

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



ZUZENBIDE  
FAKULTATEA  
FACULTAD  
DE DERECHO

## TRABAJO DE FIN DE GRADO

---

« La imposición de sanciones en la playa: la  
Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y  
Usos en la playa de Zarautz»

Grado en : Derecho

Año académico: 2017/2018.

Trabajo Realizado por: Edurne Lacadena Arzac

Dirigido por: Itziar Alkorta Idiakez.

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	OBJETO DE ESTUDIO.....	8
III.	MARCO CONCEPTUAL.....	8
	i.    Concepto, clases y graduación de las sanciones administrativas.....	11
	ii.   Los principios de la potestad sancionadora.....	13
	iii.  Potestades sancionadora en materia de playas.....	20
	a) Potestad sancionadora estatal.....	21
	b) La potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas.....	24
	c) Las potestades locales en materia sancionadora.....	27
IV.	LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN LA ORDENANZA REGULADORA DEL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN Y USOS EN LA PLAYA DE ZARAUTZ.....	30
	i. Base competencial.....	30
	ii. Los principios en la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz.....	31
	iii. La extinción de las infracciones y las sanciones administrativas y en especial la prescripción.....	36
V.	PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES IDENTIFICADOS EN ESTE ÁMBITO.....	38
	i. Problemas relativos a la competencia.....	38
	ii. Problemas en los principios de legalidad y tipicidad.....	39
	iii. La falta de implementación del procedimiento sancionador.....	40
	1. La garantía del procedimiento y su regulación actual.....	40
	2. Los órganos competentes.....	41
	3. El presunto responsable y sus derechos.....	43
	4. Otros interesados.....	43

5. Actuaciones previstas e iniciación del procedimiento.....	43
a) Medidas provisionales.....	45
b) Instrucción del procedimiento.....	45
c) Terminación.....	46
6. Ejecución e impugnación.....	46
VI. CONCLUSIONES.....	48
VII. FUENTES.....	50
i. Normativa.....	50
ii. Jurisprudencia.....	51
iii. Bibliografía.....	51
iv. Fichas técnicas de entrevistas.....	52

## **I. INTRODUCCIÓN**

En 2015, La Universidad de Burdeos y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea lanzaron la iniciativa Plataforma Ocean Experiences (POE) en el contexto del convenio marco de colaboración firmado el 27 de noviembre de 2015. La Plataforma constituye una propuesta de estructuración de las actividades de formación-investigación-transferencia en torno a la actividad de los deportes acuáticos de deslizamiento, que agrupa, además de las universidades participantes a los agentes territoriales públicos y privados del País Vasco a ambos lados de la frontera, agentes públicos y privados, como la Agglomération Sud du Pays Basque, la Fundación Euskampus, el Clúster Eurosim (que reúne 180 empresas, 122 marcas y 58 representantes de servicios), etc.

La iniciativa POE pretende contribuir al eje temático de especialización territorial en relación a la innovación en deportes acuáticos y la promoción del turismo activo, para lo cual cuenta con financiación de la Unión Europea, y se estructura en torno a tres nodos articuladores: una Halle Creative, un Living Lab y un acelerador de start-ups que asocia agentes públicos y privados.

El primer eje de actividad lo constituye la innovación en producto relacionado con el sector de actividad de deportes acuáticos. Su desarrollo físico tiene lugar en el denominado Halle Creative, espacio de innovación que consta de una “materioteca” y semilleros de empresa con el fin de investigar la fabricación de productos innovadores en el sector acuático. Esta iniciativa ayudará a diferentes empresas a crear prototipos innovadores facilitándoles un espacio donde poder diseñar y testar estos productos con diferentes materiales. Recientemente, la asociación ha sido labelizada con el sello de la asociación europea EnoLL, que la reconoce como laboratorio para la innovación abierta donde el usuario representa el centro del desarrollo con el objetivo de diseñar y testar en condiciones reales productos y servicios innovadores.

Y, por último, el tercer eje está representado por el fuerte de Socoa, cuya función principal en el seno del proyecto Ocean Experience consiste en la de organizar y ofrecer formación continua y discontinua en el ámbito de los deportes acuáticos entendidos en su más amplia acepción –desde la vertiente de innovación en producto, pasando por las necesidades de

formación continua expresadas por las empresas, como la iniciativa de Plataforma que se inscribe en la prospección jurídica y diagnóstico de los problemas.

Los tres ejes descritos constituyen la base del proyecto de estructuración de una zona atractiva tanto para las empresas innovadoras como para las administraciones territoriales interesadas en atraer usuarios de deportes acuáticos a la zona litoral del País Vasco y la costa de Aquitania.

Y es precisamente en este contexto, en el que la práctica de los deportes acuáticos concurre con otros usos lúdicos del litoral en un entorno transfronterizo en el que se plantea un elenco muy rico de cuestiones jurídicas susceptibles de ser estudiadas con una óptica prospectiva, acompañando el desarrollo de la Plataforma y de sus objetivos estratégicos.

La iniciativa Zuzenbideocean que se puso en marcha en el curso 2016/2017, se inscribía en el marco de actividad de la Plataforma Ocean Experiences, constituyendo una experiencia de formación desarrollada en colaboración entre la Clínica Jurídica de la Universidad de Burdeos y la Facultad de Derecho de la UPV/EHU. En esta experiencia participaron seis alumnos de Master 1 de la Universidad de Burdeos y otros seis estudiantes de cuarto curso del Grado de Derecho la UPV/EHU. El equipo internacional de estudiantes, apoyado por profesores y personal perteneciente al POE así como a ambas Universidades, puso su saber jurídico al servicio de la resolución de los problemas jurídicos transfronterizos planteados por la Plataforma.

