

---

# El régimen sancionador de la seguridad ciudadana municipal\*

Carmen MARTÍN FERNÁNDEZ  
*Profesora de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Córdoba*  
ORCID: 0000-0003-0118-7746

## RESUMEN

*El presente trabajo pretende esclarecer cuáles son las competencias de los municipios en materia de seguridad ciudadana. Para ello, se aborda, en primer lugar, el concepto de seguridad ciudadana y se deslinda de otros conceptos cercanos, como el de protección civil. A continuación, se analiza la distribución de competencias que establece la Constitución española y nuestra legislación en materia seguridad ciudadana, para así determinar cuál es el rol del municipio en este ámbito. Finalmente, se pone el enfoque en el régimen sancio-*

---

\* Fecha de finalización del trabajo: 12 de abril de 2024.

Lista de abreviaturas: *BOCG* (Boletín Oficial de las Cortes Generales), *BOE* (Boletín Oficial del Estado), *CCAA* (Comunidades Autónomas), *CE* (Constitución Española), *LOFCS* (Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), *LOPSC* (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana), *LOPSC/92* (Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana), *LRBRL* (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), *LRJSP* (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público), *LSNPC* (Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil), *RSCL* (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), *STC* (Sentencia del Tribunal Constitucional), *TC* (Tribunal Constitucional).

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía «La nueva seguridad pública, Derecho Administrativo sancionador y Estado de Derecho en Europa» (ref. ProjExcel\_00903) y del Proyecto PID2022-138118NB-I00 «La Administración sancionadora de la Unión Europea» del Ministerio de Ciencia e Innovación. Algunas de las reflexiones aquí recogidas son fruto de la tesis doctoral de la autora, publicada por la Editorial Aranzadi con el título *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*.

*nador de la seguridad ciudadana, de nuevo para concretar cuáles son las competencias que tienen los municipios al respecto.*

**Palabras clave:** seguridad ciudadana; régimen sancionador; municipios; protección civil.

## The sanctioning regime of municipal citizen security

### ABSTRACT

*This paper aims to clarify the competences of municipalities in the field of citizen security. To achieve this, it first addresses the concept of citizen security and distinguishes it from other related concepts, such as civil protection. Next, it analyses the distribution of competences established by the Spanish Constitution and our legislation regarding citizen security, in order to determine the role of municipalities in this area. Finally, the focus is placed on the sanctioning regime of citizen security, once again to specify the competences that municipalities have in this regard.*

**Keywords:** citizen security; sanctioning regime; municipalities; civil protection.

**SUMARIO:** 1. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SU DELIMITACIÓN CON OTROS CONCEPTOS CERCANOS: 1.1. La seguridad ciudadana, la seguridad pública y el orden público. 1.2. La seguridad ciudadana como elemento de la seguridad pública. 1.3. La diferencia con la protección civil: 1.3.1. La distribución de competencias en materia de protección civil. 1.3.2. La estrecha relación entre la seguridad ciudadana y la protección civil.—2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA: 2.1. La aparente competencia exclusiva del Estado. 2.2. Las competencias de las CCAA. 2.3. Las competencias de los municipios.—3. LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS MUNICIPIOS: 3.1. Las ordenanzas de convivencia ciudadana. 3.2. El papel del municipio en la ejecución de la Ley de seguridad ciudadana: 3.2.1. Extensión de la competencia municipal respecto a las infracciones de la LOPSC. 3.2.2. Intento de delimitar las infracciones de la LOPSC que competen a los municipios. 3.2.3. Competencia orgánica para sancionar las infracciones de la LOPSC en la Administración municipal.—4. CONCLUSIONES.—5. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SU DELIMITACIÓN CON OTROS CONCEPTOS CERCANOS

### 1.1. La seguridad ciudadana, la seguridad pública y el orden público

Tanto la doctrina administrativista como el TC vienen desde antiguo tratando de diferenciar los conceptos de seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público.

En la doctrina, han sido muchos y muy variados los intentos de deslindar tales materias. Ha habido quien ha sostenido que el orden público es una parte de la seguridad pública<sup>1</sup>. También quien ha considerado ambos conceptos equivalentes<sup>2</sup>. Igualmente ha habido autores que han reputado sinónimos a los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana<sup>3</sup>. Otros han acogido un concepto restrictivo de seguridad ciudadana, distinguiéndola de la más amplia seguridad pública y del aún más amplio orden público<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Un exponente de esta tesis es M. J. IZU BELLOSO, «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988, pp. 246 y 250-251. Para él, el orden público forma parte del concepto de seguridad pública, con una extensión menor, pues representa «el simple orden material u orden externo de la calle, la tranquilidad exterior», sin el cual no puede existir seguridad pública. También J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, 1990, p. 22, afirma que la seguridad pública comprende tanto el orden público como la seguridad ciudadana. Define el orden público como «protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales» y la seguridad ciudadana como «protección de las personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas». De igual forma, J. L. BLASCO DÍAZ, «Seguridad ciudadana y potestad sancionadora», en M. L. CUERDA ARNAU y J. A. GARCÍA AMADO (dirs.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 15, sostiene que la seguridad pública «supone más que la preservación del estricto orden público».

<sup>2</sup> Es el caso de L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, «La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 109, 1986, p. 321, que utiliza ambas expresiones como intercambiables. Una postura parecida se encuentra en I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: *voluntas legis* e interpretación jurisprudencial del T.C.», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994, pp. 19-20. El autor, aunque en un primer momento reconoce mayor amplitud al concepto de orden público, finalmente parece acabar equiparándolo al concepto de seguridad pública y hasta al de seguridad ciudadana.

<sup>3</sup> Podría decirse que el máximo representante de esta corriente es M. CASINO RUBIO, *Seguridad pública y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2015, pp. 109, 114-115 y 119-122. El autor entiende que, entre las actuaciones que persiguen «la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», sólo entrarían en la materia de seguridad pública aquellas que luchan contra las acciones personales que directamente perturban esos bienes. Ello, dice, enlaza con la idea tradicional de que la policía de seguridad pública estaba «pensada tradicionalmente para hacer frente a los alborotadores». Otro exponente de esta teoría es, de nuevo, IZU BELLOSO (1988: 244 y 252), que considera que ambas expresiones vienen a ser sinónimas. Las define como la actividad «dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales». BLASCO DÍAZ (2016: 15), por su parte, admite que a la seguridad pública suele hacerse referencia en ocasiones como seguridad ciudadana, pero, siguiendo a AGUADO I CUDOLA, dice que puede entenderse que esta es un ámbito de aquella, ya que, a juicio de este otro autor, la seguridad pública engloba la seguridad ciudadana, la protección civil y los estados de alarma, excepción o sitio. Así lo sostiene en «Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa», en A. PALOMAR OLMEDA (coord.), *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 28.

<sup>4</sup> Forma parte destacada de este sector M. REBOLLO PUIG, «La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana», en M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 51, 52, 77 y 83, que concibe el orden público como el concepto más amplio, que abarca dentro de sí la seguridad pública, la cual, a su vez, comprende la noción de seguridad ciudadana. Para este autor, la seguridad pública es «el estado de hecho en el que no hay, o los hay en medida

La noción que ha venido acogiendo, a lo largo de los años, el TC está más en concordancia con lo preconizado por este último sector doctrinal. Desde antiguo (STC 33/1982, de 8 de junio) el máximo intérprete de la Constitución viene concibiendo la seguridad pública como un concepto más preciso o estricto que el de la noción tradicional de orden público<sup>5</sup>, que incluye otros aspectos, como la salubridad pública. En concreto, viene definiendo la seguridad pública como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. Por otra parte, define la seguridad ciudadana como «el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen». La considera una parte integrante de la más amplia noción de seguridad pública; una parte de gran importancia y dotada de perfiles propios pero que, sin embargo, no abarca todos los aspectos que definen su ámbito material. Según el TC, la seguridad ciudadana es la actividad encaminada a «asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos». Precisamente por eso, para el TC es un concepto más estrecho que el de

---

reducida y tolerable, peligros para la vida y la integridad física de las personas o de sus bienes provenientes de la violencia, de la negligencia, de los accidentes o catástrofes, tengan estas origen natural o humano», siendo la seguridad ciudadana una parte de esta, en concreto, aquella parte de la seguridad pública que se ocupa sólo de ciertos ataques, los ataques derivados de comportamientos humanos. Según REBOLLO, la seguridad pública, junto con la salubridad y la tranquilidad públicas (e incluso con la moralidad pública), conforman la más amplia noción de orden público, entendida como el estado de hecho en el que se dan «las condiciones mínimas imprescindibles para la convivencia colectiva y para que los individuos puedan desarrollarse sin lesiones para su integridad física y sin daño para sus cosas, sin riesgos excesivos y sin miedo ni intranquilidad». También pueden considerarse partidarios de esta postura FERNÁNDEZ FARRERES y BARCELONA LLOP. El primero considera en su trabajo «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, p. 206, que el orden público es un concepto más amplio que el de seguridad pública. Por su parte, J. BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 237-238, cree conveniente desgajar el concepto de seguridad ciudadana del de seguridad pública. Dice el autor que, si bien es cierto que entre una y otra seguridad existen concomitancias en la medida en que ambas se refieren a la temática policial, debe reconocerse mayor amplitud al concepto de seguridad pública, pues la seguridad ciudadana únicamente hace referencia a aquellas actividades que forman parte del cometido ordinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, encontrándose, además, en íntima conexión con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades.

<sup>5</sup> M. HAURIU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8.ª ed., Sirey, Paris, 1914, p. 517, lo definió como un orden material y exterior, un estado de hecho contrario al desorden. También en Italia los autores clásicos han definido el orden público, en este ámbito de la actividad de policía, como «una *situazione di fatto*» contraria al desorden. Es el caso de G. CORSO, *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna, 1979, pp. 133-134. Actualmente, en nuestro país, la doctrina mayoritaria considera que se trata de un concepto jurídico indeterminado, pero dentro del cual pueden comprenderse los siguientes elementos: la seguridad, la salubridad, la tranquilidad y la moralidad públicas. *Vid.*, por todos, M. REBOLLO PUIG, «La actividad administrativa de limitación», en M. LÓPEZ BENÍTEZ y M. IZQUIERDO CARRASCO (coords.), *Derecho Administrativo: Modos y medios de la actividad administrativa*, t. III, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2019, pp. 28-29.

seguridad pública, que abarca también la protección civil. En un epígrafe posterior me detendré a analizar las diferencias entre la seguridad ciudadana y la protección civil.

Tendríamos, por tanto, conforme a esta interpretación constitucional, un concepto amplio de orden público del que forma parte la seguridad pública, siendo la seguridad ciudadana un componente de esta última, equivalente al estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de sus derechos y libertades.

## 1.2. La seguridad ciudadana como elemento de la seguridad pública

Según el TC, la seguridad pública es la actividad dirigida a «la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano»<sup>6</sup>. Ello aparentemente sin más requisitos. De manera que, por lo pronto, además de la seguridad ciudadana, según el TC, la materia competencial seguridad pública incluye la protección civil<sup>7</sup>. También la ordenación de la seguridad privada<sup>8</sup>. Y hasta en parte el nuevo y borroso concepto de seguridad nacional<sup>9</sup>, así como la ciberseguridad<sup>10</sup>. Pero no se trata nada más que de algunas parcelas que se incluyen en la seguridad pública y que ya han sido específicamente abordadas por el TC.

La extensión de esta materia es más amplia y difícilmente delimitable apriorísticamente. Dijo la STC 104/1989, de 8 de junio, que la seguridad pública comprende «un conjunto plural y diversificado de actuaciones distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido».

---

<sup>6</sup> Así, SSTC 33/1982, de 8 de junio; 117/1984, de 5 de diciembre; 123/1984, de 18 de diciembre; 59/1985, de 6 de mayo; 104/1989, de 8 de junio; 235/2001, de 13 de diciembre; 86/2014, de 29 de mayo, etcétera.

<sup>7</sup> *Vid.*, por todas, las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre; 133/1990, de 19 de julio, y 87/2016, de 28 de abril.

