

CONSULTA JURIDICA 4/2001

FORMULADA: INSPECTOR JEFE DE POLICIA MUNICIPAL

FECHA: 23.02.01

ASUNTO: ACLARACIÓN SOBRE LAS DENUNCIAS DE CONSUMO DE BEBIDAS EN LA VÍA PÚBLICA, SERVIDAS DESDE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS.

TEXTO DE LA CONSULTA:

“En base a su n.s.i. de 23 de noviembre, relativa a la venta de bebidas para su consumo en la vía pública, esta Jefatura impartió nuevamente las instrucciones oportunas a todo el Personal del Cuerpo para que desde ese mismo momento “la venta de bebidas para su consumo en la vía pública como prolongación del establecimiento vendedor y siempre que no cuenta con autorización de servicio de terraza de velador, se denunciará como infracción al art. 5.2 de la Ordenanza Reguladora de las condiciones Higiénico-Sanitarias y Protección de los Consumidores en establecimientos donde se consuman comidas y bebidas”, circunstancia por la que se viene denunciando hasta el momento actual.

A la vista de todo lo expuesto, esta Jefatura queda a la espera de la aclaración que proceda, significándose que en tanto no se reciba orden en contrario, este tipo de actuaciones se continuarán denunciando como se detalla en el párrafo anterior.”

INFORME:

Vista la consulta formulada por el Inspector Jefe del Cuerpo de la Policía Municipal, se informa lo siguiente:

La Policía Municipal ha venido recibiendo diferentes escritos procedentes de la Dirección de Servicios de Coordinación Territorial, sobre el tema de referencia, en que se hacían las siguientes aclaraciones:

a) no parece conveniente la aplicación de la Ordenanza de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid, por no contarse con la cobertura legal que los principios del procedimiento sancionador exigen para ello (14/11/00, Departamento de Asuntos Jurídicos y Organización)

b) no es conveniente que las Juntas de Distrito tramiten estas denuncias, ya que las conductas que en ellas se describen no tiene, en principio, tipificación en la normativa general o municipal (27/10/99. Departamento de Urbanismo)

c) la Ordenanza reguladora de las condiciones higiénico-sanitarias y protección de los consumidores en establecimientos donde se consumen comidas y bebidas, tiene una cobertura legal (apuntada por la Jefatura de Policía Municipal en informe de 27/10/97), que parece suficiente para tramitar los expedientes sancionadores

que se incoen por denuncias de la Policía Municipal. (23/11/99. Departamento de Urbanismo)

Esta es la contestación que el Dpto. de Urbanismo dio a una NSI de Policía Municipal en que se exponía que se habían recibido indicaciones de no tramitar procedimientos sancionadores sobre las consultas de referencia, dictándose las órdenes oportunas. Sin embargo la JMD de Villaverde continúa denunciando estas situaciones, por lo que aporta la siguiente solución: *“se estima procedente que tales anomalías podrían ser abordadas y por tanto denunciadas como infracciones al apartado 2º del artículo 5º de la Ordenanza Reguladora de las Condiciones Higiénicas y Protección de los Consumidores en establecimientos donde se consumen comidas y bebidas, que dice textualmente asimismo, no está permitida la consumición de bebidas fuera del establecimiento en que expendan.”*

Entre los argumentos legales en los que podría sustentarse esta nueva alternativa, el que cabe destacar del informe de Policía es el siguiente: *“El artículo 1º.2 de la citada Ordenanza ampara y desarrolla disposiciones con rango de Ley, por lo que parece ser, no se incurría en vulneración del principio constitucional de legalidad de la actividad de la Administración.”*

Desde este Departamento de Asuntos Jurídicos y Organización, además del informe referenciado en el apartado a) anterior, y estudiando los antecedentes aportados en la consulta de Policía Municipal, se emite el siguiente informe:

Como punto de partida, nos reiteramos en el criterio mantenido por este Departamento en el indicado informe de fecha 14/11/00, que aunque referido a la aplicabilidad de la Ordenanza de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid, traía a colación la doctrina jurisprudencial sobre el principio de legalidad como principio informador del procedimiento sancionador administrativo. Tal principio exige la existencia de una ley (tanto desde el punto de vista material como formal) en la que se tipifique la conducta infractora y la sanción a imponer.