El dispositivo creado tenía como finalidad crear sinergias entre las necesidades en términos de información jurídica de los agentes agrupados en torno al POE y los imperativos de inserción profesional de los estudiantes universitarios en los cursos avanzados de formación. Ello implicó, por una parte, la puesta en práctica de competencias transversales (técnicas de identificación de problemas a través de entrevistas personales y búsqueda bibliográfica, articulación de conocimientos de distintas ramas del derecho en torno a problemas complejos, compartir trabajo en equipo en un entorno internacional y multicultural, participación en la co-creación del proyecto identificando las necesidades de aprendizaje y condiciones operativas en las que se desarrolla la iniciativa formativa). En segundo lugar, la formación se desarrolló en

entornos de problemas reales donde los estudiantes alcanzaron un importante nivel de implicación y se comprometieron en la identificación y estudio de la casuística propuesta. Por otra parte, la composición del equipo (UB/UPV) y la localización de los trabajos en la zona transfronteriza permitieron estudiar casos desde la óptica de ambos ordenamientos, así como de Derecho internacional público y privado, invitando a los estudiantes a apropiarse de la cultura de cooperación transfronteriza en materia jurídica. Finalmente, el proyecto permitió al alumnado participante multiplicar el número de agentes públicos y privados con los que han interactuado, generando así un vivero de reclutamiento profesional de cara al futuro.

La metodología de trabajo en este primer consistió en que el equipo de estudiantes voluntarios experimentó, mediante varias técnicas de investigación, la identificación de problemas jurídicos in situ, con el objetivo común de elaborar un dictamen que recogiera propuestas temáticas para la futura Plataforma Jurídica Zuzenbideocean.

Este curso 2017/2018, la iniciativa Zuzenbideocean ha continuado su curso, teniendo como punto de partida el dictamen final del grupo de estudiantes del curso 2016/2017. Para ello se ha vuelto a constituir otra experiencia de formación desarrollada en colaboración entre la Clínica Jurídica de la Universidad de Burdeos y la Facultad de Derecho de la UPV/EHU. Esta vez, hemos participado en la experiencia cuatro alumnos de Master 1 más dos alumnos de Master 2 de la Universidad de Burdeos y cinco alumnos de cuarto curso del grado de Derecho, junto a Mattin Astigarraga estudiante del Máster de Abogacía de la UPV/EHU y que el año pasado participó en el proyecto. El tema que se nos ha adjudicado este año para el proyecto ha sido el siguiente: “La prevención de accidentes en los que están involucrados los deportes de deslizamiento y garantizar el uso y disfrute de la playa a los usuarios de la playa”. Cabe añadir que este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda de los profesores y personal perteneciente al POE y los profesores de ambas Universidades, los cuales han puesto su saber jurídico al servicio de nuestra investigación.

La identificación de los problemas en torno al tema citado previamente, ha implicado en primer lugar, la puesta en práctica de competencias transversales (técnicas de identificación de problemas a través de entrevistas personales y búsqueda bibliográfica, articulación de conocimientos de distintas ramas del Derecho en torno a problemas

complejos, compartir trabajo en equipo en un entorno internacional y multicultural, participación en la co-creación del proyecto identificando las necesidades de aprendizaje y condiciones operativas en las que se desarrolla la iniciativa formativa). En segundo lugar, la formación se ha desarrollado en entornos de problemas reales (Zarautz, Donostia-Zurriola y Hendaya) donde los estudiantes han alcanzado un importante nivel de implicación y se han comprometido en la identificación y estudio de la casuística propuesta. Por otra parte, la composición del equipo (UB/UPV) y la localización de los trabajos en la zona transfronteriza han permitido estudiar casos desde la óptica de ambos ordenamientos, así como de derecho internacional público y privado, invitando a los estudiantes a apropiarse de la cultura de cooperación transfronteriza en materia jurídica.

La metodología de trabajo ha consistido en que el equipo de estudiantes ha experimentado, mediante varias técnicas de investigación, la identificación de problemas jurídicos, con el objetivo común de elaborar un dictamen que proponga soluciones a las causas de los problemas jurídicos identificados, sobre la prevención de accidentes en los que están involucrados los deportes de deslizamiento y garantizar el uso y disfrute de la playa a los usuarios de la playa. Para llevar a cabo este trabajo hemos pasado por diferentes etapas, que son las siguientes:

La primera reunión, con los seis alumnos de la Universidad de Bordeaux se convocó en Hendaia como punto medio de encuentro entre las dos universidades. En esta cita pudimos trabajar en la organización de la información para llevar a cabo el proyecto a distancia y fijar las tareas a realizar en las siguientes fechas. Durante las siguientes semanas continuamos trabajando en el estudio comparado mediante seminarios en Urrugne y reuniones vía Skype.

El primer trabajo que realizamos fue el Contexto; cada universidad en su territorio, y después poniéndolo en común con los estudiantes franceses. Una vez definido este apartado, nos dividimos en tres grupos para realizar diferentes entrevistas a agentes relacionados con las playas de Zarautz y Donostia - San Sebastián.

En segundo lugar, extrajimos de las entrevistas varios problemas jurídicos, de los que cada alumno escogió uno siendo su objeto de estudio: el trabajo de fin de grado. Estos cinco trabajos, unidos con la investigación de los alumnos de Burdeos, forman parte del

dictamen final que se presentará el día 15 de junio en nuestra facultad de Derecho y el Ayuntamiento de Hendaya.

Para finalizar la experiencia, el dictamen será presentado públicamente ante los ciudadanos de Zarautz y Hendaya, mediante el formato *Street Law*.

## II. OBJETO DE ESTUDIO

Para llevar a cabo este trabajo, hemos ido realizando entrevistas a diferentes agentes, por ejemplo, al personal de vigilancia, a escuelas de surf, a los técnicos de ayuntamiento. De todos los problemas que se nos presentaron, he escogido el problema de las sanciones porque era el que más me interesaba. Siendo usuaria de la playa de Zarautz, he visto la evolución de la playa y he notado un cambio negativo, por lo tanto, una de las razones por la que he decidido profundizar es mejorar la seguridad de la playa.

Hoy en día la práctica de surf ha ascendido, y ello como consecuencia tiene los accidentes. Otra realidad es que hay vigilantes los cuales intentan evitar esos accidentes y en caso de haberlos, sancionar a los que infringen la Ley. En este trabajo se va a tratar los aspectos problemáticos de las sanciones y concretamente en la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz. A tal efecto, a partir del marco conceptual se analizará la regulación del ordenamiento vasco.