<sup>8</sup> Por todas, SSTC 154/2005, de 9 de junio, y 86/2014, de 29 de mayo. En este sentido, *vid.* M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2004, pp. 45-49; y M. CASINO RUBIO, 2015: 135-143. Planteamiento notablemente distinto es el de V. AGUADO I CUDOLÀ, *Derecho de la seguridad pública y privada*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, y «Artículo 149.1.29.ª», en M. RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER y M. E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, t. II, BOE/Ministerio de Justicia/Wolters kluwer/Tribunal Constitucional, Madrid, 2018, pp. 1466-1469. El autor apunta la posibilidad de segregar a efectos competenciales la seguridad privada de la pública.

<sup>9</sup> La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional invocó como título competencial justificativo en su disposición final primera, además del de «defensa y Fuerzas Armadas» (art. 149.1.4 CE), el de seguridad pública. Y la STC 184/2016, de 3 de noviembre, lo aceptó: «La seguridad nacional no es una competencia nueva, sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública».

<sup>10</sup> Así lo declaró, aunque sumando la competencia sobre telecomunicaciones, la STC 142/2018, de 20 de diciembre: «La ciberseguridad se incluye en materias de competencia estatal en cuanto, al referirse a las necesarias acciones de prevención, detección y respuesta frente a las ciberamenazas, afecta a cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la defensa, las infraestructuras, redes y sistemas y el régimen general de telecomunicaciones».

Buen ejemplo de lo amplio y heterogéneo que es lo que se puede incluir en la materia seguridad pública ofrece la STC 235/2001, de 13 de diciembre. En relación con una ley estatal que sometía a autorización y otros controles la producción y el comercio de sustancias químicas susceptibles de ser utilizadas para la fabricación de drogas tóxicas, se discutía qué Administración era competente para dar esa autorización y realizar esos controles, así como para sancionar las infracciones. Pues bien, el TC sostuvo que, teniendo en cuenta el ámbito objetivo que tiene la materia seguridad pública, resultaba claro que las competencias controvertidas se encuadraban en dicha materia<sup>11</sup>.

Así, el Estado ha hecho uso de su competencia sobre seguridad pública en ámbitos muy diversos. Por sólo citar algunas muestras, han invocado el art. 149.1.29 CE como título competencial, sea para basar toda su regulación, sea para justificar parte de ella: la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas<sup>12</sup>; la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos<sup>13</sup>; la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos; la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; la Ley 1/2021, de 24 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género; la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; y la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte.

Pese a todo, parece que incluir en la materia competencial seguridad pública toda regulación o actuación pública que tenga por fin la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano le da una amplitud excesiva<sup>14</sup>. Lo destacó ya, ante un conflicto de competencias sobre la imposición del uso del tacógrafo en autobuses escolares, la STC 59/1985, de 6 de mayo: «No toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de “seguridad pública”, pues si así fuera la

---

<sup>11</sup> Realiza un profundo examen de esta sentencia F. GONZÁLEZ BOTIJA, «Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el art. 149.1.29 de la CE: comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, 2002, pp. 275-302. La Ley allí enjuiciada era la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. Está derogada y sustituida por la Ley 4/2009, de 15 de junio, de control de precursores de drogas. Pero esta otra ley igualmente invoca como título competencial, además del comercio exterior, el del art. 149.1.29 CE.

<sup>12</sup> Justificación de esta Ley que aceptó la STC 128/2016, de 7 de julio, al hilo de la impugnación de una norma autonómica con similar pretensión.

<sup>13</sup> Sobre la idoneidad del título de seguridad pública para la regulación de los animales potencialmente peligrosos, *vid.* J. M. PÉREZ MONGUIÓ, *Animales potencialmente peligrosos*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 62-69.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ BOTIJA, 2002: 282-283, e I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, 2006, p. 65.

práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto». Y lo mismo se observa en otros conflictos en los que, aunque podía verse la finalidad de protección de personas y bienes, el TC no recondujo el asunto objeto de conflicto a la materia «seguridad pública» sino a otras, como industria, sanidad, marina mercante, bases del régimen energético... según cual fuese en cada caso el origen del riesgo que se tratara de evitar o el ámbito en que se produjera. Da cuenta de esto CASINO RUBIO y por ello afirma que «la protección de personas y bienes, si presupuesto necesario, no es, sin embargo, suficiente por sí solo para activar la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública»<sup>15</sup>.

El problema es que el TC usa distintos criterios y vías para justificar estas exclusiones de la materia seguridad pública<sup>16</sup>. Unas veces parece que simplemente opta por dar preferencia al título competencial más específico frente al más general, que sería el de la seguridad pública<sup>17</sup>; otras veces delimita la materia seguridad pública en función de su conexión con la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de manera que, si se da esa conexión, tiende a considerar que se está en materia de seguridad pública; en otras ocasiones apunta la diferenciación entre policía general (que se incluiría en la materia seguridad pública) y policías especiales (que se incluirían en otras materias competenciales que aparezcan en el bloque de la constitucionalidad)<sup>18</sup>; a veces parece apuntar que se

---

<sup>15</sup> CASINO RUBIO, 2015: 61-68. El autor dice, incluso, que el TC «intuye» un criterio, pero que no llega a objetivarlo o que, cuando precisa algo más, lo «abandona llegado el caso». Por eso, critica en la p. 79 que la jurisprudencia constitucional «parece inacabada».

<sup>16</sup> En realidad, este es un fenómeno general que se da en materia de seguridad pública igual que en otras muchas. Así G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 167-197, cuando aborda los criterios con los que el TC resuelve la delimitación de materias cuando hay una yuxtaposición, acaba constatando «la imposibilidad de conceptualizar definitivamente los criterios que permitan resolver en cada caso los supuestos de entrecruzamiento y concurrencia de materias respecto de un mismo asunto o cuestión».

<sup>17</sup> El ejemplo más claro podría ser, en principio, el del tráfico y circulación de vehículos a motor que el art. 149.1.21 CE atribuye en exclusiva al Estado sin matices. Ciertamente que ya esta materia no está orientada únicamente por la finalidad de la seguridad, como demuestra T. CANO CAMPOS, *El régimen jurídico administrativo del tráfico*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2010, pp. 176-199. Pero la seguridad es aspecto capital de todo el sector. Si un aspecto de la actuación pública es encuadrable en la materia tráfico y en la materia seguridad pública, habrá que adscribirlo a aquella.

<sup>18</sup> Se habla de policía general para referirse a aquella que se ocupa del orden público (suma de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas) sin un régimen jurídico peculiar; mientras que se consideran policías especiales aquellas que, aunque también persigan garantizar ese mismo orden público o alguno de sus elementos, se ocupan de determinados ámbitos de actividad privada con un régimen jurídico peculiar en cuanto a los medios o medidas posibles, en cuanto a los procedimientos, en cuanto a los órganos competentes... También se habla a veces de policías especiales para aludir a las que tienen fines distintos a los de la protección del orden público. El origen de esa distinción entre policía general y policías especiales lo explica F. GARRIDO FALLA, «Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 11, 1953, p. 17: «Antes de entrar en los linderos del siglo XX, se produjo ya una tal ampliación en los fines estatales y autorizaron las leyes tan considerable número de nuevas intervenciones administrativas, que junto a la policía de seguridad que, por antonomasia, siguió denominándose policía general, comenzó a hablarse de policías especiales, para comprender con tal denominación aquel conjunto de medidas limitativas de la activi-

refuerza la inclusión en la materia de seguridad pública cuando se trata de medidas que «tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública»<sup>19</sup>, etcétera<sup>20</sup>.

Pese a la insatisfacción que lo anterior pueda entrañar, aquí, donde lo que nos interesa es deslindar la seguridad pública de la seguridad ciudadana, nos basta para saber que, a efectos competenciales, la seguridad ciudadana se subsume en la materia del art. 149.1.29 CE: primero, porque es indudable que se trata de actividad pública dirigida a «la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», que es lo que primera y fundamentalmente sirve al TC para acotar la materia competencial seguridad pública; y, segundo, porque cualquiera que sea el criterio complementario por el que se opte para reducir en algo la materia seguridad pública, ninguno de ellos permite excluir de tal materia la seguridad ciudadana.

### 1.3. La diferencia con la protección civil

La protección civil, según lo dicho hasta ahora, es parte de la seguridad pública<sup>21</sup>. De hecho, toda la LSNPC, según dice su disposición final primera, se ha dictado al amparo del art. 149.1.29 CE. Por eso, la protección civil forma parte, a su vez, del más amplio concepto de orden público<sup>22</sup>. Pero lo relevante a nuestros efectos es destacar que se trata de una parcela de la seguridad pública y del orden público distinta a la que representa la seguridad ciudadana.

Suele afirmarse que la protección civil se diferencia de la seguridad ciudadana por razón de las causas generadoras del riesgo, «que en la seguridad ciudadana provienen de

---

dad de los particulares que se dictaron en específicas materias». También, del mismo autor, «Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, p. 13. La distinción, muy arraigada y útil en el Derecho francés, también es utilizada por la doctrina española. Entre otros, por M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, «Artículo 84 LRBRL», en M. REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, t. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 2236-2244, y por L. PAREJO ALFONSO, *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 62-64.

<sup>19</sup> IZQUIERDO CARRASCO (2004: 44), lo deduce de la STC 148/2000, de 1 de junio.

<sup>20</sup> Los criterios en virtud de los cuales el TC ha deslindado la materia «seguridad pública» de otras afines o de otras que, aunque colateralmente, también persiguen proteger la seguridad de las personas y los bienes, son analizados con más detalle por AGIRREAZKUENAGA, 2006: 64-69.

<sup>21</sup> En contra de incluir a la protección civil dentro de la materia seguridad pública se muestra CASINO (2015: 69-70 y 110-116), que coincide a este respecto con F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *La policía municipal*, Abella, Madrid, 1986, p. 86.

<sup>22</sup> Inicialmente fueron las leyes de orden público las que asumieron la defensa de las personas y los bienes en caso de siniestro, incendio, epidemia o calamidad pública, es decir, las que regularon la protección civil. Como prueba de ello, *vid.* el art. 15 de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933. En este sentido, A. B. LUCAS TOBAJAS, *El régimen jurídico de la lucha frente a las emergencias*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, p. 28.

actos humanos constitutivos generalmente de delito o falta penales, y en la protección civil de causas naturales de calamidad pública o catástrofe extraordinaria»<sup>23</sup>.

Esto puede apreciarse claramente al comparar el preámbulo de la LSNPC con el de la LOPSC. Dice la LSNPC que su aprobación responde, fundamentalmente, a la necesidad de una respuesta pública frente a «las múltiples y complejas amenazas de catástrofes naturales, industriales o tecnológicas». Por el contrario, en el preámbulo de la LOPSC se aprecia que su finalidad es «asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquello».

Partiendo de esa diferencia, se puede definir la protección civil como «una modalidad de la seguridad pública en la que el riesgo o peligro que la define, al no provenir específicamente de comportamientos humanos susceptibles de un previo control, sino, por lo común, de hechos naturales imprevisibles e inevitables (*vis major*), antes se organiza con vistas a asegurar una eficaz actuación reparadora en favor de los damnificados, una vez ocurrido el siniestro, que a prevenir este por anticipado»<sup>24</sup>.

De esta definición se deduce otro de los rasgos diferenciadores de la protección civil respecto a la seguridad ciudadana: mientras que esta última tiene por finalidad evitar la producción de perturbaciones para el orden público procedentes de los comportamientos humanos, la protección civil se centra en paliar los desastres producidos por causas no humanas<sup>25</sup>.

### 1.3.1. La distribución de competencias en materia de protección civil

Dado que la protección civil es una parcela de la seguridad pública<sup>26</sup>, *a priori*, parece ser competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.29 CE). Recordemos que la LSNPC

---

<sup>23</sup> J. BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, «Aproximación al concepto de seguridad ciudadana», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, p. 754. En el mismo sentido, F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Seguridad ciudadana y orden público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1992, p. 32.

<sup>24</sup> L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, 1986: 332.

