de Publicidad	Córdoba
	1992	Ordenanza de Parques y Jardines	León
	1995	Ordenanza de Limpieza	Las Palmas de Gran Canaria
	1995	Ordenanza de Limpieza	Bilbao
	1996	Ordenanza de Zonas Verdes	Salamanca
150 €	1995	Ordenanza de Buen Gobierno y Convivencia Ciudadana	Terrassa
300 €	1987	Ordenanza de Limpieza	Toledo
	1996	Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Vía Pública	Girona
	?	Ordenanza de Ruidos	Málaga
	?	Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Vía Pública	Las Palmas de Gran Canaria
600 €	2002	Ordenanza sobre Terrazas de Bares	Salamanca
	2003 (multas)	Ordenanza de Tránsito y Uso de la Vía Pública	Lleida
	2004	Ordenanza Municipal de Limpieza Viaria, Estética e Higiene Urbana	Guadalajara
	2004	Ordenanza de Tráfico	Almería
900 €	2001	Ordenanza de Limpieza de la Vía Pública	Burgos
	2001	Ordenanza de Limpieza	Logroño
	2002	Ordenanza de Publicidad	Girona
	2003	Ordenanza de Publicidad	Logroño
	2004	Ordenanza de Limpieza	Santa Coloma de Gramanet
1.200 €	2005	Ordenanza de Uso de la Vía Pública	Sabadell
1.500 €	2005	Ordenanza de Civismo	Mataró
1.800 €	2003	Ordenanza de Arbolado	Huesca
	2004	Ordenanza de Limpieza	Teruel
3.000 €	2004	Ordenanza de Protección de la Convivencia Ciudadana y prevención de Actuaciones Antisociales (Ordenanza de Civismo)	Valladolid
	2005	Ordenanza de Limpieza	Vitoria/Gasteiz
	2005	Ordenanza de Usos de la Vía Pública	Palencia
	2005	Ordenanza de Limpieza	Salamanca
	2005	Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos (Ordenanza de Civismo)	Tarragona
	2005	Ordenanza de Civismo y Convivencia	L'Hospitalet de Llobregat
	2005	Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público	Barcelona
	2006	Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios Públicos	Pamplona/Iruñea
	2006	Ordenanza de Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales	Santander
	2006	Ordenanza Municipal Reguladora de la Convivencia Ciudadana y de la Protección del Entorno Urbano	Cáceres
	2006	Ordenanza sobre Vandalismo en los Espacios Públicos	Sevilla

La lista de las ordenanzas de los años 90 podría continuar, dado que sólo hemos incluido en ella aquellas ordenanzas que no han sido derogadas en su totalidad, y que son de fácil acceso por tanto en la actualidad. Sin embargo, nos sirve esto como muestra.

Podemos hacer una primera lectura marcando como umbral los 300 . De este modo, todas las ordenanzas promulgadas entre 1987 y 1996 prevén multas máximas de 60 a 300 (de 10.000 a 50.000 pesetas), mientras que todas las ordenanzas que van de 2001 a 2006 fijan sanciones máximas de 600 a 3.000 . ¿A qué se debe este aumento? ¿Qué ha cambiado desde 1990 hasta hoy para que esto sea posible? ¿Qué hay detrás de dichos cambios?

Todas estas preguntas nos remiten al marco legal del Estado en el que se dan las ordenanzas, en concreto a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

### LAS LEYES QUE ATAÑEN A LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

#### La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

En la España posterior a la Constitución de 1978, la organización de lo local no fue regulada hasta 1985, cuando se promulgó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta Ley ha tenido un papel esencial en la estabilización de la organización del Estado, dado que su labor consiste en organizar una de sus administraciones, la local, y la relación que

ha de tener con la autonómica y la general. Es la ley que asegura la continuidad entre los poderes y que además regula el modo como se ha de organizar el escalón más bajo (más cercano al individuo) del Estado, una labor de gran importancia para la gobernabilidad. Como ella misma dice en su introducción, “se está, en definitiva, ante una Ley que atañe a la construcción misma del Estado y al diseño de uno de los ordenamientos jurídico-administrativos que en él se integran”.