## III. MARCO CONCEPTUAL

Para poder dar solución a los problemas que hemos visto en las entrevistas, voy a empezar a determinar desde cuando en nuestras leyes se regula la potestad sancionadora. Podemos decir que el origen de la potestad sancionadora de la Administración se encuentra en los poderes de policía, porque la Administración puede imponer límites y dar órdenes para la tutela de la legalidad y del interés general. El Decreto de las Cortes de Cádiz de 23 de junio de 1813 atribuye al Jefe Político de las provincias la potestad de “*imponer y exigir multas a los que le obedezcan o falten al respeto, y a los que turben el orden y el sosiego público*”. Y una Instrucción del 3 de febrero de 1823 establecía que los ayuntamientos podrían imponer multas hasta cierta cuantía “*en los asuntos correspondientes a sus*

*atribuciones*”<sup>1</sup>. Dicho esto, a los alcaldes se les atribuyó la competencia sancionadora, como por ejemplo se puede obviar esta competencia en la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En el siglo XIX no estaba muy claro el límite entre el Derecho administrativo sancionador y penal, esto es, entre delitos o faltas e infracciones administrativas<sup>2</sup>. Durante esa época el Derecho administrativo sancionador, se desarrolla al margen del Derecho penal. A pesar de esto, el Derecho administrativo sancionador no ofrecía las mismas garantías al inculpado ni las garantías de defensa del proceso penal.

En el siglo XX se multiplica la potestad sancionadora, concretamente en la Dictadura de Primo de Rivera que introduce límites y garantías de los ciudadanos. El Código Penal de 1928 estableció que las ordenanzas y reglamentos no podrían establecer penas privativas de libertad, directas ni subsidiarias, siempre que este límite no afectase a las penas pecuniarias. La II República no fue consecuente en este ámbito con los principios democráticos y liberales, una de las primeras leyes aprobadas, fue la Ley Municipal de 1935.

El General Franco en su Dictadura tuvo una potestad sancionadora muy amplia, pero potenció el Derecho sancionador restringiendo los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos. Sin embargo, hay que mencionar que en la administración sectorial creció el poder sancionatorio en todos los ámbitos.

En este siglo se atribuyó la potestad sancionadora a favor de los municipios, y se reconoció las ordenanzas como instrumento adecuado para que los municipios tipificaran las infracciones y con ello las sanciones. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 únicamente regulaba algunos elementos procedimentales de la potestad sancionadora, no obstante, no incluía ningún precepto de carácter sustantivo, solo desarrollaba trámites puntuales, lo cual hizo que la Jurisprudencia tuviera que encargarse de cubrir lo que faltaba de la Ley.

---

<sup>1</sup> PARADA VAZQUEZ, Jose Ramón, *Derecho Administrativo II*, Open Ediciones Universitarias S.L, (Madrid 2015) Pág 400.

<sup>2</sup> SÁNCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo.*, Parte General, Decimocuarta Edición, Tecnos (Grupo Anaya S.A.) Madrid, 2017, pag 359

Cuando se introdujo al ordenamiento jurídico la Constitución Española se produjo un cambio decisivo, el principio de reserva de ley. En los artículos 25.1 y 3<sup>3</sup> y 45.3<sup>4</sup> de CE hace especial referencia a las infracciones y sanciones, esto es, establece limitaciones a la regulación y al ejercicio de la potestad sancionadora. Aunque la doctrina y jurisprudencia concluyó que *“los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”*. A partir de aquí, se ha desarrollado un nuevo Derecho administrativo sancionador que ha traído varios principios; legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, etc. Hay que tener en cuenta que el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador no son equiparables ni tienen la misma eficacia. El Derecho administrativo sancionador debe conseguir un equilibrio entre la eficacia de la acción punitiva de la Administración y las garantías de los derechos de los ciudadanos en general y particularmente las de los presuntos infractores.

En 1992 se aprobó la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de ahora en adelante, LRJPAC, con un título dedicado a la potestad sancionadora administrativa. Esta ley remitía a la legislación sectorial dependiendo del caso o el ámbito. Con la LRJPAC, se aprobó el Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, un Reglamento del procedimiento sancionador administrativo, ahora derogado.

En 2015, la LRJPAC fue sustituida por dos leyes. Por un lado la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>5</sup> que regula los “principios de la potestad sancionadora” en el Capítulo III de su Título Preliminar y en cambio la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>6</sup>, recoge las especialidades del procedimiento sancionador.

---

<sup>3</sup> Constitución Española; Artículo 25.1 y 3 *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”* y *“La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.”*

<sup>4</sup> Constitución Española; Artículo 45.3 *“Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”*

<sup>5</sup> Ley de 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015)

<sup>6</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015)

Hasta la aprobación de la Ley de Costas<sup>7</sup>, no había normas sancionadoras en el ámbito del dominio marítimo-terrestre, eso hizo que hubiera una necesidad de regular la costa española, concretamente para que no hubiera abusos, usurpaciones y privatizaciones indebidas. Aunque se reformó y ahora tiene normas más detalladas, y se complementa con su Reglamento de desarrollo y ejecución, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre<sup>8</sup>.

Después de ver en nuestro país como ha sido el origen de la potestad sancionadora administrativa, en las Comunidades Autónomas también se regula. En el País Vasco se aprobó una ley general reguladora del ejercicio de la potestad sancionadora, Ley de 2/1998 de 20 de febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>9</sup>. Como después veremos en el punto de las competencias, el Tribunal Constitucional mantiene desde 1985 que *“las Comunidades Autónomas, al igual que el Estado, pueden regular el derecho sancionador en aquellas materias sobre las que ostenten competencias sustantivas”*, según el artículo 149.1.1 de la Constitución<sup>10</sup> las Comunidades Autónomas no pueden introducir tipos de infracción ni prever sanciones que difieran los establecidos por la legislación estatal, sin un fundamento razonable<sup>11</sup>.