<sup>25</sup> Como explica LUCAS TOBAJAS (2023:51), «la protección civil toma conciencia de la imposibilidad de evitar determinados daños y, por ello, se propone abordar estos últimos mediante la gestión y el control del riesgo». En sentido similar, M. FERNANDO PABLO, «El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23, 1989, p. 65. El autor diferencia las catástrofes naturales de las emergencias y riesgos de origen humano, afirmando que respecto a las primeras la prevención es difícil y a veces casi imposible.

Aunque esto es cierto, no es desdeñable el esfuerzo que se realiza, en materia de protección civil, para anticipar y prevenir los riesgos. En este sentido, *vid.* el art. 11 LSNPC, que crea el Fondo de Prevención de Emergencias para financiar diversas actuaciones preventivas, o el art. 10 de la reciente Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, que establece variados instrumentos de anticipación y prevención.

<sup>26</sup> Como ya se ha dicho, en desacuerdo con esta concepción de la protección civil se encuentra CASINO (2015: 114-115), que cree que las medidas adoptadas contra los riesgos derivados de la naturaleza, del ejercicio de las actividades privadas lícitas o del estado de las cosas no forman parte del concepto de seguridad pública,

se ha aprobado en virtud de esa competencia. Sin embargo, como explica BARCELONA LLOP, «a efectos de la distribución de competencias, la protección civil no se agota en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución»<sup>27</sup>, lo que explica que las CCAA, incluso sin policía propia y, por tanto, sin competencias en seguridad pública, hayan aprobado leyes de protección civil.

La verdad es que la Constitución no aclara de quién es competencia la protección civil, pero muchos Estatutos de Autonomía han declarado la protección civil materia competencial de las CCAA<sup>28</sup>, y ello porque cuando el TC ha encuadrado la protección civil en la competencia estatal sobre seguridad pública, ha matizado que ello es sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques. En este sentido, puede compartirse la opinión de CASINO, pues, al menos en el ámbito autonómico, la protección civil se subsume en diversas materias competenciales de carácter sectorial.

Nos encontramos, por tanto, ante una competencia concurrente, pero no de cualquier tipo. Lo explica perfectamente LUCAS TOBAJAS:

«Nos hallamos ante un ámbito material que es compartido por el Estado y por las CCAA. Sin embargo, no podemos afirmar que su naturaleza sea la de una mera competencia compartida, puesto que cuenta con peculiaridades que le otorgan un carácter especial. Estas diferencias las hallamos, por un lado, en el criterio delimitador de tales competencias, referido a la concurrencia o no de interés nacional, de modo que la naturaleza de la emergencia (ordinaria o extraordinaria) condicionaría la intervención de una u otra Administración. Por otro lado, la concurrencia de competencias en materia de protección civil no sitúa a ambas Administraciones en un plano de igualdad, sino que puede advertirse un poder de dirección como consecuencia de la superioridad del que coordina frente al coordinado»<sup>29</sup>.

En definitiva, puede decirse que la protección civil de ámbito nacional encaja en la materia competencial del art. 149.1.29 CE, correspondiendo al Estado tanto las competencias legislativas como las ejecutivas para, por una parte, responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional<sup>30</sup> y, por otra, procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección

---

constituyendo «el campo propio y peculiar de las respectivas policías administrativas especiales». Esto se debe a que el autor, como ya se advirtió, considera que la seguridad ciudadana y la seguridad pública son conceptos sinónimos. Al considerar que la seguridad pública es la materia dedicada a luchar contra las perturbaciones personales del orden público, la equipara a la seguridad ciudadana y excluye el concepto de protección civil, considerándolo un ámbito de policía especial y no general.

<sup>27</sup> J. BARCELONA LLOP, *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 106-117.

<sup>28</sup> Es el caso, entre otros, del Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 66.1), de Extremadura (art. 9.1.42), de Castilla y León (art. 71.1.16), de Canarias (art. 149.1) y de Cataluña (art. 132.1).

<sup>29</sup> LUCAS TOBAJAS, 2023: 44-45.

<sup>30</sup> En virtud del art. 28 LSNPC, son emergencias de interés nacional:

«1. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

civil. En el ámbito autonómico, por su parte, la materia protección civil encaja, o bien en la competencia de protección civil prevista por el correspondiente Estatuto de Autonomía, o bien en la competencia sectorial que haya sido utilizada por la comunidad autónoma para regular tal materia<sup>31</sup>. Sea como fuere, la Comunidad Autónoma tendrá, en su territorio, todas las competencias legislativas y ejecutivas para garantizar la protección de las personas y bienes frente a las catástrofes o calamidades producidas en su territorio y para coordinar los sistemas de protección civil que desplieguen efectos dentro del mismo, pero en su ejercicio deberán respetar lo dispuesto por el Estado en virtud de su competencia sobre seguridad pública, especialmente el régimen que establezca ante las emergencias, catástrofes o calamidades de alcance nacional<sup>32</sup>.

Por lo que respecta a los municipios, tradicionalmente se les asignaron funciones de protección civil<sup>33</sup> y en la actualidad siguen teniendo competencias en esta materia porque así se lo reconoce expresamente el art. 25.2.f) LRBRL. De hecho, en los municipios con población superior a 20.000 habitantes la protección civil es un servicio público obligatorio [art. 26.1.c) LRBRL]. Además, la LRBRL atribuye al alcalde la competencia para «Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno» [art. 21.1.m)]. Como señala BARCELONA, de tales reconocimientos deriva la necesidad de que las leyes atribuyan competencias a los municipios en materia de protección civil, aunque de la extensión de tales competencias nada se pueda decir *a priori*, salvo que debe ser la suficiente para respetar la autonomía local constitucionalmente garantizada y el correlativo derecho de los municipios a intervenir en los asuntos que forman parte de su círculo de intereses<sup>34</sup>.

---

2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias CCAA y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional».

La calificación de la emergencia adquiere, así, una importancia extraordinaria, pues de ello dependerá la Administración competente en cada caso. En este sentido, LUCAS TOBAJAS, 2023: 71-74 y 125-138.

<sup>31</sup> Es, por eso, que incluso las CCAA que no cuentan con una proclamación expresa en sus Estatutos de Autonomía sobre la protección civil pueden aprobar, con base en diversos títulos competenciales, normas para regular la protección civil en sus territorios. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, haciendo uso de sus competencias en vigilancia de sus edificios e instalaciones, sanidad e higiene, carreteras, montes y bosques y protección del medio ambiente, entre otras.

<sup>32</sup> SSTC 113/1992, de 6 de febrero; 118/1996, de 27 de junio, y 118/1998, de 4 de junio. Todas ellas, explica BARCELONA, «reiteran el argumento relativo al límite de la competencia autonómica cuando aparece involucrado un interés nacional o se rebasan los límites de la comunidad autónoma» (2007: 113).

<sup>33</sup> LUCAS TOBAJAS, 2023: 28-29 y 32-33.

<sup>34</sup> BARCELONA LLOP (2007: 150). Señala que el legislador, al realizar esta atribución de competencias, ha de ser consciente de la heterogeneidad que caracteriza la realidad municipal de España, pues quizá no todos los municipios dispongan de los medios y recursos necesarios para afrontar con eficacia y eficiencia algunas de las funciones de protección civil (2007: 152-154).

### 1.3.2. *La estrecha relación entre la seguridad ciudadana y la protección civil*

Aunque la protección civil y la seguridad ciudadana son materias distintas, están íntimamente conectadas. No hay más que leer el art. 1.1 LSNPC: «La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales *o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada*».

¿No se había concluido que una de las diferencias fundamentales entre la seguridad ciudadana y la protección civil era que la primera se encarga de evitar y afrontar las perturbaciones para el orden público creadas por la acción humana mientras que la segunda se centra en dar respuesta a las catástrofes y calamidades naturales? Parece que hay que matizar aquella distinción inicial y admitir que la línea divisoria no es tan clara. Ello porque el legislador, con la LSNPC, ha ampliado el ámbito de actuación de la protección civil para englobar «situaciones que, hasta ahora, se reservaban de forma exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado»<sup>35</sup>. Como consecuencia, la que tradicionalmente ha sido la diferencia más clara entre la seguridad ciudadana y la protección civil ahora se difumina, pasando esta segunda a tener como objetivo prioritario actuar, no sólo frente a los riesgos producidos por caso fortuito, fuerza mayor o comportamientos imprudentes del hombre, sino también frente a actuaciones humanas intencionadas, entre las que podríamos incluir «ataques químicos, bacteriológicos o terroristas, por citar algunos»<sup>36</sup>.

Por todo lo anterior, ante una emergencia, con independencia de que sea provocada por la mano del hombre o por la naturaleza, colaborarán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (o los cuerpos policiales autonómicos en las CCAA en los que existan) con los Servicios de Protección Civil<sup>37</sup>. Eso sí, para que estos últimos actúen es premisa necesaria que se produzca una emergencia, catástrofe o situación calamitosa<sup>38</sup>, no siendo suficiente con cualquier alteración menor y ordinaria de la seguridad ciudadana, pues en ese caso sólo deberán intervenir las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado *ex art.* 104.1 CE. Lo aclaró tempranamente la STC 123/1984, de 18 de diciembre: «La «Protección Civil» está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda

<sup>35</sup> LUCAS TOBAJAS, 2023: 57.

<sup>36</sup> *Ibid.*: 58.

<sup>37</sup> Lo prevé el art. 38.1 LSNPC: «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado colaborarán en las acciones de protección civil, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en esta ley y en la normativa de desarrollo».

<sup>38</sup> La situación no debe derivar en la declaración de Estado de Alarma, pues en ese caso se produce una situación excepcional que altera el régimen competencial ordinario. En este sentido, FERNANDO PABLO explica que «lo que diferencia un mecanismo de otro es que, si la protección civil implica ante todo coordinación, el Estado de Alarma conlleva centralización» (1989: 69). Para un estudio más detallado del tema, BARCELONA LLOP, 2007: 100-105.

clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de *calamidad pública*»<sup>39</sup>.

## 2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

### 2.1. La aparente competencia exclusiva del Estado

Según el art. 149.1.29 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «Seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías por las CCAA en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

Para esa materia, lo que el art. 149.1.29 CE establece es, en principio, una competencia exclusiva del Estado; esto es, una competencia estatal que le permite aprobar toda la regulación y desarrollar toda la ejecución sin dejar aparentemente campo alguno a las CCAA. Pero, de inmediato, el mismo art. 149.1.29 añade que tal exclusividad es «sin perjuicio de la creación de policías por las CCAA»<sup>40</sup>.

Sólo Cataluña, Navarra, País Vasco y Canarias han creado sus policías. Otras comunidades previeron y prevén en sus Estatutos su creación, pero no han hecho uso de tal facultad<sup>41</sup>. Así, pues, la salvedad del art. 149.1.29 CE sólo afecta a aquellas comunidades. En las restantes se mantiene la competencia exclusiva estatal sobre seguridad pública con la única y modesta matización del art. 148.1.22 CE, que reconoce competencia a las CCAA para la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

La matización a la competencia exclusiva del Estado que empieza proclamando el art. 149.1.29 CE no afecta a las competencias normativas. El Estado conserva íntegramente la competencia normativa (para dictar leyes y reglamentos) sobre seguridad

---

<sup>39</sup> La alusión a «tiempos de paz» se realizaba para justificar que la protección civil no se subsumía en la materia defensa nacional, tratándose de ámbitos competenciales diferentes (BARCELONA LLOP, 2007: 87-90).

<sup>40</sup> En el conjunto del art. 149.1 CE el sistema de distribución de competencias previsto para la seguridad pública es peculiar y particularmente complejo, lo que obedece al propósito de encontrar un consenso entre posiciones muy distantes que se enfrentaron en el proceso de elaboración de la Constitución. Da cuenta de ello BARCELONA LLOP (1997: 247-252).