Sin embargo, dicha ley se basaba en unos criterios que han ido siendo abandonados paulatinamente, lo que ha provocado que la ley haya sido muy retocada en los 15 años siguientes a su aprobación, sufriendo numerosas reformas parciales, entre las cuales la más importante fue promulgada en 1999, dentro del marco de lo que se denominó “Pacto Local”. Aquella reforma supuso un fortalecimiento de las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes de las entidades locales, y “como contrapeso” a ello fueron “mejorados” los mecanismos de control en manos del Pleno.

Pero no nos detendremos ahí, ya que aquello fue una antesala de la mayor reforma, la gestada desde recién entrado el siglo XXI y promulgada en 2003, con el nombre de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local; un posible previo a una futura nueva Ley de Bases de la Administración Local.

### La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

Esta ley modifica y añade preceptos a la LRBRL de 1985, y además añade dos Títulos completos a dicha ley (el Título X, Régimen de organización de los municipios de gran población, y el Título XI, Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias). En el presente análisis nos interesan precisamente estos dos títulos añadidos, ya que uno de ellos afecta a la organización y las competencias de las grandes ciudades, y el otro a las sanciones de las ordenanzas.

Con respecto al Título X, que regula la organización de los municipios de gran población, podemos decir que ha sido el auténtico leitmotiv de la ley entera (hasta el punto de que informalmente la ley se nombra como “Ley de las Grandes Ciudades”). Este título instaura un régimen orgánico específico para las grandes ciudades, es decir, para las de población superior a 250.000 habitantes, así como para las capitales de provincia que superen los 175.000 habitantes, y para los municipios de más de 75.000 habitantes que presenten circunstancias especiales.

Esta reorganización del poder local prevé un refuerzo del ejecutivo municipal, cuyas funciones son claramente diferenciadas de las del Pleno. Mientras que el Pleno del Ayuntamiento es concebido como un órgano deliberante que se encarga de fijar los “criterios generales de la política municipal”, el ejecutivo (formado por el Alcalde y una Junta de Gobierno Local) tiene “funciones gestoras y ejecutivas”. La Junta de Gobierno Local es nombrada libremente por el Alcalde, y su característica más novedosa es que por primera vez en el Derecho español queda abierta la posibilidad de que hasta un tercio de sus miembros no sean concejales, es decir, no sean cargos electos. También se prevé la posibilidad de que la Junta de Gobierno Local pueda delegar alguna de sus funciones en “órganos unipersonales”, es decir, en el personal directivo. Todo esto, unido al aumento de poder del Alcalde, que puede nombrar y cesar libremente a los miembros de la Junta de Gobierno Local, así como a los Tenientes de Alcalde, hace que la ley tenga una vocación claramente “gerencialista”.

El Pleno queda descargado, de este modo, de sus funciones ejecutivas o administrativas, mientras que la Junta de Gobierno Local (que viene a sustituir a la Comisión de Gobierno) se constituye como un órgano “fuerte”, con capacidad de ejecución. También hay novedosos cambios en la gestión económico-financiera, entre los que podemos nombrar (aunque no sean de interés directo para nuestro propósito) la introducción de criterios de eficacia por medio de un seguimiento del coste de los servicios, y la introducción de un sistema de asignación de recursos por objetivos. Todo ello, en definitiva, viene a configurar un Ayuntamiento como un órgano gestor en el que la deliberación política queda relegada a un plano simbólico, y la función ejecutiva es reforzada. Es el órgano directivo de la Ciudad-Empresa.

Por otro lado, también es muy relevante y con graves consecuencias directas con respecto al tema que nos ocupa el Título XI: Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias. Se regulan

aquí aquellas normativas orientadas a una adecuada ordenación de las relaciones de convivencia, el uso de servicios y equipamientos, etc., que no tienen una normativa sectorial específica (marco en el cual encajan perfectamente con las Ordenanzas de Convivencia Ciudadana o Civismo que han proliferado en los últimos años). En este breve apartado se establece una clasificación de las infracciones a las normativas municipales en tres grupos: leves, graves y muy graves. Asimismo, se establecen unas cantidades máximas para las sanciones correspondientes, que son de 750 , 1.500 y 3.000 .

### Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña

En el ámbito legislativo catalán también se ha ido produciendo un desplazamiento similar al que hemos visto en la legislación estatal. No nos detendremos en él, ya que requeriría un estudio en profundidad, pero conviene hacer algunos apuntes. El texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña fue aprobado por el decreto legislativo 2/2003, de 28 de Abril de 2003. En él se integraban la Ley original de 1987 con sus continuas modificaciones, la última de las cuales, la séptima, se había realizado en 2002. Las novedades del texto van en la misma línea, aunque son algo más moderadas, que las introducidas en la legislación estatal por la Ley de Bases para la Modernización del Gobierno Local.

A modo de ilustración, y siguiendo con la línea argumental de este texto, podemos observar que en el apartado que atañe a las ordenanzas municipales se establecen unos máximos, para las sanciones de aquellas normativas no reguladas por una legislación sectorial específica, de 1.800 euros para las ciudades de más de 250.000 habitantes y de 900 euros para las ciudades con población entre 50.000 y 250.000 habitantes. Como hemos visto, esta ley se ha visto pronto superada por la legislación estatal, que ha aumentado las cuantías notablemente.

De todos modos, hay que tener en cuenta el caso de Barcelona, ciudad a la que en el artículo 78 se le concede el disfrute de un régimen jurídico especial, que viene establecido en la Carta Municipal de Barcelona.

### La Carta Municipal de Barcelona

El interés del gobierno municipal de Barcelona ha sido desde hace mucho tiempo gozar de un estatus jurídico especial. Desde la Segunda República, cuando en 1933 el Parlamento de Cataluña pudo aprobar una Ley Municipal propia con abundantes especialidades para el Municipio de Barcelona, hasta la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona en los ámbitos local, autonómico y estatal, pasando por diversos decretos en el franquismo de 1960 y 1974, y por la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987 (refundida en 2003), el Municipio de Barcelona ha pretendido siempre disponer de una regulación especial en materia legal.

Sin embargo, tras ese interés nada novedoso, hay en la actual aprobación de la Carta de Barcelona muchos elementos que sí son innovadores e interesantes de analizar. No nos detendremos tampoco en este apartado, pero sí que comentaremos algunas cuestiones, sobre todo relativas al papel de la Carta en el contexto legal contemporáneo.

Desde que en 1997, después de varios años de estudios previos, el Ayuntamiento de Barcelona aprobara el anteproyecto de la Carta Municipal de Barcelona, hasta la reciente aprobación de la misma en el Senado, y su próxima entrada en vigor en Junio de 2006, se han producido muchos movimientos en la legislación local, algunos de los cuales ya hemos analizado. La Carta de Barcelona, y todo este proceso que la ha acompañado desde su redacción inicial hasta su aprobación, ha jugado un papel importante en estos cambios legislativos. Su propia concepción ha supuesto, de hecho, una negación de los principios que guiaban la LRBRL de 1985, en el sentido de que, la aceptación de una ley como ésta, que regula un único caso, representa el grado máximo de diferenciación entre municipios. Esto es: si mediante todas las reformas del régimen local que ha habido en la legislación española se ha establecido un cambio, de fondo, por el cual se pretende dar una mayor autonomía a los municipios, que quedan regulados de diferente modo de acuerdo a su población (lo cual rompe, por tanto, el criterio uniformista anterior), mediante la Carta de Barcelona se asume, de facto, este nuevo principio de diferenciación. Y no es ésta una cuestión secundaria, ya que en la propia discusión de la Carta de Barcelona lo que estaba en juego es este cambio legal que afectaba a toda la regulación de la administración local de Barcelona.

La ligazón entre ambos procesos no viene dada solamente por la sincronización de los procesos de cambio legal y de discusión y aprobación de la Carta, sino que hay otros elementos clarificadores que refuerzan el vínculo. Buceando en el articulado legal, podemos ver claros indicios de ello. Uno de ellos es la ambigua Disposición Transitoria Primera de la ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona; cláusula bajo la cual se auspiciaba, en realidad, una reforma de la propia Ley de Bases del Régimen Local. A su vez, posteriormente, cuando se aprobó la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local se incluyó una Disposición Transitoria Cuarta, que anticipaba la posterior aprobación de la Carta, la cual ha quedado derogada en la aprobación de la Carta en el Senado, y su promulgación como ley.