### **i. Concepto, clases y graduación de las sanciones administrativas**

Como ya hemos visto la potestad sancionadora en nuestra legislación viene desde años atrás, históricamente ha sido muy importante como lo es hoy en día, pero con diferentes características y significado, se debe saber qué significa la potestad sancionadora, que es lo fundamental en este trabajo, y qué es una sanción. Pero antes debemos saber que las potestades públicas son ámbitos en las que corresponde a las administraciones públicas su autonomía territorial, se entiende “autonomía” como un poder público limitado de

---

<sup>7</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, Núm. 181, de 29 de julio de 1988)

<sup>8</sup> Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE, Núm. 247, de 11 de octubre de 2014)

<sup>9</sup> Ley 2/1998 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad del País Vasco (BOE, Núm. 308, de 23 de diciembre de 2011)

<sup>10</sup> Constitución Española. (BOE. Núm. 311, de 29 de diciembre ) Artículo 149.1.1 *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*.

<sup>11</sup> DE FUENTES BARDAJI, Joaquín, *Manual de Derecho Administrativo sancionador*, Thomson Reuters (Aranzadi), Pamplona, 2009, Pág 158

organización y ordenación y dependiendo del grado de autonomía se distinguen varias potestades como la potestad sancionadora<sup>12</sup>.

La característica que tiene la potestad sancionadora es que las Administraciones locales tienen la facultad de tener una autonomía garantizada por la Constitución Española, que siempre dentro de sus competencias, pueden imponer consecuencias negativas a los autores de comportamientos ilícitos.

Refiriéndonos a las sanciones administrativas se pueden definir como “*cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora*”<sup>13</sup>. Las sanciones administrativas consisten en una pérdida de derechos que el ordenamiento administrativo reconoce y que priva, pero justificadamente por la infracción.

Las sanciones administrativas no pueden privar la libertad del individuo. La Administración, para garantizar el cumplimiento de la legalidad y los intereses generales, además de la policía cuenta también con el poder de sancionar infracciones del orden jurídico-administrativo. La Administración puede imponer sanciones. Por eso, el legislador quiere garantizar la observancia, de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos mediante las normas jurídicas o actos administrativos como, por ejemplo, órdenes, requerimientos, denegación de autorizaciones, etc.

En cuanto a la graduación, la jurisprudencia impuso el principio de proporcionalidad. Este principio está tipificado en el artículo 29 del Régimen Jurídico del Sector Público, donde para graduar la sanción menciona algunos criterios como después veremos.

Hay que matizar que no todas las medidas o actos que adopta la Administración como consecuencia de una vulneración del orden jurídico son siempre sanciones administrativas, como las medidas cautelares. No obstante, se deben diferenciar las clases de sanciones que puede imponer la Administración<sup>14</sup>. Pueden ser sanciones de policía general o de orden público las cuales son competencia de las autoridades gubernativas.

---

<sup>12</sup> ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther. (2009). *La potestad sancionadora de las entidades locales*. Especial referencia a las ordenanzas cívicas. Cuadernos de derecho local. (Núm. 20. ISSN 1696-0955) Pág. 24

<sup>13</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Cuarta Edición, Tecnos (Grupo Anaya, S.A) 2008. Madrid. Pag. 352

<sup>14</sup> SANCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo*, Decimotercera Edición, Tecnos (Grupo Anaya S.A), 2017. Madrid. Pág. 697

Otra clase de sanción es la sanción sectorial que queda a cargo de la Administración especializada o también pueden ser sanciones que traen causa en una relación de supremacía especial, las cuales destacan las sanciones funcionariales y corporativas que se denominan como sanciones disciplinarias.

Lo característico de las sanciones administrativas es la naturaleza represiva que tienen y no solo reparadora o de ejecución, por eso, las sanciones se tipifican en normas jurídicas. Las sanciones tienen importancia porque es la consecuencia de un comportamiento ilícito, pero siempre que se imponga una sanción deben ser motivada y deben regirse por unos principios.

## **ii. Los principios de la potestad sancionadora**

Las sanciones ya que son manifestaciones del orden punitivo del Estado, se deben imponer con algunos matices y límites, por eso, la potestad sancionadora está delimitada por unos principios y son los que después se analizarán en la Ordenanza para ver en nuestro caso concreto como está regulado.

Respecto al principio de legalidad, la Constitución Española recoge en el artículo 25 el derecho de la reserva de ley a la hora de condenar o sancionar a un individuo cuando se haya producido algún comportamiento antijurídico<sup>15</sup>. La reserva de ley en el Derecho administrativo sancionador tiene respaldo constitucional estableciendo dos garantías: la exigencia de una predeterminación normativa a la hora de calificar algo como conducta ilícita y la necesidad de reserva de ley en el ámbito de infracciones administrativas.

Se tiene que hacer referencia a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>16</sup> ya que el trabajo está basado en las Administraciones locales. El objetivo de esta Ley es garantizar la efectividad de la autonomía que se reconoce constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, concretamente a sus Municipios, Provincias e Islas<sup>17</sup>. Esa autonomía se tiene que entender como la capacidad de intervenir en los asuntos que les afecten directamente, cuando haya algún interés local. Para eso, dentro de sus competencias a las Administraciones territoriales les corresponde las potestades de auto

---

<sup>15</sup> Constitución Española, Artículo 25.1 de la *Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u comisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*

<sup>16</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE. Núm 80, de 3 de abril de 1985)

<sup>17</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 2

organización a través de reglamentos, y a las Entidades locales la posibilidad de intervenir mediante Ordenanzas y bandos<sup>18</sup>. Sin embargo, en el artículo 25 de la mencionada Ley regula que un municipio puede ejercer ciertas materias como competencias propias para gestionar sus intereses, y que las competencias deberán determinarse por Ley, esto es, que las Ordenanzas locales, están subordinadas a la existencia de una Ley. Los entes locales pueden establecer tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones en las ordenanzas<sup>19</sup>. Las sanciones se clasifican en muy graves, graves y leves. Aunque para las sanciones prevé unos límites que las Ordenanzas locales deben respetar: si son infracciones muy graves hasta 3.000, si son infracciones graves hasta 1.500 euros y si son infracciones leves hasta 750 euros<sup>20</sup>.