<sup>41</sup> Por ejemplo, Andalucía. En su primer Estatuto de 1981, su art. 14.1 se atribuía esa competencia. Ahora lo hace el art. 65.2 del Estatuto vigente. Igualmente, Galicia (art. 27.25 de su Estatuto), Comunidad Valenciana (art. 36 de su Estatuto en la redacción inicial y art. 55.1 tras la reforma de 2006), etcétera.

pública, también en las CCAA con cuerpo policial propio. Esas comunidades sólo tienen competencias ejecutivas sobre seguridad pública. Ahora bien, pueden dictar normas sobre seguridad pública en la misma medida en que se les ha reconocido esa posibilidad para cualesquiera materias en que sólo tienen competencia ejecutiva; esto es, para dictar normas organizativas de sus propios servicios, o sea, en nuestro caso, para dictar normas sobre la organización de sus policías<sup>42</sup>.

La competencia normativa exclusiva del Estado le ha permitido aprobar la LOPSC. Y la LOPSC no admite ningún desarrollo normativo por las CCAA, ni siquiera por las que cuentan con cuerpo policial propio<sup>43</sup>.

Las competencias ejecutivas, por su parte, son, en la mayoría del territorio nacional, íntegramente del Estado, con la reducida excepción que comporta el art. 148.1.22 CE. Sólo en las CCAA donde existen cuerpos policiales propios esas competencias ejecutivas son compartidas; hasta qué punto lo son, lo analizaré en el siguiente epígrafe.

## 2.2. Las competencias de las CCAA

Afirmada la competencia exclusiva del Estado para legislar en materia de seguridad pública, cosa distinta es que las CCAA (todas, no sólo las que cuentan con policía propia), en ejercicio de sus competencias sobre otras materias, sí que puedan aprobar normas que también persigan la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. El ejemplo más claro lo ofrece la materia espectáculos públicos, sobre la que han asumido competencias todas las comunidades<sup>44</sup>. Pero lo mismo se da en otras materias, incluso aparentemente muy diferentes y distantes de

---

<sup>42</sup> Esto, conectado con la potestad de autoorganización, es lo que puede justificar normas como la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi que, en efecto, admitió en gran parte la STC 86/2014, de 29 de mayo.

<sup>43</sup> A ello apunta la disposición final cuarta de la misma ley que habilita al Gobierno para «dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley». Lo hace con cierta ambigüedad porque intercala que esa habilitación al Gobierno es «en el ámbito de sus competencias»; pero, incluso así, refleja la idea de un desarrollo reglamentario estatal.

<sup>44</sup> Por ejemplo, el art. 72.2 del Estatuto de Andalucía atribuye a esta Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de espectáculos. Similares previsiones contienen el art. 71.54 del Estatuto de Aragón, el art. 128.2 del Estatuto de Canarias y el art. 24.27 del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Además, teniendo en cuenta su entidad propia, se produjeron los trasposos de servicios sobre espectáculos públicos. Sobre esto, *vid.* DE LA MORENA Y DE LA MORENA, 1986: 321-361. Pese a esta competencia autonómica, la LOPSC tiene preceptos específicos sobre espectáculos y actividades recreativas [arts. 27, 35.3, 36.1 y 49.1.g], que trata de concordar con la legislación autonómica en su art. 2.2. Lo justifica REBOLLO PUIG, 2019: 90-94. En cualquier caso, la competencia del Estado sobre seguridad pública le da «una capacidad muy reducida para abordar [...] una materia que [...] abarca innumerables aspectos y se relaciona, a su vez, con otros títulos competenciales», como explican F. CASTILLO BLANCO y P. ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, *Espectáculos públicos y actividades recreativas. Régimen jurídico y problemática actual*, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 18.

la seguridad pública, como el deporte<sup>45</sup> o el turismo<sup>46</sup> u otras<sup>47</sup>. En todos estos casos, en los que la materia competencial está acotada en función de un concreto sector de la realidad social, es posible que las CCAA, sin salirse de la materia ni de su competencia sobre ella, también establezcan normas enderezadas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano en ese concreto ámbito. Ya hemos visto que algo similar ocurre respecto a la protección civil.

Por lo que respecta a las competencias ejecutivas, ya se advirtió que en las CCAA con policías autonómicas el Estado comparte las competencias ejecutivas sobre seguridad pública con la respectiva Comunidad. Ha llegado el momento de determinar, sumariamente, qué corresponde al Estado y qué a esas CCAA.

Lo que está claro es que las competencias ejecutivas de esas tres comunidades con policía propia desbordan la mera creación de esas policías y su organización. Lo que parecía un simple aspecto orgánico ha entrañado más: ha arrastrado la asunción de otras competencias ejecutivas<sup>48</sup>. La idea queda reflejada claramente, entre otras, en las SSTC 175/1999, de 30 de septiembre; 86/2014, de 29 de mayo, y 142/2018, de 20 de diciembre, donde el TC mantuvo que la competencia derivada de la creación de una

---

<sup>45</sup> En las leyes autonómicas reguladoras del deporte suelen incluirse previsiones sobre la prevención de la violencia en este tipo de espectáculos. Como explica E. GAMERO CASADO, «Las sanciones en la lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte», en M. REBOLLO PUIG, A. HUERGO LORA, J. GUILLÉN CARAMÉS y T. CANO CAMPOS (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Cizur Menor, 2021, p. 658, con esas previsiones «ya no se trata únicamente de evitar que los deportistas se agredan como consecuencia de la práctica agonística, sino, además, de impedir que los acontecimientos deportivos se conviertan en fuente de agresiones, tanto físicas como verbales, por parte de los espectadores y seguidores en general, y no sólo en los recintos deportivos y sus alrededores, sino verdaderamente en cualquier lugar (en los medios de transporte, en lugares de difusión de retransmisiones, etc.), ante la proximidad de un evento deportivo o durante su transcurso». En definitiva, se trata de preservar el orden público, pero no lo hace el Estado en ejercicio de su competencia en seguridad pública, sino las CCAA en ejercicio de sus competencias en espectáculos públicos y deporte.

<sup>46</sup> El ejemplo más patente de norma autonómica sobre turismo con la misma finalidad de la seguridad pública es la que aprobó la Comunidad Balear para luchar contra el turismo de excesos. Lo explico con detenimiento en «El Decreto-Ley balear 1/2020 contra el turismo de excesos», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54, 2020, pp. 1-29 (en especial, pp. 23-24).

<sup>47</sup> Es esto lo que acaso podría eventualmente justificar normas autonómicas frente al «botellón» o sobre animales peligrosos, por traer aquí los mismos ejemplos que ofrece CASINO RUBIO (2015: 29-34) como «pruebas de la desorientación competencial».

<sup>48</sup> Se asume así lo que afirmó BARCELONA LLOP, 1997: 253: «Resulta imposible separar netamente el aspecto material (seguridad pública) del orgánico (policías autonómicas) habida cuenta de que las segundas han de actuar forzosamente sobre el primero». La idea contraria la asumió inicialmente el TC en su Sentencia 117/1984, de 5 de diciembre. Dijo de esta sentencia FERNÁNDEZ FARRERES que es «un claro ejemplo de cómo la disponibilidad de una organización policial propia de la Comunidad Autónoma no arrastra tras de sí, ante la ausencia de previsión expresa, la titularidad de una determinada competencia material en relación con la seguridad pública» (1985: 221). Pero se pudo observar un apartamiento de esta tesis inicial muy poco después en la STC 123/1984, de 18 de diciembre. Aborda este cambio de orientación M. ALMEIDA CERREDA y M. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, pp. 197-210.

policía autonómica no comportaba únicamente una referencia orgánica sino también funcional<sup>49</sup>.

Asumido que el art. 149.1.29 ha supuesto competencias autonómicas ejecutivas que van más allá de la creación y disposición de una policía propia, la cuestión está en determinar cuáles. A ello ha tratado de dar respuesta el TC, pero ni la tarea es fácil ni los resultados finales de esa jurisprudencia son claros. Dado que no se trata de un aspecto relevante para el tema objeto de este trabajo, simplemente señalaré que el TC ha establecido que las CCAA no pueden asumir en materia de seguridad nada más que las competencias que derivan de la creación de su policía propia<sup>50</sup>. El TC resuelve la cuestión como si, dentro de la materia seguridad pública, hubiera una submateria que fuese la de actividad policial, que se conecta con el art. 104 CE<sup>51</sup>.

### 2.3. Las competencias de los municipios

Como el Estado tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), es la legislación estatal la llamada a atribuir competencias de seguridad pública a los municipios (art. 2.1 LRBRL)<sup>52</sup>. La salvedad del inciso final de ese art. 149.1.29 CE no altera un ápice esa conclusión ni confiere posibilidades a las CCAA con cuerpo policial propio.

Lo anterior nos lleva directamente a la LRBRL. Su art. 25.2, apartado f), reconoce como competencia municipal la «policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios». Ahora lo que nos interesa es esa alusión inicial a la «policía local».

Lo primero que conviene aclarar es que se trata de una competencia que no puede interpretarse en sentido orgánico. Lejos de ello, «hay que entender esa competencia municipal sobre policía local en un sentido material o funcional»<sup>53</sup>. Hasta tal punto es así,

---

<sup>49</sup> AGIRREAZKUENAGA explica que, de una primera jurisprudencia constitucional que «diferenciaba la vertiente material de la seguridad (competencia exclusiva del Estado) de la vertiente meramente organizativa (asumible por las CCAA, en virtud del “sin perjuicio” establecido en el art. 149.1.29, y sin hacer referencia a las prescripciones del art. 148.1.22)», se ha pasado a una jurisprudencia que reconoce «que la competencia autonómica abarca tanto aspectos organizativos como funcionales de la policía de seguridad, pero sin hacer referencia todavía a que se trata de una competencia compartida» (2006: 70).

<sup>50</sup> Dijo ya la STC 104/1989, de 8 de junio: «es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 CE que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas». Y se lee, por ejemplo, en la STC 128/2016, de 7 de julio: «Seguridad pública sobre las que las CCAA no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas para los cuerpos propios de policías».

<sup>51</sup> Lo explico con detalle en *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 70-82.

<sup>52</sup> Sobre el papel del legislador estatal y del legislador autonómico en la definición de las competencias municipales, *vid.* M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Municipios: competencias y potestades», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 239-242.

<sup>53</sup> M. REBOLLO PUIG, «La policía local como título competencial», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 182, 2017, p. 82.

que los municipios que no tengan policía local en sentido orgánico (que pueden existir, como demuestra el art. 51.2 LOFCS)<sup>54</sup> sí tendrán, no obstante, la competencia material sobre policía local de la que habla el art. 25.2.f) LRBRL.

El reconocimiento de esta competencia entronca con una larga tradición del Derecho local español que, además, conecta con la concepción de los municipios que asumió la Revolución francesa y su noción de *pouvoir municipal*; esto es, de un poder originario de los municipios en el que actuaban con mayor autonomía y en el que siempre se incluyó como aspecto central y casi único a la policía<sup>55</sup>. Una tradición que llega hasta la Constitución de 1812<sup>56</sup>, que se ha mantenido dando amplias posibilidades de actuación a los municipios españoles<sup>57</sup> y que tiene su última y más acabada plasmación en el RSCL, cuyo art. 1 dispone:

«Los ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas».

He ahí el contenido de esa competencia municipal que ahora más lacónicamente proclama el art. 25.2.f) LRBRL.

---

<sup>54</sup> Art. 51.2 LOFCS: «En los municipios donde no exista policía municipal, los cometidos de esta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos».

<sup>55</sup> REBOLLO PUIG, 2017: 86-94. Se sirve de la clásica exposición de uno sus mayores exponentes, HENRION DE PANSEY, que llegó a afirmar que este poder policial de los municipios, que incluía muy destacadamente la aprobación de reglamentos, «procede de la regla de derecho natural que autoriza a todos los individuos, y, en consecuencia, también a una corporación de vecinos [...] a velar por su propia conservación». Sobre la teoría del *pouvoir municipal* en la doctrina española, *vid.*, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Taurus, Madrid, 1981, que, en pp. 102-103, explica que el poder municipal se ha concebido como «un poder doméstico o quasi-privado, en cuanto dirigido hacia asuntos estrictamente propios de la asociación vecinal». Poniéndolo en relación con lo que aquí directamente nos ocupa, J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, p. 66, explica que esa concepción, en sus orígenes, «se afirmaba perfectamente compatible con la idea de soberanía nacional en la medida en que el poder municipal se circunscribía a los asuntos estrictamente particulares de la respectiva comunidad vecinal».