Lo mismo ha ocurrido en otros terrenos que no pretendemos aquí analizar, como aquél que hace referencia a la financiación y a la hacienda, en el cual los diferentes textos legislativos se van enlazando, o en el ámbito judicial, en el cual la tanto la Carta Municipal aprobada en el parlamento catalán como la recientemente aprobada en el Senado, tienen artículos que anticipan claramente una esperada nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, en la cual quede regulada la Justicia de Proximidad (de carácter administrativo, y cuyas competencias serían delegadas en el Ayuntamiento de Barcelona, el cual confiaría a la Guardia Urbana las atribuciones de Policía Judicial).

Todas estas cuestiones, que son muy relevantes pero que quedan aquí sólo apuntadas, en espera de que sean desarrolladas en investigaciones posteriores, no hacen sino reforzar el argumento previo, según el cual la Carta Municipal de Barcelona ha jugado un papel de estimulador de una “dinámica descentralizadora más general que necesita de símbolos y de referentes”, configurándose ésta como “un texto legal que señala un punto de inflexión en el derecho local europeo”.

## CONCLUSIÓN

Tras analizar, en la primera parte del presente texto, los cambios acontecidos en las ordenanzas de diferentes ciudades del Estado (en particular en torno a sus multas máximas), la investigación nos ha remitido a las leyes que regulan el gobierno local. Este proceso ascendente nos indica que, como se dijo en la introducción, los cambios no se deben exclusivamente a cuestiones municipales, sino que se está dando una auténtica reorganización del poder local en el Estado. Pero, ¿qué supone este cambio?, ¿por qué se realiza?

Tanto en la extensa “exposición de motivos” que precede a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, como en otros documentos directamente relacionados con la ley, así como en las introducciones de los otros textos legales que aquí hemos analizado, se hace una continua referencia a la necesidad de modificar el régimen de organización del poder local en especial en las ciudades. Por un lado, se alude constantemente a la “complejidad” de las ciudades, a su “riqueza y dinamismo”, a su situación central en el “impulso y desarrollo de nuestra civilización”, en tanto lugares de gran “creatividad y pluralismo”. Por otro lado, esta comprensión de lo urbano como “espacio de oportunidades y de libertad” viene asociada, en dichos documentos, con un “difícil gobierno y gestión”, y acto seguido con la “necesidad” ineludible de realizar reformas en la administración para establecer cauces por los que “gestionar la complejidad”. La base de esta “necesidad” es sin duda el interés por regular determinados fenómenos y realidades específicas urbanas que han surgido y se han desarrollado de una manera autónoma, ajena a la administración del Estado.

Esto es, se trata de reorganizar el poder local para asegurar que es capaz de imponerse sobre realidades que se desplazan en otro plano, con las que no se puede establecer vínculos, ni enfrentarlas, ya que todavía no han sido ni siquiera objetivadas, no tienen nombre. En el caso de las ordenanzas, hay que poder crear normas para regular los fenómenos ya existentes que atenten contra dichas futuras normas. O lo que es lo mismo, hay que tipificar infracciones para dar a ciertos fenómenos una realidad objetiva asimilable, que permita al poder relacionarse con ellos, aunque esta relación no sea sino la sanción económica y la represión.

Este movimiento por parte del poder, por el cual se pretende asegurar una gobernabilidad eficaz del entorno urbano, es una apuesta que no acaba con las ordenanzas que han aparecido y que comenzamos a padecer. Va mucho más allá, de forma que dichas normativas no son sino la punta de un iceberg. Por un lado, hemos de prestar atención a la relevancia

de los cambios organizativos en los ayuntamientos de las grandes ciudades. Por recordar cuestiones ya citadas, podemos atender al reforzamiento de la figura del Alcalde, al que se le otorgan más poderes, la posibilidad de que un tercio de la Junta de Gobierno Local esté formado por personas no elegidas en ninguna votación democrática (sujetos que además de participar de la Junta de Gobierno Local también tienen derecho a participar en el Pleno), la eliminación de la necesidad de mayoría absoluta en algunas votaciones del Pleno, y en general, un refuerzo del Gobierno Local. En el caso de Barcelona, además, hemos de atender al régimen especial de Hacienda que se le otorga, así como a las nuevas competencias que asume (entre las cuales está urbanismo). Y todo ello sin olvidar la próxima reforma de la Ley del Poder Judicial (una gran apuesta), en la que se prevé la introducción de la Justicia de Proximidad, que creará tribunales en el ámbito municipal.