En el territorio del País Vasco contamos también con una normativa, la Ley 2/1998 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ésta Ley solo se aplicará en el territorio de la Comunidad Autónoma y siempre que esa potestad sancionadora lleve a cabo en una materia que los territorios históricos tengan competencias normativas, bien sean competencias exclusivas como de desarrollo normativo. Sobre el contenido se especifica que la potestad sancionadora se ejercerá acorde con los principios regulados en la Ley derogada 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y como ésta ha sido derogada, se tendrá en cuenta los principios establecidos en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. La Ley prevé en el artículo 14 que *“únicamente se podrán imponer sanciones predeterminadas en la ley”*.

La cuestión de la potestad sancionadora está en el instrumento con el que se aprueba la normativa. El artículo 25.1 de la Constitución establece la reserva de ley en el ámbito sancionador como antes se ha mencionado, con eso pretende proteger al ciudadano del poder punitivo de las Administraciones. Sin embargo, se puede decir que las Administraciones Municipales no cuentan con la potestad de regular las sanciones, y eso es lo que han permitido los Tribunales, concretamente el Tribunal Constitucional el cual se basa en dos argumentos a la hora de justificar la doctrina; el primero, tiene en cuenta

---

<sup>18</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 84

<sup>19</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 139

<sup>20</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE. Núm. 301, de 17 de diciembre de 2003). Artículo 141

que las Ordenanzas municipales tienen un carácter representativo y tiene en cuenta que se supone que es la forma más directa de representar a los ciudadanos de la localidad. El segundo, se tiene que respetar el concepto de la autonomía local en las materias que haya un interés local, una ley no debería de poder acabar con las competencias de la Administración Municipal. El Tribunal Constitucional en la sentencia 132/2001 de 8 de junio, sobre la capacidad de tipificar sanciones mediante Ordenanzas estableció así;

*“La exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los municipios no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. (...) La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas; por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica<sup>21</sup>.”*

Una Ordenanza Municipal no puede tipificar completamente infracciones y sanciones, aunque pertenezcan a materias de competencia local, los mínimos elementos deben estar regulados en la ley para así, con esos criterios establecer mediante ordenanza regular los

---

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (BOE Núm 158)

tipos de infracción y las posibles sanciones. Con la sentencia se crea una doctrina respecto a la potestad sancionadora de las administraciones locales y recoge algunas medidas;

*“una de las cuestiones se centra en la tipificación legal de infracciones consistentes en el incumplimiento de mandatos o prohibiciones recogidas en Ordenanzas, algo que el tribunal prohíbe inequívocamente en los casos en los que no haya un respaldo legal de dichas tipificaciones. La segunda cuestión se basa en la tipificación de las infracciones que se recogen por ley en lo que respecta a incumplir lo previsto en Ordenanzas. Por último, la posible habilitación por ley para que por Ordenanza se puedan regular infracciones y sanciones, algo a lo que el Tribunal rechaza con contundencia puesto que entiende que no basta que con que una ley habilite en blanco, sino que es totalmente necesario que esa habilitación vaya acompañada de unas instrucciones concretas sobre el contenido y solo sería posible que la Ordenanza se limitara a desarrollar dichas instrucciones<sup>22</sup>.”*

Aunque el Tribunal Supremo el 29 de septiembre de 2003 afirmó una nueva doctrina admitiendo la validez de la tipificación de infracciones y sanciones por Ordenanza local, sin que dicha Ordenanza estuviera cubierta por ley previa. *“que permite a aquéllas (municipalidades) sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir<sup>23</sup>”*. El Tribunal afirmó que debía flexibilizarse la reserva de ley. Aun así, el conflicto entre la autonomía local y la reserva de ley no puede obviarse eliminando por completo una de ellas, han de modularse la una con la otra pero nunca eliminarse entre ellas<sup>24</sup>.

Para resolver los problemas del límite de esa flexibilización que no está muy clara, la reforma de la LBRL que fue introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, tipificó algunas infracciones y sanciones en materia de las ordenanzas municipales<sup>25</sup>. En su

---

<sup>22</sup> UNANUE GUTIÉRREZ, A., Trabajo de Fin de Grado, *Ordenación del Uso y Régimen sancionador de la playa*. 2016-2017, pág 35.

<sup>23</sup> Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4ª, de 17 de noviembre y de 9 de diciembre de 2009.

<sup>24</sup> DOMENECH PASCUAL, Gabriel, La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales, (*Revista General de Derecho Administrativo*, 6, 2004) Pág. 23

<sup>25</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Exposición de motivos *“al regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias. En efecto, no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna*

artículo 141, establece que las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar algunas cuantías; para infracciones muy graves hasta 3.000 euros, para graves hasta 1.500 euros y para leves hasta 750 euros.

El principio de irretroactividad<sup>26</sup> consiste en la aplicación de las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Y las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

El principio de tipicidad<sup>27</sup> consiste en que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Es decir, los comportamientos ilícitos deben establecerse en una Ley. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

---

*legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio". En el artículo 140 se recogen las infracciones: "Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves: a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana. b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización. c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público. d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público", entre otros. Las sanciones en cambio, se tipifican en el artículo 141: "Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías: Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros. Infracciones graves: hasta 1.500 euros. Infracciones leves: hasta 750 euros."*

<sup>26</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 26.2 (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015) "Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición"

<sup>27</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 27

El Tribunal Constitucional admite que se utilicen conceptos jurídicos indeterminados *“siempre que la concreción de tales conceptos sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, que permitan determinar con suficiente grado de certeza las conductas que se sancionan”*<sup>28</sup> por esto mismo se generan problemas a la hora de sancionar a alguien, y mucho más si hablamos de las infracciones que exigen una tipificación más completa y determinada. Ha de tenerse en cuenta la discrecionalidad que expone el legislador, porque al poner una sanción la Administración no puede exceder de esta cuantía.

El principio de proporcionalidad<sup>29</sup> consiste en prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas, y si el principio no es aplicado, será inconstitucional.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de abril de 2016<sup>30</sup> afirmaba que es primordial respetar el principio de proporcionalidad en la imposición e individualización de la sanción.