Como ya indicábamos en el informe señalado, la doctrina del Tribunal Constitucional concluye que cuando un Ayuntamiento actúe en el marco de sus competencias sólo cabe que un reglamento dictado por él regule infracciones administrativas cuando previamente exista una ley formal que tipifique como infracción el hecho concreto.

Por lo tanto, si lo que nos planteamos es la posibilidad de tramitar a partir de una denuncia, un procedimiento sancionador, con base en la Ordenanza reguladora de las condiciones higiénico-sanitarias y protección de los consumidores en establecimientos donde se consumen comidas y bebidas, nos reiteramos en nuestra opinión basada en la inexistencia de cobertura legal para la tramitación del mismo, como ya concluíamos cuando la Ordenanza cuya aplicación se cuestionaba era la de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid. Esto es así porque la prescripción del artículo 5.2 de la primera Ordenanza citada consiste en prohibir consumir bebidas (no cita que sean alcohólicas) fuera del establecimiento en que se expendan. Tal prohibición se encuentra en una parte general del cuerpo normativo, que podría calificarse de “declaración de principios”, que luego no se ve concretada en el régimen sancionador y además no se ve tampoco

correspondida con ninguna semejante en la Ley. Es decir, no existe tipificación legal de la consumición de bebidas alcohólicas en la vía pública, y por lo tanto tampoco existe previsión de sanción alguna.

Ahora bien, existen otras posibilidades de actuación tendentes al mantenimiento de la armonía en la convivencia vecinal la cual se ve quebrantada por estas conductas que llevan aparejado el consecuente alboroto, vocerío y molestias a los vecinos, hasta que se apruebe alguna norma de rango y forma legales.

No se trata de castigar una conducta cuya ilegalidad no se determina en la legislación vigente, sino de restablecer un aceptable nivel de convivencia en que todos hayan de ceder en parte en el ejercicio de sus derechos (unos al descanso y al disfrute de las zonas comunes, y otros al ocio y esparcimiento).

El Cuerpo de la Policía Municipal tiene asignada en el Reglamento que lo regula, las funciones de, por un lado, cooperar en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos para ello, y por otro, la de vigilar los espacios públicos. Por lo que en este campo la Policía Municipal tiene un margen de actuación, para intentar solucionar el conflicto que se plantea, sin que necesariamente se tramite un expediente sancionador.

De entre los informes aportados en la consulta de la Policía Municipal, el del Departamento Central de los Servicios de Protección ciudadana, advertía la dificultad de aplicar la normativa de referencia a los supuestos en que la consumición de bebidas alcohólicas se hiciera en parques y jardines. También en estos supuestos, aunque no se pueda iniciar un expediente sancionador, sí puede acordarse una actuación municipal de la Policía dirigida a resolver los conflictos vecinales que se produzcan a partir de estas conductas así como a disuadir del deterioro o mala utilización del mobiliario urbano y los espacios públicos, que generalmente aquéllos lleva aparejados.

Recopilando los anteriores contenidos se puede concluir lo siguiente, como criterio general que se mantiene en este Departamento:

1. No se considera oportuno tramitar un expediente sancionador por la consumición de bebidas alcohólicas en la vía pública, dado que no hay una tipificación legal de la conducta y de la posible sanción a imponer. Por lo tanto ni la Ordenanza de Policía Urbana y Buen Gobierno, ni la que regula las condiciones higienico-sanitarias y protección de los consumidores en establecimientos donde se consumen comidas y bebidas podrán servir de base para la tramitación de un procedimiento sancionador.

2. Sólo en caso de que las normales relaciones de vecindad se vean alteradas por conductas molestas (tanto en calles como en zonas verdes), podrán ser restablecidas por una actuación de la Policía Municipal, en caso de ser solicitada para ello.

3. Las conclusiones de este informe serán modificadas en el momento en que se apruebe legislación que tipifique las reiteradas conductas como infracción y determine o gradúe suficientemente las sanciones a imponer.