Eduardo Melero Alonso

A golpe de ordenanza

La lucha normativa de los ayuntamientos contra las personas sin hogar

Durante los últimos años muchos municipios han aprobado ordenanzas en materia de civismo. Fue pionera la «Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona» de 2005, que ha ejercido una gran influencia en la «Ordenanza tipo de seguridad y convivencia ciudadana», elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ambas normas han sido seguidas por muchos Ayuntamientos, convirtiéndose así en un instrumento que ha servido para uniformizar la regulación local en esta materia. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden mencionar los siguientes municipios: San Sebastián de los Reyes, Sevilla, Illescas, Granada, Lorca, Alcalá de Henares, Irún, Segovia, El Puerto de Santa María, Capdepera o San Cristóbal de La Laguna.

Las ordenanzas de convivencia regulan múltiples materias, entre ellas: la limpieza de la vía pública, el ofrecimiento de servicios sexuales en la calle, el consumo de bebidas alcohólicas, el comercio ambulante no autorizado, las actividades vandálicas o la contaminación acústica. Incluyendo infracciones y sanciones en cada uno de estos ámbitos.

Estas ordenanzas inciden de manera muy importante en la vida diaria de las personas sin hogar. Regulan la mendicidad; prohíben determinadas actividades cotidianas como dormir, lavarse y satisfacer las necesidades fisiológicas en espacios públicos; y también prohíben rebuscar en los contenedores de basura.

En cuanto a la mendicidad, se permiten las formas de mendicidad «que tengan raíz social». No se define en qué consiste este tipo de mendicidad aunque, sin duda, incluye a las personas que permanecen inmóviles en la vía pública y sin causar molestias. Se establecen cuatro supuestos en los que se prohíbe la mendicidad. 1) Cuando implique actitudes coactivas o de acoso o se obstaculice o impida el libre tránsito de las personas. En alguna ordenanza (Sevilla, Illescas) se considera como una forma coactiva de mendicidad el ofrecimiento de un lugar para aparcamiento con la intención de obtener un beneficio económico; desfigurando así los límites del concepto jurídico de la coacción. 2) También se prohíbe el ofrecimiento de bienes o servicios a las personas que se encuentren dentro de un vehículo, como puede ser la limpieza de los parabrisas o la venta de pañuelos de papel. 3) En tercer lugar, se prohíbe la mendicidad ejercida por menores o realizada acompañado por menores o personas con discapacidad. 4) Por último, se prohíbe realizar actividades en el espacio público que obstruyan o puedan obstruir el tráfico, impidan el libre tránsito de las personas, o pongan el peligro su seguridad. Prohibición que podría aplicarse a la realización de espectáculos callejeros.

Por lo general, el incumplimiento de estas prohibiciones en materia de mendicidad tiene la consideración de infracción leve, sancionable con multa de hasta 120 euros. Con la excepción de la limpieza de parabrisas, tipificado como infracción grave sancionable con multa entre 750 y 1.500 euros, y la mendicidad realizada con menores que se califica como muy grave, sancionable con multa entre 1.500 y 3.000 euros. También se prevé que los agentes de la autoridad están

obligados a decomisar los medios empleados y los frutos obtenidos con la mendicidad.

Antes de imponer las sanciones, se debe informar a las personas que están realizando una actividad prohibida. Sólo se sancionará a quienes persistan en su actitud. También se prevé que se pueden sustituir las sanciones por sesiones con los servicios sociales o por cursos informativos. Por último, se señala que el Ayuntamiento adoptará todas las medidas a su alcance para erradicar la mendicidad, entre las que se mencionan las medidas de inclusión social.

Estas prohibiciones e infracciones relacionadas con la mendicidad se justifican en el derecho de las personas a transitar sin ser molestados o perturbados en su voluntad, la libre circulación de las personas, la protección de los menores y el correcto uso de los espacios públicos. Eso a pesar de que la Constitución no garantiza el derecho a caminar por la calle sin sufrir molestias.