Las Administraciones Públicas para el régimen sancionador deben observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público cita algunos criterios para la graduación de la sanción. En primer lugar, el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, en segundo lugar la continuidad o persistencia en la conducta infractora, la naturaleza de los perjuicios causados y por último la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa<sup>31</sup>. Esto es, si se aplica una sanción específica tiene que ser proporcional a la infracción prevista.

Además en la Comunidad Vasca, a pesar de haber diferentes normas que establecen sanciones, tienen que fijar cada infracción conforme al principio de proporcionalidad teniendo en cuenta la finalidad y peculiaridades de la regulación material sectorial,

---

<sup>28</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 62/1982

<sup>29</sup> Ley de 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 29

<sup>30</sup> Sentencia Tribunal Supremo 1048/2026, de 1 de abril de 2016.

<sup>31</sup> Ley de 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 29

siempre que las sanciones tipificadas sean más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas<sup>32</sup>.

Respecto al principio de culpabilidad y responsabilidad<sup>33</sup> por dolo, culpa o negligencia, es más un principio esencial del Derecho penal. Pero en la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco también lo incluye en su artículo 3 el cual regula que no hay sanción sin dolo o imprudencia. También establece en el artículo 8 que a una persona se le impondrá una sanción cuando la infracción esté consumada y que el autor de la infracción será el único responsable.

Otro principio a tener en cuenta es el principio *non bis in idem*<sup>34</sup>. Este principio consiste en que no se puede sancionar los hechos que ya han sido penal o administrativamente sancionados, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Es decir, que un hecho no se puede sancionar dos veces.

Si los hechos han sido objeto, sujeto y fundamento de un procedimiento penal y ha sido condenado, la Administración no puede poner una sanción por los mismos hechos. No es justo tipificar como infracción administrativa un comportamiento que ya está previsto como delito. La jurisdicción penal prevalece en la decisión a tomar, sin embargo, tiene unos matices; si por los hechos ya existe una condena penal, y el procedimiento administrativo sancionador se ha iniciado, esta última se detendrá y se archivará. Otro matiz es que si unos hechos han sido sancionados por el procedimiento administrativo pero los tribunales penales se pronuncian, la posterior condena penal no sería viable. Pero en este caso se puede entender que prevalece el procedimiento penal y entonces la sanción administrativa no tendría efecto. Para acabar con los problemas, si se ha incoado una instrucción penal, la Administración que ha abierto un expediente sancionador, no podrá seguir o concluir el expediente. Sin embargo, *“si la sentencia penal es absolutoria, es posible proseguir o reanudar el expediente administrativo e imponer una sanción de esta naturaleza, pues la ausencia de responsabilidad penal no conlleva la irresponsabilidad*

---

<sup>32</sup> Ley 2/1998 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Artículo 11.1)

<sup>33</sup> Ley de 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 32

<sup>34</sup> Ley de 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 31 *“No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.”*

*administrativa*.<sup>35</sup>”, aunque si el Juez decide que los hechos no son probados, la Administración podrá practicar pruebas que permitan probarlos más adelante. Por lo tanto, si los fundamentos, objeto y sujeto son diferentes en un mismo caso puede una persona tener una condena penal y una sanción administrativa.

El principio también implica *“la exclusión de dos o más sanciones administrativas por la comisión de unos mismos hechos*<sup>36</sup>”. Se puede producir un concurso ideal, esto es, *“un mismo hecho cae bajo el ámbito de aplicación de ambas*<sup>37</sup>”, esto ocurre cuando una conducta tipificada es más general que la otra, y por eso, la general engloba la de la otra.

Otro supuesto que puede ocurrir es el concurso real de infracciones, que unos mismos hechos constituyen dos infracciones distintas tipificadas, o que mediante una infracción se cometa otra (concurso medial).

Un problema es determinar si hay o no infracción continuada o reiterada y acumuladas, *“los hechos tienen una unidad lógica y finalista o de propósito o no, pues responden a un mismo modus operandi o práctica homogénea, y si se tipifican en idéntico precepto o, por el contrario, son independientes entre sí*<sup>38</sup>”, el artículo 29.6 de LRJSP recoge que es una infracción continuada; *“Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”*

En la Ley 2/1998, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 18 también hace mención de este principio *“No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.”*

### **iii. Potestad sancionadora en materia de playas**

Los principios de la potestad sancionadora administrativa abarcan diferentes situaciones de las sanciones, sin embargo, para entender quiénes y cómo utilizan esos principios

---

<sup>35</sup> SÁNCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo.*, Parte General, Decimocuarta Edición, Tecnos (Grupo Anaya S.A.) Madrid, 2017, pag 719

<sup>36</sup> SÁNCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo.*, *ob cit.*, ,pág 719

<sup>37</sup> SÁNCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo.*, *ob.cit.*, ,pág 720

<sup>38</sup> SÁNCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo.*, *ob.cit.*, ,pág 720

debemos analizar las competencias que tiene cada territorio para saber la capacidad de desarrollo que tiene cada uno, empezando por el Estado, después las Comunidades Autónomas y por último las entidades locales. Como veremos más adelante, la Ordenanza tiene algunos vacíos en este ámbito, por eso, primero hay que examinar en su espacio las competencias que recoge en la potestad sancionadora.

#### **a) Potestad sancionadora estatal**

El Estado tiene importantes facultades sobre el dominio público marítimo-terrestres, las cuales derivan de otros títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 de la CE. Por ejemplo, la competencia para *“regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*<sup>39</sup> entre otros. Aunque para aprobar la Ley de Costas el legislador se basó en el artículo 132.2 CE que atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre<sup>40</sup> y el 45 CE que garantiza el derecho a un medio ambiente adecuado y obliga a los poderes públicos a preservarlo.

El Tribunal Constitucional declaró que los espacios enumerados en el artículo 132.2. de la Constitución Española constituyen, entre otros, el dominio público del Estado, pero la Ley de Costas ha desarrollado la previsión constitucional. Asimismo, confirmó que *“el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, o considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que la ostentan”*<sup>41</sup>.