<sup>56</sup> Decía en su art. 321: «Estará a cargo de los Ayuntamientos: 1.º La policía de salubridad y comodidad. 2.º Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público».

<sup>57</sup> Buen reflejo de ello ofrece F. ABELLA Y BLAVE, *Derecho administrativo, provincial y municipal, o Tratado general teórico-práctico de las atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos en todos los ramos que por las leyes les están encomendados*, t. II, El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados Municipales, Madrid, 1877, pp. 273-274 y 350. Distinguía la «alta policía» de la «policía municipal». La primera se encaminaba al servicio común de los pueblos, al interés del Estado; mientras que la segunda era la policía local, entendida como conjunto de «reglas que debe adoptar la Administración municipal para la seguridad, comodidad e higiene de los vecinos dentro del recinto del pueblo». Como afirma J. BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988, pp. 184-185, de la historia del municipalismo español puede concluirse que los ayuntamientos siempre han dispuesto de competencias en materia de seguridad pública.

Los medios a través de los cuales se canaliza esta competencia municipal (y otras) los establece el art. 84.1 LRBRL:

- «a) Ordenanzas y bandos.
- b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.
- c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el art. 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.
- e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo».

No entraremos aquí en que este art. 84.1 presenta algunas carencias (no hace referencia a los medios para el restablecimiento de la legalidad) y algún exceso (hoy los municipios no pueden decidir por su cuenta el sometimiento de una actividad a licencia). Nos basta su esfuerzo por ofrecer una lista de los principales medios para concluir, en síntesis y uniendo lo dicho, que los municipios tienen una competencia en materia de policía local que comprende la intervención en la actividad de los ciudadanos con el fin de conservar o restablecer la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas y que se expresa mediante ordenanzas, bandos, controles previos, controles posteriores, órdenes y medidas de reacción frente a los comportamientos ilegales.

Incluso puede aceptarse que la competencia sobre policía local reconocida en el art. 25.2.f) LRBRL, unida al art. 84.1 de la misma Ley y a la clásica cláusula general de policía del art. 1.1 RSCL, permite a los municipios limitar la libertad de los ciudadanos sin necesidad de ninguna otra norma legal que les habilite para ello más específicamente. Pero eso, únicamente imponiendo tales medidas al perturbador y sólo para que no perturbe. Así lo establece, conectando con la más clásica teoría de la policía, el art. 3.1 RSCL: «La intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren». En ese ámbito, y con esa sola función, puede aceptarse una vinculación de los municipios meramente negativa a la ley<sup>58</sup>; incluso para

<sup>58</sup> En la doctrina española está últimamente extendida la tesis según la cual los municipios, especialmente en el ejercicio de su potestad de ordenanza, tienen sólo una vinculación negativa a la ley, no una vinculación positiva a ella; algunos autores tienden a afirmarlo incluso respecto a las ordenanzas que imponen límites, deberes o prohibiciones a los ciudadanos. Por todos, *vid.* A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001, pp. 189-256; L. I. ORTEGA ÁLVAREZ, «La potestad normativa local», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2001, pp. 39-54; y, con matizaciones, A. EMBID IRUJO, *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 121-138. En contra, sin embargo, M. REBOLLO PUIG, «La potestad reglamentaria», *Derecho Administrativo: Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, t. I, 4.ª ed., coordinada por M. REBOLLO PUIG y D. J. VERA JURADO, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 265-266; y T. CANO CAMPOS, «El poder normativo local y la crisis de la ley», *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019, pp. 32-35.

limitar derechos fundamentales, de manera que se relaja o excluye no sólo la vinculación positiva de los municipios a la ley, sino hasta la reserva de ley establecida en el art. 53.1 CE para la regulación del ejercicio de tales derechos<sup>59</sup>.

### 3. LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS MUNICIPIOS

En el presente epígrafe se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Comporta la LOPSC restricciones a la competencia municipal sobre policía local? O sea, la competencia que hemos deducido del art. 25.2.f) LRBRL con toda su amplitud material y todos sus medios ¿se ve reducida como consecuencia de la LOPSC?

La respuesta negativa la ofrece la misma LOPSC en su art. 5.4:

«Las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo [esto es, la LOFCS], y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas».

Mezcla el precepto las competencias municipales relativas a sus cuerpos policiales (las que le da la LOFCS) con algunas de policías especiales (espectáculos y actividades clasificadas) en un batiburrillo que tal vez pueda considerarse asistemático e incompleto. Pero lo que es más relevante y lo que interesa aquí es que dice que las autoridades locales —o sea, los municipios— ejercerán las facultades que les otorga la legislación de régimen local<sup>60</sup>. En nada pretende disminuirlas y en nada las disminuye. Mantiene, pues, íntegra la amplitud que le hemos reconocido. Las competencias que la LOPSC atribuye a las autoridades y órganos estatales (o las que pueden reconocerse a las autoridades autonómicas de las comunidades con policía propia) no reducen las competencias municipales que confiere la legislación de régimen local<sup>61</sup>.

---

Lo expuesto aquí sobre las posibilidades de la actividad de policía local para limitar la libertad de los ciudadanos sin necesidad de específicas habilitaciones legales es apretada síntesis de la construcción de REBOLLO e IZQUIERDO (2007: 2189-2217), construcción que asumo. Es, como explican los mismos autores, una tesis intermedia entre las doctrinas que exigen, en todo caso, habilitaciones legales específicas para que los municipios puedan imponer limitaciones a los ciudadanos y aquellas otras contrarias que entienden que los municipios sólo tienen una vinculación negativa a la ley; una postura intermedia que, acogiendo como punto de partida las primeras doctrinas, las matiza sólo en relación con la actividad de policía y únicamente en cuanto impongan límites para evitar que los sujetos privados perturben el orden público.

<sup>59</sup> Lo ha estudiado destacadamente J. ORTEGA BERNARDO, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014. Su tesis en esencia es que la reserva de ley del art. 53.1 CE se flexibiliza frente a las ordenanzas en cuanto a los conflictos que se presentan y hayan de solucionarse a nivel local. Lo que aquí se sustenta, siguiendo la referida exposición de REBOLLO e IZQUIERDO, es que, efectivamente, esa reserva de ley se flexibiliza, pero sólo para que las ordenanzas puedan imponer límites a los ciudadanos, incluso a sus derechos fundamentales, para que no perturben la seguridad, la salubridad, la tranquilidad o la moralidad públicas.

<sup>60</sup> Este art. 5.4 LOPSC es casi reproducción literal del art. 2.2 de su predecesora LOPSC/92 a la que cabe atribuir su defecto y su virtud. Aquí el legislador de 2015 no pretendió ni hizo ninguna innovación.

<sup>61</sup> REBOLLO e IZQUIERDO analizan en general la concurrencia de las competencias municipales policiales con las de otras Administraciones (2007: 2228-2243) y, aunque distinguen diferentes supuestos, en todo caso sostienen que «el juego que todavía pueda desplegar la actividad municipal directamente basada

Ahora bien, lo que sí es cierto es que la LOPSC, como toda ley estatal, comporta un límite negativo al ejercicio de las competencias municipales: los actos, las ordenanzas y las actuaciones materiales de los municipios, aun permaneciendo dentro de sus competencias, no pueden infringir de ningún modo lo dispuesto en esa Ley. Esto no reduce las competencias municipales, pero condiciona las posibilidades de ejercicio lícito de esas competencias, que tienen el límite negativo de no vulnerar la LOPSC ni sus reglamentos ejecutivos. Así, el municipio que, al establecer límites en sus ordenanzas, por ejemplo, a la tenencia de animales o al «botellón» para evitar que se perturbe la seguridad ciudadana, lo haga vulnerando la LOPSC (u otra ley estatal o autonómica), no es que incurra en incompetencia, sino en un ejercicio ilegal de su competencia.

Esto tiene múltiples y relevantes consecuencias. Entre ellas, que las tradicionales ordenanzas de policía o las modernas ordenanzas de convivencia siguen teniendo amplio campo, aunque con el límite negativo de no vulnerar de ningún modo la regulación de la LOPSC<sup>62</sup>. Siguen pudiendo imponer deberes, prohibiciones o limitaciones con el fin de evitar perturbaciones de la seguridad ciudadana y también siguen pudiendo prever las medidas de reacción ante su conculcación. Al menos, en tanto que ello esté justificado por específicas circunstancias locales o por una valoración diferente de los intereses en juego. No podrán excluir las prohibiciones, limitaciones y deberes impuestos por la legislación estatal, pero sí establecer algunos adicionales con justificación local<sup>63</sup>. Solución esta que coincide con la tradicionalmente admitida en Francia sobre la concurrencia entre distintas policías generales. En concreto, allí, la concurrencia entre la policía general municipal y la estatal se resuelve así: «El municipio no puede establecer reglas contrarias a las estatales pero puede completarlas —incluso con el solo fundamento de la cláusula general de orden público— con limi-

---

en el art. 84 LRBRL y en el art. 1.1.º RSCL habrá que deducirlo de esa regulación sectorial supra local»; que, «para saber si, con el fundamento de los arts. 84 LRBRL y 1.1.º RSCL, un ayuntamiento puede seguir dictando ordenanzas sobre el ruido de las motocicletas [...] o sobre animales peligrosos, o sobre horarios de actividades recreativas, o sobre publicidad exterior, o sobre antenas de telefonía... y con qué contenido, y si puede seguir dictando órdenes individuales relativas a ello, más allá de lo que prevean la leyes y reglamentos estatales y autonómicos que se han adueñado de esas materias, habrá que estar a lo que se deduzca de cada una de esas normas sectoriales, incluso con soluciones distintas para cada aspecto» (p. 2233). En el mismo sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 16.ª ed., Civitas, Madrid, 2020, pp. 133-134. Lo que afirmo, siguiendo ese planteamiento, es que el art. 5.4 LOPSC ha dado la respuesta.

<sup>62</sup> Y, con ello, entiendo se superan los reparos que frente a estas ordenanzas ha puesto parte de la doctrina, entre la que destaca, por su agudeza y por lo sugestivo de sus argumentos, M. CASINO RUBIO, «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, pp. 743-771.

<sup>63</sup> Estamos ante uno de los supuestos de ordenanzas como «normas adicionales de protección» de las que habla ORTEGA BERNARDO: «Respetando los mínimos dispuestos en la regulación estatal o autonómica, pueden añadir criterios o parámetros más restrictivos o rigurosos que refuercen la garantía de la consecución de los fines públicos (de trascendencia local) que se pretenden alcanzar». Son admisibles «si su contenido resulta adicionalmente más protector, esto es, si sus determinaciones garantizan los fines tutelados por encima del estándar previsto en la legislación estatal o autonómica» (2014: 245-246).

taciones más severas a condición de que ello esté motivado por circunstancias locales específicas que lo justifiquen»<sup>64</sup>.

La situación es distinta en cuanto a la previsión de infracciones y sanciones. Las ordenanzas siguen pudiendo tipificar infracciones y sanciones en virtud de los arts. 139 a 141 LRBRL<sup>65</sup>. Pero encuentran en la LOPSC algún límite. Entre otras razones porque los arts. 139 a 141 LRBRL reducen esta posibilidad de las ordenanzas locales en función de lo que establezcan otras leyes. El art. 139 otorga a los municipios la potestad de establecer infracciones sólo «en defecto de normativa sectorial específica». Más concretamente, el art. 140.1.a) termina con esta exclusión: «siempre que no se trate de conductas subsumibles en los tipos previstos en el Capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana», salvedad que hoy, claro está, hay que entender referida a la LOPSC de 2015. Y hasta para la cuantía de las multas el art. 141 dice que las que allí se señalan son «salvo previsión legal distinta»<sup>66</sup>. Todo ello obliga a concluir que las ordenanzas locales permitidas por los arts. 139 a 141 LRBRL no pueden entrañar una alteración de las tipificaciones de la LOPSC ni de su régimen. Como consecuencia, si las ordenanzas tipifican conductas que ya son constitutivas de infracción según la LOPSC y establecen para ellas el régimen que configura la LRBRL, en vez del previsto en la propia LOPSC, serán en esa parte nulas, pues eso también es vulnerar la LOPSC; como mínimo, en cualquier caso, serán inaplicables cuando la misma conducta sea simultáneamente subsumible en los tipos infractores de la ordenanza y en los de la LOPSC<sup>67</sup>. Veamos todo esto con más detenimiento.