La legitimación de este proceso de reformas va siempre de la mano de una crítica a la burocracia estatal. La Administración Local, la más cercana al ciudadano, es mucho más “ágil”, y por tanto es más capaz de asegurar un gobierno “eficaz” en ciertos asuntos, se dice. El significado de esa continua apelación a la eficacia y a la agilidad es, de manera declarada, la búsqueda de un modelo de gestión no lastrado por la burocracia estatal, de carácter demasiado rígido. Por ejemplo, la Ordenanza de Civismo de Barcelona prevé una revisión de sí misma cada dos años, además de la creación de un Observatorio Permanente para la Convivencia, lo cual sería impensable en otros niveles de la organización del Estado. Por tanto, vemos que este reforzamiento de la autonomía y de las competencias municipales suponen en cierto modo una retirada del Estado, y una cesión de su poder a los gobiernos locales.

Curiosamente, esto podría parecer algo que desde la izquierda se viera con buenos ojos, ya que tradicionalmente se ha apostado por la autonomía de lo local, en tanto refugio donde los “excesos” del Estado pueden ser contrarrestados. Sin embargo, la tesis que pretendemos defender es que, en este caso, el refuerzo del poder local es una manera de imprimir un giro autoritario en la organización del Estado. No es necesario realizar grandes reformas en el modelo de Estado, no hace falta tocar la Constitución, ya que simplemente mediante un “reajuste” de competencias entre las diferentes administraciones del Estado se pueden lograr los objetivos deseados.

El primer argumento en este sentido es que las actuales reformas permiten a las administraciones locales abordar ámbitos previamente sin regular, y acabar con una buena parte del margen de “alegalidad” que existe más allá de lo legal y lo ilegal. Ese margen es un espacio necesario para el desarrollo social y personal, funcionando como garante de la autonomía frente al Estado, de forma que la eliminación del mismo supone un claro retroceso en el ámbito de los derechos y las libertades.

El segundo argumento es que, en realidad, la “retirada” del Estado supone una ruptura del principio garantista. No es una retirada que pueda ser caracterizada por una disminución de su poder sobre la sociedad, sino que, manteniéndose este poder (ejecutado ahora por la administración local en ciertos ámbitos), lo que se da es una retirada de las atribuciones “garantistas” del mismo, es decir, de su función como garante de las libertades del individuo. Veamos el caso de las ordenanzas: Por un lado, frente a la “agilidad” con la que un Pleno puede aprobar una ordenanza que lesione ciertos derechos y libertades se encuentra la pesadez del proceso por el cual la sociedad organizada puede responder a ella (recurriendo a la Administración de Justicia del Estado). Y por otro lado, el modelo de defensa que se da en el ámbito Penal, según el cual el inculcado es inocente hasta que no se demuestre lo contrario, queda dejado de lado en estos casos, ya que un multado es culpable hasta que no demuestre lo contrario. El policía que sanciona de acuerdo a una ordenanza no es como el fiscal que acusa, sino que también es el juez que sentencia (las multas se pueden recurrir, pero este proceso es como el de un recurso tras una condena penal). Dicho de una manera ilustrativa: es mucho más fácil dar autonomía a los ayuntamientos para que prohíban pegar carteles que convoquen a manifestaciones, que hacer un cambio en la Constitución recortando los derechos de reunión y expresión.

Por todo ello, podemos concluir diciendo que la apuesta de la Administración en todo este movimiento (que arranca desde finales de los noventa, pero que se ha intensificado en los últimos años) es realizar una reforma del Estado con consecuencias políticas directas, aunque “vestida” de reforma administrativa. Es, en cierto sentido, una ruptura de las “reglas” de juego jurídicas, ya que por medio de un cambio en las competencias administrativas se está rompiendo con principios básicos del Estado de Derecho. Lo cual, por otro lado, cobra sentido en el actual proceso de erosión del tímido Estado de Bienestar que se gestó tras la muerte de Franco.