El Tribunal Constitucional entiende que la competencia autonómica, no debe ser entendida como un término absoluto, no se puede eliminar las competencias que la Constitución reserva al Estado, aunque es ineludible que condiciona la ordenación del territorio con el uso que le dé. Es decir, que el Estado tiene sus competencias reservadas, aunque las Comunidades Autónomas también, pero eso no quita que con el uso que le dé el Estado a sus competencias influyan en las de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>39</sup> Constitución Española, Artículo 149.1.1

<sup>40</sup> Constitución Española; Artículo 132.2 *“Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”*

<sup>41</sup> Sentencia, Tribunal Supremo 77/1984, de 3 de julio.

El Estado tiene la gestión del dominio-público marítimo-terrestre y la planificación de un espacio amplio. La Ley de Costas<sup>42</sup> tiene una lista con las competencias que abarca, además de la gestión del dominio público marítimo-terrestre, otras que condicionan las competencias autonómicas y locales desde el artículo 110 hasta el 113. En el artículo 110 y 111 de la LC se le atribuyen al Estado sus competencias y estas tienen como objetivo determinar las concretas categorías de bienes que lo integran, así como adoptar cuantas medidas sean necesarias para proteger y defender la integridad y el uso público de estos espacios. Para cumplir estos objetivos, el Estado tiene como competencia; el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio, la tutela y policía del dominio-público marítimo-terrestre y de sus servidumbres de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes. También la tiene en la gestión del dominio público marítimo-terrestre, emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los casos que haya planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, o planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra, etc.

La competencia que tiene el Estado para imponer sanciones los recoge la Ley de Costas desde el artículo 94 hasta el 100. En el artículo 94 prevé que toda acción u omisión que sea constitutiva de infracción será sancionada con una multa y en el caso de que un mismo infractor cometa diversas acciones u omisiones susceptibles de ser consideradas como varias infracciones se impondrán tantas sanciones como infracciones se hubieran cometido. La sanción más alta para la infracción más grave es la de 300.000 mil euros. Sin embargo, para las infracciones leves la sanción será de multa, en la cuantía que se determine reglamentariamente para cada tipo de infracción, aplicando algunos criterios, de modo que aquélla no sea superior a la mitad de la que resultaría con arreglo a dichos criterios ni, en todo caso, a 60.000 euros. El Real Decreto por el que se aprueba el

---

<sup>42</sup> Ley de Costas, 110.b) (BOE, Núm. 181, de 29 de julio de 1988) “*Corresponde a la Administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley: b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo*”

Reglamento General de Costas, en el artículo 201 y 202 reafirma lo dicho en la Ley de Costas.

También afirma que la imposición de las multas corresponderá a la Administración competente por razón de la materia. Cuando lo sea la Administración del Estado, estarán facultados, con arreglo a los límites que se fijan a los órganos correspondientes; en primer lugar, al jefe del servicio periférico, hasta 60.000 euros, en segundo lugar, al director general, hasta 300.000 euros, al ministro, hasta 1.200.000 euros y por último el Consejo de Ministros, más de 1.200.000 euros<sup>43</sup>.

La Ley de Costas recoge que las sanciones impuestas por infracciones graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente<sup>44</sup>. Sin embargo, el Reglamento General de Costas en el artículo 200 recoge que las sanciones impuestas por infracciones graves, una vez firmes, se harán públicas en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma correspondiente con carácter trimestral y conteniendo datos sobre el importe de la sanción, el nombre del infractor o infractores, tipificación de la infracción, localización del hecho sancionado y, en su caso, obligación de restitución e indemnización.

En dicha Ley para las infracciones graves, en el caso de acciones u omisiones que impliquen un riesgo para la vida, salud o seguridad de las personas, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: la magnitud del riesgo producido, la cuantía de los daños ocasionados y el grado de intencionalidad apreciable en el infractor. La cuantía mínima será de 3.000 euros<sup>45</sup>.

El Estado a pesar de esto, tiene competencia respecto a la protección litoral en su aspecto medioambiental, o la conservación de sus características naturales, la cual es una parte importante del objetivo que tiene, esta finalidad es compleja.

---

<sup>43</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Artículo 99

<sup>44</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Artículo 97.1.5)

<sup>45</sup> Ley de Costas, Artículo 97.1.3)

## **b) La potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas**

El artículo 149.1.23 de la CE reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre legislación básica para la protección del medio ambiente, permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre la gestión en materia de protección medioambiental, expresamente la legislación estatal puede ser completada y desarrollada con normas de protección autonómica.

La jurisprudencia anuncia que cada una de las Comunidades Autónomas dentro de su competencia en la materia, están permitidas a establecer niveles de protección más altos. Es decir, pueden completar o reforzar los niveles de protección que están establecidos en la legislación, siempre que las medidas legales autonómicas no contradigan y sean compatibles los límites de la protección establecida en la legislación básica del Estado. Además, las Comunidades Autónomas son competentes para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente, también pueden regular normas adicionales de protección. Hay que añadir que, en el ámbito de la protección medioambiental del espacio costero, las Comunidades Autónomas pueden ejecutar la zona de protección. Además, la Ley de Costas recoge en el artículo 99 que las Comunidades Autónomas podrán imponer multas de hasta 1.200.000 euros en el ámbito de su competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de vertidos industriales y contaminantes.

Al Estado le corresponde definir el dominio público estatal, establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, la prestación de toda clase de servicios técnicos y el asesoramiento a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y demás Entidades públicas o privadas. Por esto, hay tres límites para las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, no puede determinar con sus instrumentos, las características y las circunstancias físicas para que un bien pueda pasar como uno más de la ribera del mar. En segundo lugar, tampoco pueden establecer por ley un principio aplicable a otros con el fin de no ser calificados como bienes de dominio público. Por último, no puede disminuir las facultades del Estado<sup>46</sup>. La Ley de Costas dispone que la protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines

---

<sup>46</sup> Constitución Española, 1978; Artículo 149

de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones<sup>47</sup>.