---

<sup>64</sup> REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO, 2007: 2237. Esto, siguen diciendo, «también se puede admitir en España salvo que de las normas estatales [...] que regulan esa actividad de policía se deduzca la total exclusión de la actividad de policía municipal». Pero ya hemos visto que en la LOPSC no hay tal exclusión, sino todo lo contrario en su art. 5.4.

<sup>65</sup> Es verdad que, como explica L. ALARCÓN SOTOMAYOR, «Las ordenanzas de convivencia y su relación con la Ley de seguridad ciudadana: ¿Quién desplaza a quién?», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 57, 2019, p. 304, para la LOPSC parece «como si los arts. 139 a 141 LRBRL no existieran y la protección de la convivencia ciudadana no haya sido tradicionalmente una competencia normativa asumida por los municipios». A la vista de su art. 32.3 *in fine* incluso «da la impresión de que en lo sucesivo lo único que podrán hacer las ordenanzas de convivencia es desarrollar su régimen sancionador: especificar sus infracciones y graduar sus sanciones». Pero el art. 5.4 LOPSC permite una conclusión distinta.

<sup>66</sup> Así, con rotundidad, L. MÍGUEZ MACHO, «Reserva de ley en materia sancionadora y Administración local: estado de la cuestión», en M. REBOLLO PUIG, A. HUERGO LORA, J. GUILLÉN CARAMÉS y T. CANO CAMPOS (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Cizur Menor, 2021, p. 395: «En aplicación del Título XI de la Ley de bases del régimen local, los municipios pueden tipificar infracciones administrativas a través de ordenanzas de convivencia ciudadana o de las que regulan la utilización de los bienes y servicios públicos de su titularidad, siempre y cuando no exista legislación sectorial en la materia con su propio régimen sancionador. En el caso de las ordenanzas de convivencia, es preciso tener en cuenta el régimen sancionador establecido en la actualidad por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana».

<sup>67</sup> En este sentido, *vid.* M. REBOLLO PUIG, M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR, «Artículos 139, 140 y 141», en M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO (dirs.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, t. IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 3745-3749.

### 3.1. Las ordenanzas de convivencia ciudadana

Como se ha visto, la competencia municipal sobre policía local permite, entre otras cosas, aprobar ordenanzas que impongan prohibiciones, deberes y límites a los sujetos privados con la finalidad de que no perturben ni pongan en peligro la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas<sup>68</sup>.

Tradicionalmente esas ordenanzas podían prever infracciones y sanciones<sup>69</sup>. Tras la Constitución esto se negó<sup>70</sup>: se entendió vedado por la reserva de ley establecida en el art. 25.1 CE<sup>71</sup>. Por distintas vías, la exclusión radical de tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas trató de suavizarse. Pero el cambio definitivo —que, además, sigue presidiendo la situación actual— se produjo con la STC 132/2001, de 8 de junio, que dio lugar a la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo los arts. 139 a 141 LRBRL. Lo que hacen esos arts. 139 a 141 LRBRL es, justamente, abrir a las ordenanzas la posibilidad de tipificar infracciones cumpliendo las dos exigencias mínimas de las que hablaba la STC 132/2001. Y lo que interesa aquí destacar es que, al establecer los «criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones», lo que hace es referirse fundamentalmente a lo que podemos considerar perturbaciones del orden público (art. 139). Aún más claramente se observa esa conexión cuando enuncia los criterios para que las ordenanzas clasifiquen las infracciones en muy graves, graves y leves (art. 140). Su antijuridicidad formal es, como dice

---

<sup>68</sup> Sobre la amplitud y transversalidad de las ordenanzas de convivencia ciudadana que han venido aprobando algunos municipios españoles, *vid.* V. MERINO ESTRADA, «Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, pp. 497-502.

<sup>69</sup> Es vestigio de su admisión el art. 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que regulaba, salvo previsión legal en contrario, el importe máximo de las multas que podían imponerse por infracción de ordenanzas.

<sup>70</sup> Por eso, tanto los tribunales ordinarios como el TC anularon los preceptos de las ordenanzas que tipificaban *ex novo* infracciones y sanciones, así como las sanciones que se impusieron en virtud de las mismas. Al respecto, *vid.* L. ALARCÓN SOTOMAYOR, «Sanciones locales», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2024, p. 523, y A. BUENO ARMILLO, «El principio de legalidad sancionadora: la reserva de Ley», en M. REBOLLO PUIG, M. IZQUIERDO CARRASCO, L. ALARCÓN SOTOMAYOR y A. BUENO ARMILLO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 140-142.

<sup>71</sup> Ello no obstaba a que las ordenanzas impusieran deberes, prohibiciones y limitaciones, sino sólo a que ellas mismas los respaldaran con sanciones. Esa disociación es perfectamente posible porque, como señala J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «La potestad sancionadora municipal», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Iustel, Madrid, 2011, p. 1294, «no existe una correspondencia automática entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local, esto es, la atribución de la competencia, y la potestad para establecer, en los casos de incumplimiento de lo dispuesto en las correspondientes Ordenanzas, cuándo y cómo dicho incumplimiento debe ser castigado». Lo mismo apuntan F. VELASCO CABALLERO y S. DÍEZ SASTRE, «Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5, 2004, p. 52: «Una cosa es distribuir materias públicas entre distintos órganos (competencia) y otra determinar cuándo un órgano público (administrativo o judicial) puede imponer sanciones a los ciudadanos. De manera que no a toda atribución de competencia tiene que ir anudado el poder sancionador».

exactamente el art. 139 LRBRL, «el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas». Y la antijuridicidad material es, principalmente, la lesión de los distintos elementos del orden público<sup>72</sup>, aunque siempre con referencia a «la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local»<sup>73</sup>. Sólo tales lesiones pueden tipificar como infracciones las ordenanzas<sup>74</sup>. Es evidente que estos preceptos parten de la premisa de que las ordenanzas pueden establecer prohibiciones, deberes y limitaciones a los ciudadanos para garantizar esa convivencia, lo que ya era así antes de esa reforma. Lo que añaden es la posibilidad de que las mismas

---

<sup>72</sup> Así, J. M. PEMÁN GAVÍN, «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007, p. 25. También, M. J. GARCÍA GARCÍA, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 22-23: la idea de convivencia ciudadana «remite al concepto de orden público, entendido como un orden material en el que es posible la convivencia, y que conecta con los conceptos de seguridad, salubridad y con el mantenimiento de un orden exterior que hace posible el libre ejercicio de los derechos y libertades». Igualmente, dicen REBOLLO, IZQUIERDO y ALARCÓN:

«Hay que entender que hay aquí dos grandes grupos o géneros de antijuridicidad. De un lado, lo que perjudica a la convivencia local, expresión que se puede identificar con lo que tradicionalmente era propio de la actividad local de policía, esto es, según la fórmula del art. 1.1.º RSCL, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, y, si acaso, la moralidad pública [...]. Así, cabe decir, lo que se permite tipificar a las ordenanzas son conductas contrarias a las tradicionales ordenanzas de policía y buen gobierno [...]. De otro lado, lo que se garantiza es el uso ciudadano de los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos de los mismos entes locales. [...] El art. 140 confirma esta interpretación [...]. Y allí lo que aparece es la tranquilidad, el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas, la salubridad, el uso y normal funcionamiento de los servicios públicos, el uso de los espacios públicos, el daño a los equipamientos, etc., y el ornato público, tan ligado también de siempre a la policía» (2007: 3750-3751).

<sup>73</sup> Esa referencia al «interés local» es relevante para justificar y acotar la competencia municipal, pues esa noción es la que ha de subyacer en general en toda intervención administrativa local, tal y como se desprende del art. 2.1 LRBRL y como remacha el art. 25.1 de la misma Ley, según el cual las competencias se confieren al municipio «para la gestión de sus intereses» y todas han de «satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». GARCÍA GARCÍA dice que la convivencia ciudadana es un asunto de interés local, «lo que supone que dicha convivencia forma parte del núcleo de intereses, necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (2014: 21). Aun aceptándolo, esto dice poco del deslinde que en estas materias haya entre los intereses locales y los supralocales, lo que a la postre condiciona las fronteras de la competencia municipal y la estatal.

<sup>74</sup> J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre la potestad sancionadora municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 137-138 y 140-142. Dice MÍGUEZ MACHO que la conducta tipificada por ordenanza ha de responder «a los criterios de antijuridicidad recogidos en el art. 140 de la Ley de bases del régimen local; es decir, debe tratarse objetivamente de una perturbación de la convivencia, entendiendo por tal la alteración de la tranquilidad, del ejercicio de derechos legítimos de otras personas, del normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o de la salubridad o el ornato públicos» (2021: 396). Expone ejemplos de pronunciamientos judiciales que anularon infracciones de ordenanzas de convivencia por no producirse la mencionada perturbación de la convivencia. Merece retenerse la STSJ de Cataluña núm. 714/2019, de 18 de septiembre (RJCA 2019/1077, ECLI:ES:TSJCAT:2019:8959), que anuló el precepto de la ordenanza de civismo de un municipio catalán que tipificaba como infracción leve «la práctica de la mendicidad» porque no toda forma de mendicidad supone una perturbación de la convivencia ciudadana. La sentencia aclaró que, si lo que el consistorio quería era evitar la actitud agresiva de ciertas personas que practican la mendicidad, la ordenanza debería haber tipificado como infracción el ejercicio de la mendicidad de forma agresiva, insistente o intrusiva.

ordenanzas prevean el respaldo punitivo correspondiente. Ello con multas que, como máximo, pueden llegar a los 3.000 euros (art. 141).

A esto hay que añadir la posibilidad prevista en el art. 32.3 *in fine* LOPSC: «En los términos del art. 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley». Es decir, las ordenanzas de convivencia ciudadana no sólo pueden establecer prohibiciones, deberes y limitaciones a los ciudadanos para garantizar esa convivencia y prever un catálogo de infracciones y sanciones que lo respalde, sino que también pueden concretar las infracciones y sanciones previstas en la LOPSC<sup>75</sup>. De esta forma, se permite que los municipios aprueben reglamentos de desarrollo de la LOPSC<sup>76</sup>, eso sí «en los términos del art. 41», que es casi reproducción del art. 27.3 LRJSP: «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes». Pero, entonces, ¿pueden las ordenanzas de convivencia concretar todas las infracciones de la LOPSC y graduar todo tipo de sanciones o existe algún límite? Trataré de explicarlo en el próximo epígrafe, al abordar las competencias ejecutivas de las entidades locales respecto a la LOPSC.

Pero antes, una advertencia: lo normal será que los municipios se ocupen en las mismas ordenanzas de las infracciones que pueden tipificar de acuerdo con el art. 139 LRBRL y de las que pueden concretar conforme a este art. 32.3 LOPSC; y que, además, lo hagan sin ser conscientes de la diferencia<sup>77</sup>. Pero la diferencia es trascendental porque cuando hagan lo primero sólo podrán prever las sanciones permitidas por el art. 141 LRBRL (multa de hasta 3.000 euros) y ello en función de los criterios de graduación del art. 140 LRBRL; mientras que, si hacen lo segundo, tendrán que acomodarse al cuadro de sanciones del art. 39 LOPSC, que arroja un resultado completamente distinto.

---

<sup>75</sup> Puede darse el caso, por tanto, de que una ordenanza de convivencia ciudadana sea, al mismo tiempo, un reglamento local que desarrolla una ley previa y una norma local independiente. Sobre esta diferencia, *vid.* F. VELASCO CABALLERO y J. CASTILLO ABELLA, «Fuentes del Derecho Local», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2024, p. 93.