Un segundo bloque de la regulación de las ordenanzas de convivencia incide directamente en las actividades cotidianas de las personas sin hogar. Se prohíbe hacer un uso impropio de los espacios públicos, de forma que se impida o se dificulte su uso o disfrute por el resto de personas. Expresamente se prohíbe dormir en espacios públicos; utilizar los bancos públicos para usos distintos a los que están destinados; lavarse o bañarse en fuentes, estanques, o lavar la ropa en ellos. Todas estas conductas están tipificadas con infracciones leves sancionadas con multa de hasta 500 euros. Estas prohibiciones se justifican, con carácter general, en la garantía del uso racional y ordenado del espacio público.

También se prohíbe hacer las necesidades fisiológicas en espacios públicos; conducta que se considera infracción leve sancionable con multa de hasta 300 euros. Esta prohibición se establece para proteger la salud pública y la salubridad, el derecho a disfrutar de un espacio público limpio y no degradado, y el respeto a las pautas de convivencia y civismo.

Al prohibir todas estas actividades en los espacios públicos, de hecho, se está prohibiendo a las personas sin hogar realizarlas ya que no disponen de un espacio privado en donde hacerlas.

El último ámbito regulado en algunas ordenanzas es la prohibición de rebuscar comida y otros objetos depositados en papeleras y contenedores de basura (como en el modelo de Ordenanza de convivencia de la FEMP o en las ordenanzas de convivencia de San Sebastián de los Reyes e Irún). En algunos municipios esta prohibición se ha establecido a través de las ordenanzas de limpieza. Como la «Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos» del Ayuntamiento de Madrid (2009), o la «Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales» del Ayuntamiento de Sevilla (2014). En todos los casos, extraer residuos de los contenedores se considera infracción leve, sancionable con multa de hasta 750 euros. Hay que destacar que se considera que rebuscar en la basura es una acción lesiva por sí misma, ya que no se requiere que se ensucie el espacio público o que se estropeen los contenedores para poder imponer la sanción.

Resulta llamativo que muchas ordenanzas de convivencia se han aprobado en un contexto de crisis económica que ha afectado especialmente a las personas con menos recursos. A pesar de ello, han incluido estas normas que afectan a las personas sin hogar.

Tomada en su conjunto, la regulación establecida en las ordenanzas de convivencia puede hacerles la vida imposible a las personas sin hogar. Literalmente. Porque las ordenanzas

posibilitan una represión de todas sus actividades cotidianas. Es muy importante conocer de qué manera concreta se están aplicando estas ordenanzas: a qué personas, en qué situaciones y en qué zonas de la ciudad. En definitiva, saber si los municipios están optando por la vía represiva o por dar prioridad a las medidas de inclusión social. Como no dispongo de esos datos, me limitaré a hacer un breve comentario a la regulación en abstracto.

Con carácter general, las ordenanzas de convivencia no reconocen a las personas sin hogar como personas con derechos. Es decir, no tienen en cuenta que las prohibiciones y sanciones que establecen inciden en el derecho a la libertad personal y en la libertad de expresión de las personas sin hogar, derechos protegidos en los artículos 17 y 20 de la Constitución española. Derechos que, a mi juicio, son limitados de forma desproporcionada. En muchos casos, lo que reprimen las ordenanzas son meras molestias. Esto como regla general, ya que entiendo que hay aspectos de la regulación justificados, como la prohibición de practicar la mendicidad con menores o con personas con discapacidad o la mendicidad ejercida utilizando auténtica coacción según ésta se define penalmente (teniendo en cuenta que considerar que el ofrecimiento de aparcamiento es mendicidad coactiva no está justificado).

Las ordenanzas castigan las actividades cotidianas de las personas sin hogar, actividades que necesariamente han de llevar a cabo. Se establece así una clara política de exclusión social, en la que pueden reprimirse conductas aunque no se causen daños ni se ensucien bienes o espacios públicos. En mi opinión, nos encontramos ante un ámbito propio del derecho administrativo del enemigo. Porque se establece una normativa que combate a las personas sin hogar, limitando gravemente sus derechos.