<sup>76</sup> Es extraño que lo que parece que son sólo reglamentos ejecutivos de una ley puedan acabar teniendo distintas concreciones en cada municipio. Pero aceptémoslo como un intento del legislador por reforzar la autonomía local, pues, como explica ORTEGA BERNARDO (2014: 240-242), la remisión que las leyes realizan a las ordenanzas se hace «en atención a las peculiaridades propias (de los municipios) donde se tienen que aplicar». Como explica la autora, el resultado de esta técnica es que habrá un desarrollo legal «susceptible de transformarse en miles de regulaciones locales con contenidos sustantivos, procedimentales u organizativos diversos, aunque el espacio para la diferenciación resulte en la práctica muy reducido».

<sup>77</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR dice que la LOPSC ha hecho posible que «las ordenanzas dupliquen sus posibilidades de tipificar infracciones» (2019: 303).

### 3.2. El papel del municipio en la ejecución de la Ley de seguridad ciudadana

Todavía queda por afrontar una cuestión relevante: además de su competencia general de policía local, ¿son los municipios competentes para la ejecución o aplicación de la LOPSC? Y, si la respuesta fuese positiva, ¿qué concretas competencias tienen? Más específicamente, ¿qué competencias sancionadoras?

A una respuesta negativa induce el art. 5.4 LOPSC. Pero esa conclusión queda desmentida en el art. 32.3 LOPSC cuando atribuye competencia a los alcaldes dentro de ciertos límites para «imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley». Esto es claro y terminante: no dice que los alcaldes puedan imponer sanciones y otras medidas ante infracciones de la seguridad ciudadana definidas en abstracto, lo que podría entenderse como una alusión a las infracciones tipificadas en ordenanzas de convivencia ciudadana; habla exactamente de «las sanciones» y «las medidas previstas en esta ley». Así que, pese al equívoco art. 5.4 LOPSC, es incontestable que los alcaldes son competentes a los efectos de la LOPSC, esto es, son órganos encargados de la aplicación y ejecución de la LOPSC<sup>78</sup>.

#### 3.2.1. Extensión de la competencia municipal respecto a las infracciones de la LOPSC

Una vez que se ha llegado a la anterior conclusión, lo que resulta problemático es determinar la extensión de esa ejecución municipal; o sea, determinar con precisión qué es exactamente lo que, en ejecución de la LOPSC, compete a los municipios. El precepto clave es otra vez el art. 32.3 LOPSC. Pero, si bien lleva a afirmar, sin género de dudas, que los municipios tienen algunas competencias de ejecución de la LOPSC, es sumamente impreciso en cuanto a la determinación concreta de esas competencias.

Sí es relativamente claro, en cuanto se refiere a la competencia para «imponer sanciones» y a la competencia para «adoptar las medidas previstas en esta ley». Por un lado, atribuye a los municipios la competencia para imponer las sanciones establecidas en el art. 39 LOPSC (todas ellas, no sólo las de multa en cualquier cuantía, sino también las que allí se presentan como «sanciones accesorias») ante las infracciones tipificadas en los arts. 35 a 37 LOPSC, con independencia de que sean leves, graves o muy graves. Y, por otro lado, reconoce a los municipios la posibilidad de adoptar, ante las infracciones cuya sanción les compete, las medidas previstas en la misma LOPSC, las cuales pueden identificarse con las de los arts. 42 (órdenes de reparación del daño), 47 (medidas provisionales antes del procedimiento) y 49 (medidas provisionales cuando ya está incoado el procedimiento).

---

<sup>78</sup> Por lo demás, cuando los preceptos de la LOPSC confieren determinadas potestades a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o a los agentes de estas, en ningún caso dicen Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las comunidades que tengan policía propia. De otro lado, el art. 2 LOFCS es categórico cuando afirma que «son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» no sólo los del Estado o los de las CCAA, sino también «los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales».

Lo que el precepto no aclara es ante qué infracciones de las tipificadas en los arts. 35 a 37 LOPSC son los municipios los que deben sancionar y acordar las demás medidas de reacción previstas en la LOPSC. El art. 32.3 LOPSC despacha esta cuestión crucial diciendo que son las infracciones que «se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local»; y, además, ello «siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica». Con estas apostillas, el alcance de la competencia municipal reconocida en el art. 32.3 LOPSC es incierto. Tratemos de aclararlo.

El art. 32.3 LOPSC ofrece dos criterios alternativos para apreciar la existencia de competencia local: habrá competencia municipal o bien «cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales» o bien cuando «afecten a bienes de titularidad local». Basta uno de los dos para que surja la competencia municipal.

El criterio de que las infracciones se cometan «en espacios públicos municipales» es de acierto tan cuestionable que resulta difícil asumirlo plenamente. Aceptemos (aunque es discutible) que por tales espacios está refiriéndose el precepto sólo a las calles, plazas, jardines y similares de titularidad municipal. ¿Significará eso que las infracciones relativas a manifestaciones, que salvo casos raros se realizan en esos espacios, son de competencia municipal? Resultaría extraño. Otro ejemplo: la resistencia o falta de respeto a un policía nacional o a un *mosso d'esquadra*, por el hecho de producirse en un espacio público municipal, ¿sería competencia del respectivo ayuntamiento? Parece absurdo. Y, en sentido contrario, la infracción de resistencia o falta de respeto a un policía local, cometida fuera de un espacio público municipal, ¿escaparía por eso de la competencia del alcalde? No será necesario seguir con más ejemplos para comprender que establecer la competencia sancionadora en función de que la infracción se cometa en espacios públicos municipales no es racional ni, pese a lo que diga la LOPSC, puede ser determinante. Expresa un criterio que intuitivamente alude a algo acertado pero que, por sí solo, no se puede acoger como criterio único, suficiente y definitivo.

Mejor juicio merece el otro criterio: también es municipal la competencia para sancionar las infracciones de la LOPSC que «afecten a bienes de titularidad local». El ejemplo más claro lo suministra la infracción del art. 37.13, que tipifica «los daños o deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público». Si son bienes de «titularidad local» (sinónimo, hay que entender, de «titularidad municipal»), la competencia sancionadora será del alcalde. Pero hasta para esta infracción del art. 37.13 el criterio hace aguas en otra de sus modalidades, puesto que la infracción se comete asimismo cuando los daños afectan a «bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública» (por ejemplo, pintadas en las fachadas de edificios privados o destrozo del mobiliario de un bar instalado en el acerado). Aquí faltaría la titularidad municipal, pero no es de recibo que sólo por eso el municipio pierda su competencia cuando de lo que aquí se trata no es de proteger el patrimonio público, sino la seguridad ciudadana.

En conclusión, es indudable que la LOPSC reconoce a los municipios cierta competencia para reprimir sus infracciones, pero con los elementos que ofrece la propia ley no puede precisarse con rigor el alcance de esa competencia.

Sobre tan impreciso presupuesto hay que construir también el significado del art. 32.3 *in fine* LOPSC, que permite a los municipios aprobar ordenanzas que desarrollen el régimen sancionador establecido en la propia LOPSC, pues no creo que esas ordenanzas de desarrollo de la LOPSC puedan afectar a cualquiera de las infracciones tipificadas en ella, ni siquiera, aunque sólo contribuyan a «la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes»<sup>79</sup>. Lo único razonable es que, en virtud de la habilitación del art. 32.3 LOPSC, las ordenanzas sólo puedan realizar esas concreciones en relación con las infracciones que compete sancionar al mismo municipio<sup>80</sup>. Pero ya hemos visto que esas infracciones son de muy difícil delimitación y, por tanto, también el ámbito de esas ordenanzas es borroso<sup>81</sup>.

### 3.2.2. *Intento de delimitar las infracciones de la LOPSC que competen a los municipios*

Ante este panorama de incertidumbre hay que añadir dos datos que tienen algún interés. El primero es que la LOPSC/92 hizo un mayor esfuerzo de concreción de las competencias municipales. El segundo es que, conscientes de que la situación actual es confusa e insatisfactoria, hubo propuestas para reformar la redacción del art. 32.3 LOPSC y delimitar con más rigor las competencias municipales. Aunque, claro está, ni aquella regulación de 1992 ni esas propuestas de reforma están vigentes, dan pistas sobre lo que el legislador considera razonable confiar a los municipios y quizá, incluso, sobre la dirección en que podría interpretarse el actual art. 32.3 LOPSC.

Lo que a estos efectos interesa de aquella LOPSC/92 es que enumeraba una serie de infracciones de competencia municipal (art. 29.2). Además de las de espectáculos públicos y actividades recreativas, eran las de tenencia ilícita y consumo público de drogas; la de exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas con finalidad de intimidación; la de desobediencia a los mandatos de la autoridad y sus agentes; y la de alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en vías, espacios o establecimientos públicos. No había ningún requisito adicional similar al actual de que los municipios ostentaran competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación

---

<sup>79</sup> Por poner un ejemplo extremo, es inimaginable que el Ayuntamiento de Madrid pueda intentar en sus ordenanzas una más correcta identificación de la infracción del art. 36.2 LOPSC cuando la manifestación se produzca ante el Congreso de los Diputados o el Senado; o, por traer un ejemplo menos extremo, es muy discutible que las ordenanzas municipales puedan concretar la infracción del art. 37.7 (ocupación de inmuebles, viviendas y edificios) o precisar la sanción correspondiente.

<sup>80</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, 2019: 303.

<sup>81</sup> Quizá no es que la LOPSC fallara en su intento de hacer estas delimitaciones con precisión, sino que realmente lo rehuyó acudiendo a fórmulas deliberadamente ambiguas. CASINO RUBIO expresivamente dice que lo que respecto a las competencias municipales ha hecho la LOPSC es «mirar para otro lado». Lo sostiene en «La moderna Ley Orgánica 4/2015 de Seguridad Ciudadana y sus debilidades sancionadoras», en M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 426, y en «La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos», *Anuario de Derecho Municipal 2015*, núm. 9, 2016, p. 139.

específica ni ningún otro criterio complementario sobre el lugar o la afectación de bienes municipales como los que hoy contiene el art. 32.3<sup>82</sup>. Con esa base, permitía a las ordenanzas municipales la posibilidad de concretar las infracciones y sanciones de la LOPSC en tanto que fueran de su competencia; y como la competencia municipal sancionadora era más clara, también era más claro el posible contenido y función de esas ordenanzas<sup>83</sup>.

Con ocasión de las dos (fracasadas) Propositiones de Ley de Reforma de la LOPSC<sup>84</sup> se presentaron sendas enmiendas para reformar su art. 32.3, ambas con contenido casi idéntico<sup>85</sup>. La redacción propuesta era esta:

«Los alcaldes serán competentes para imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley en relación con las siguientes infracciones:

- a) las contempladas en los apartados 17 y 18 del art. 36 y en el apartado 16 del art. 37.
- b) las contempladas en los apartados 4, 6, 11, 13 y 15 del art. 36 y en los apartados 3, 4 y 15 del art. 37 cuando se refieran a autoridades o empleados públicos locales.
- c) las contempladas en el apartado 3 del art. 35, en los apartados 16 y 19 del art. 36 y en el apartado 17 del art. 37 cuando sean cometidas en espacios, vías o establecimientos públicos o de acceso libre.
- d) las contempladas en el apartado 9 del art. 36 y en los apartados 7, 13 y 14 del art. 37 cuando afecten a bienes de titularidad local.

En los términos del art. 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley».

No es cuestión de hacer un análisis pormenorizado de esta redacción, pero sirve para patentizar, no sólo la insatisfacción que causa la redacción actual del art. 32.3 LOPSC,

<sup>82</sup> No obstante, en ese art. 29.2 LOPSC/92 había otros aspectos que complicaban el sistema. Sólo daba competencia a los municipios para las infracciones leves y en algún caso graves; fijaba el importe de las multas en función del número de habitantes del municipio; imponía en la tramitación de los procedimientos municipales dar audiencia a la Junta Local de Seguridad; en los casos en que no tenían competencia sancionadora, los alcaldes podían simplemente comunicar los hechos a la autoridad competente o bien tramitar el procedimiento hasta la propuesta de resolución. Era, pues, un sistema complejo y engorroso del que probablemente hizo bien en apartarse la Ley de 2015. Lo que sí tenía de valioso era su enumeración de infracciones de competencia municipal.

<sup>83</sup> A decir verdad, la LOPSC/92 en su redacción originaria no preveía esto. Fue la Ley 10/1999, de 21 de abril, la que introdujo en su art. 29.2 *in fine* esto: «Para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el art. 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». Ese art. 129.3 de la Ley 30/1992 era el equivalente al actual art. 27.3 LRJSP. Todo, pues, aparentemente igual al art. 32.3 *in fine* de la actual LOPSC. Pero aquella operaba sobre una precisa delimitación de las competencias sancionadoras del alcalde, lo que daba por resultado que también estas ordenanzas tuvieran acotado su campo. Ahora no ocurre así.

<sup>84</sup> Ambas fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco: una en la XII legislatura (BOCG, Congreso de los Diputados, de 30 de enero de 2017); otra en la XIV legislatura (BOCG, Congreso de los Diputados, de 17 de enero de 2020).

<sup>85</sup> La primera fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOCG, Congreso de los Diputados, de 14 de marzo de 2018) y la segunda por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, de 30 de noviembre de 2021). La coincidencia entre ambas enmiendas hace pensar en un amplio consenso y en la alta posibilidad de que alguna vez el art. 32.3 LOPSC pudiera tener la redacción que propusieron.

sino también para mostrar una posible delimitación de esta competencia municipal más matizada y atinada. Incluso puede servir para orientar la interpretación del actual art. 32.3 LOPSC, porque cabe entender que lo que hacen esas enmiendas es aplicar con concreciones y correcciones los criterios apuntados en la redacción vigente. Nótese que en estas enmiendas hay un primer grupo de infracciones para las que se acepta la competencia municipal sin más requisitos (transporte de personas para facilitarles el acceso a drogas, cultivo ilícito de drogas en lugares visibles al público y abandono de animales); un segundo grupo (obstrucciones, desobediencias, resistencias, faltas de respeto...) en el que esa competencia municipal se hace depender de que el sujeto pasivo sea autoridad o empleado local; un tercer grupo (sobre espectáculos y actividades recreativas, incluido el consumo allí de drogas o la tolerancia con tal consumo) en el que la competencia municipal surge cuando dichas infracciones «sean cometidas en espacios, vías o establecimientos públicos o de acceso libre», sin decir nada de que sean municipales; y un último grupo (intrusión en instalaciones, ocupación de inmuebles, daños en bienes...) en que la competencia municipal se reconoce en tanto que afecten a bienes de su titularidad. En algún aspecto, la solución es de acierto discutible. Pero en conjunto es una solución clara y sensata; y es una solución que, además, resulta conciliable sin forzarlo mucho con el art. 32.3 LOPSC. Por ello, no veo imposible tenerla en cuenta para buscar una interpretación razonable a ese insuficiente precepto.

### 3.2.3. *Competencia orgánica para sancionar las infracciones de la LOPSC en la Administración municipal*

El art. 5.4 LOPSC, al regular las autoridades y órganos competentes para la ejecución de la LOPSC, alude genéricamente a «las autoridades locales». Mucho más claro es, en este sentido, el art. 32.3 LOPSC, que establece que son los alcaldes los órganos competentes para «imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley»<sup>86</sup>.

Esto resulta coherente con la tradición que siempre ha centrado en el alcalde las competencias municipales de orden público y también con el hecho de que tanto en los municipios de régimen común como en los de gran población se le otorga la jefatura de la policía municipal [arts. 21.1.i) y 124.4.j) LRBRL].

---

<sup>86</sup> En la LRBRL para los municipios de régimen ordinario no hay regla específica sobre el órgano competente para sancionar infracciones tipificadas en leyes. Su art. 21.1.n) dice que el alcalde ostenta la atribución de «Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos». No encaja aquí la imposición de sanciones por infracciones tipificada en leyes, como son las de la LOPSC. La competencia del alcalde derivaría de la atribución del apartado s) del mismo art. 21: «Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales». Pero el que la LOPSC lo diga específicamente da mayor certeza. En cuanto a los municipios de gran población, la LRBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local «ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano» [art. 127.1.l)]. El art. 32.3 LOPSC aporta una de esas excepciones.

#### 4. CONCLUSIONES

Los municipios tienen competencias importantes en materia de seguridad ciudadana porque el legislador estatal, en ejercicio de su competencia legislativa exclusiva, se ha atribuido. De una parte, el art. 25 LRBRL les atribuye competencias sobre «policía local» y, en virtud de ello, los municipios pueden limitar la libertad de los ciudadanos para garantizar el orden público y, en concreto, aprobar ordenanzas que, incluso, pueden tipificar infracciones y prever multas de hasta 3.000 euros. De otra parte, la propia LOPSC (arts. 32.3 y 41) les atribuye ciertas competencias para desarrollar y ejecutar la LOPSC, que comprenden dictar ordenanzas que pormenoricen su régimen sancionador, imponer las sanciones correspondientes, así como acordar medidas provisionales y de restablecimiento de la seguridad ciudadana. Aunque no está bien perfilado el ámbito material de esta competencia, puede afirmarse que incluye, fundamentalmente, la represión de las infracciones que se cometan en espacios públicos municipales, las que afecten a bienes de titularidad local y las desobediencias a autoridades y agentes locales.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA Y BLAVE, F.: *Derecho administrativo, provincial y municipal, o Tratado general teórico-práctico de las atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos en todos los ramos que por las leyes les están encomendados*, t. II, El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados Municipales, Madrid, 1877.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: «Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: *voluntas legis* e interpretación jurisprudencial del T.C.», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994, pp. 13-56.
- «Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, 2006, pp. 61-81.
- AGUADO I CUDOLÀ, V.: *Derecho de la seguridad pública y privada*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- «Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa», en A. PALOMAR OLMEDA (coord.), *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 19-80.
- «Artículo 149.1.29.<sup>a</sup>», en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER Y M. E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, t. II, BOE/Ministerio de Justicia/Wolters kluwer/Tribunal Constitucional, Madrid, 2018, pp. 1458-1474.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, L.: «Las ordenanzas de convivencia y su relación con la Ley de seguridad ciudadana: ¿Quién desplaza a quién?», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 57, 2019, pp. 281-309.
- «Sanciones locales», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2.<sup>a</sup> ed., Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 515-542.
- ALMEIDA CERREDA, M., y ARIAS MARTÍNEZ, M. A.: «La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, pp. 197-214.
- BARCELONA LLOP, J.: *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988.

- *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.
- *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid, 2007.
- BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, J.: «Aproximación al concepto de seguridad ciudadana», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pp. 737-760.
- BLASCO DÍAZ, J. L.: «Seguridad ciudadana y potestad sancionadora», en M. L. CUERDA ARNAU y J. A. GARCÍA AMADO (dirs.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15-35.
- BUENO ARMIJO, A.: «El principio de legalidad sancionadora: la reserva de Ley», en M. REBOLLO PUIG, M. IZQUIERDO CARRASCO, L. ALARCÓN SOTOMAYOR y A. BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 113-157.
- CANO CAMPOS, T.: *El régimen jurídico administrativo del tráfico*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2010.
- «El poder normativo local y la crisis de la ley», *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019, pp. 26-42.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, 1990, pp. 9-26.
- «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 59-95.
- «Sobre la potestad sancionadora municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 131-142.
- «La potestad sancionadora municipal», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Iustel, Madrid, 2011, pp. 1281-1306.
- CASINO RUBIO, M.: «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, pp. 743-771.
- *Seguridad pública y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2015.
- «La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos», *Anuario de Derecho Municipal 2015*, núm. 9, 2016, pp. 123-141.
- «La moderna Ley Orgánica 4/2015 de Seguridad Ciudadana y sus debilidades sancionadoras», en M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 399-433.
- CASTILLO ABELLA, J.: «Fuentes del Derecho Local», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 75-109.
- CASTILLO BLANCO, F., y ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, P.: *Espectáculos públicos y actividades recreativas. Régimen jurídico y problemática actual*, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- CORSO, G.: *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna, 1979.
- CUERDA ARNAU, M. L., y GARCÍA AMADO, J. A. (dirs.): *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: «La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 109, 1986, pp. 321-362.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.: «Municipios: competencias y potestades», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 235-262.
- EMBID IRUJO, A.: *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 203-231.

- *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.
- FERNANDO PABLO, M.: «El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23, 1989, pp. 49-73.
- GALÁN GALÁN, A.: *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.
- GAMERO CASADO, E.: «Las sanciones en la lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte», en M. REBOLLO PUIG, A. HUERGO LORA, J. GUILLÉN CARAMÉS y T. CANO CAMPOS (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Cizur Menor, 2021, pp. 657-690.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Taurus, Madrid, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 16.ª ed., Civitas, Madrid, 2020.
- GARCÍA GARCÍA, M. J.: *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014.
- GARRIDO FALLA, F.: «Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 11, 1953, pp. 11-32.
- «Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, pp. 11-50.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el art. 149.1.29 de la CE: comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, 2002, pp. 275-302.
- HAURIUO, M.: *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8.ª ed., Sirey, París, 1914.
- IZQUIERDO CARRASCO, M.: *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2004.
- IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (dirs.): *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.
- IZU BELLOSO, M. J.: «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988, pp. 233-254.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M., y IZQUIERDO CARRASCO, M. (coords.): *Derecho Administrativo: Modos y medios de la actividad administrativa*, t. III, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2019.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F.: *La policía municipal*, Abella, Madrid, 1986.
- *Seguridad ciudadana y orden público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1992.
- LUCAS TOBAJAS, A. B.: *El régimen jurídico de la lucha frente a las emergencias*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C.: «El Decreto-Ley balear 1/2020 contra el turismo de excesos», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54, 2020, pp. 1-29.
- *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.
- MERINO ESTRADA, V.: «Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, pp. 485-510.
- MÍGUEZ MACHO, L.: «Reserva de ley en materia sancionadora y Administración local: estado de la cuestión», en M. REBOLLO PUIG, A. HUERGO LORA, J. GUILLÉN CARAMÉS y T. CANO CAMPOS (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Cizur Menor, 2021, pp. 389-410.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Iustel, Madrid, 2011.

- ORTEGA ÁLVAREZ, L. I.: «La potestad normativa local», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2001, pp. 39-54.
- ORTEGA BERNARDO, J.: *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- PALOMAR OLMEDA, A. (coord.): *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- PEMÁN GAVÍN, J. M.: «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007, pp. 9-55.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M.: *Animales potencialmente peligrosos*, Bosch, Barcelona, 2006.
- REBOLLO PUIG, M.: «La policía local como título competencial», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 182, 2017, pp. 81-107.
- «La potestad reglamentaria», en M. REBOLLO PUIG y D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo: Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, t. I, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 2019, pp. 235-278.
- «La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana», en M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 31-170.
- «La actividad administrativa de limitación», en M. LÓPEZ BENÍTEZ y M. IZQUIERDO CARRASCO (coords.), *Derecho Administrativo: Modos y medios de la actividad administrativa*, t. III, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2019, pp. 19-46.
- REBOLLO PUIG, M., e IZQUIERDO CARRASCO, M. (dirs.): *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, t. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- (dirs.): *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, t. IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- «Artículo 84 LRRL», en M. REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, t. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 2152-2255.
- REBOLLO PUIG, M.; HUERGO LORA, A.; GUILLÉN CARAMÉS, J., y CANO CAMPOS, T. (dirs.): *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, Civitas, Cizur Menor, 2021.
- REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L.: «Artículos 139, 140 y 141», en M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO (dirs.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, t. IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 3676-3768.
- REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M.; ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- REBOLLO PUIG, M., y VERA JURADO, D. J. (coords.): *Derecho Administrativo: Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, t. I, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 2019.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*, t. II, BOE/Ministerio de Justicia/Wolters kluwer/Tribunal Constitucional, Madrid, 2018.
- VELASCO CABALLERO, F. (dir.): *Tratado de Derecho Local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2024.
- VELASCO CABALLERO, F., y Díez SASTRE, S.: «Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5, 2004, pp. 50-62.