En el artículo 114 LC, en el cual se afirma que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la Ley, tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia del litoral incluye la ribera del mar y las zonas de protección e influencia, actualmente y según expuesto en los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco<sup>48</sup> recoge en el artículo 10 una lista de competencias exclusivas en las que se encuentran la competencia los montes y espacios naturales protegidos, también sobre la ordenación del territorio y del litoral, el turismo, deportes, las obras públicas que no tengan la calificación legal del interés general, y también incorpora competencias exclusivas sobre los puertos sin perjuicio de lo previsto en la Constitución. También se prevén en el Estatuto ciertas materias donde la Comunidad Autónoma se atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución que el Estado regule por ley, como en el ámbito de la protección del medio ambiente o la ordenación del sector pesquero del País Vasco.

Aunque se hizo un esfuerzo por clarificar la competencia de las Comunidades Autónomas, no se pudo mejorar la articulación de la competencia en el litoral y para ello, el Tribunal Constitucional<sup>49</sup>, analizó las competencias que les correspondía, por una parte al Estado y por el otro lado, a las Comunidades Autónomas sobre el litoral. Después de hacer varias modificaciones, la Ley de Costas ha tenido por fin coordinar las competencias concurrentes sobre el litoral en las Administraciones. El Tribunal Constitucional asegura que debe haber una coordinación y colaboración entre ambos, en situaciones de concurrencia en función de la colaboración y la competencia prevalente y que el Estado tiene competencias que pueden recaer sobre el territorio y que no puede privarse de sus competencias exclusivas por una competencia de la Comunidad Autónoma aunque sea exclusiva también de ésta<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Artículo 20

<sup>48</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Artículo 17

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 80/1985, de 4 de julio (FJ 2)

<sup>50</sup> BLASCO DÍAZ, Jose Luis. (2010) La distribución competencial en materia de costas. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (Núm. 10. ISSN: 1886-2632) Págs 245-285

El Tribunal Constitucional recalcó que el elemento que coordinar la ordenación de territorio exponiendo que había que coordinar desde el punto de vista de una proyección territorial, los planes de actuación de las distintas administraciones y la Comunidad Autónoma que es competente para hacer la actividad ordenadora, debe desde el punto de vista de la proyección territorial respetar las competencias ajenas.

Exactamente la competencia que disponen es el equilibrio entre la protección de las costas y el desarrollo urbanizador y asumen la función coordinadora de otras políticas sectoriales y decisiones públicas. Las Comunidades Autónomas tienen diferentes prioridades, tienen además distintas funciones por eso deben llevar los criterios de ordenación del litoral concretamente.

En el País Vasco se promulga la Ley 2/1998 de 20 de febrero, reguladora de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La generalidad de la Ley es clara, pues se aplicará por todos los entes que ejercen su potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pero existe la autolimitación de que ello será cuando las instituciones comunes tengan competencias en la materia plenas, o compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos<sup>51</sup>.

No se puede olvidar que en la playa de Zarautz se encuentra el biotopo de Iñurritza, y en la declaración de Biotopo Protegido declara que es una zona protegida porque esta zona dunar resulta excepcional en la Comunidad Autónoma Vasca<sup>52</sup>. En esta zona se establecen usos permitidos y prohibiciones que se establece en el Decreto 40/1997, de 25 de febrero, por el que se declara Biotopo Protegido el área de Inurritza. En el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco en los artículos 74 y siguientes, pero especialmente en la 82, se afirma que la competencia sancionadora corresponde a la Diputación Foral. En el artículo 75 se califican las infracciones como leves, menos graves, graves y muy graves. Entre las leves el aparcamiento de todo tipo de vehículos a

---

<sup>51</sup> Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Artículo 1.

<sup>52</sup> Entrevista 1-Xabier Aranburu (Técnico de la Administración general) Ficha Núm 20.

motor, o que requieran de su concurso para su traslado, en el interior de un espacio natural protegido fuera de los lugares autorizados, el aparcamiento de todo tipo de vehículos a motor, o que requieran de su concurso para su traslado, en el interior de un espacio natural protegido fuera de los lugares autorizados, entre otros.

La resistencia a la actuación del personal encargado de la guarda de los espacios naturales protegidos, por ejemplo, sería una infracción menos grave. La destrucción, muerte, deterioro, recolección, comercio, captura y exposición para el comercio o naturalización no autorizada de especies de animales o plantas catalogadas como raras o de interés especial, así como la de sus propágulos o restos, es una infracción grave. Y entre las muy graves encontramos las actividades extractivas e industriales no autorizadas en el interior de un espacio natural protegido o la destrucción del hábitat de especies en peligro de extinción o vulnerables, en particular del lugar de reproducción, hibernación, invernada, reposo, campeo o alimentación, entre otros.

Para estas infracciones se regulan unas sanciones<sup>53</sup>. Para las infracciones leves, multa de 60,10 a 601,01 euros. Las infracciones menos graves se tipifica la multa de 601,02 a 6.010,12 euros, la multa que corresponde a las infracciones graves es de 6.010,13 a 60.101,21 euros y para las infracciones muy graves se recoge la multa de 60.101,22 a 300.506,05 euros.

### **c) Las potestades locales en materia sancionadora**

Hasta ahora se han mencionado las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, sin embargo, las Administraciones locales también tienen competencias. La LC regula en el artículo 115 legitima a los ayuntamientos para que puedan regular ciertos ámbitos. Las competencias que recoge son: informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre, informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, también abarca la competencia de explotar los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas y mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, también vigilar la observancia de las normas e instrucciones que dicta la Administración del Estado, siendo así, se han

---

<sup>53</sup> Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOE. Núm 130 de 29 de mayo de 2014). Artículo 76

hecho varias ordenanzas municipales reguladoras del uso y aprovechamiento de las playas, entre otras, la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz<sup>54</sup>. Así, el Ayuntamiento tiene la competencia de la seguridad en lugares públicos<sup>55</sup> y mediante la Ordenanza pueden desarrollarlo<sup>56</sup>.

Las competencias que tienen los municipios ejercerá como competencias propias siempre que así sea en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>57</sup>, el tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, el transporte colectivo urbano, la policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, la protección de la salubridad pública, la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre... y además de tener estas competencias, la LBRL también regula algunas facultades a los Ayuntamientos<sup>58</sup>; dictar bandos, sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté distribuida a otros órganos, ejercer la jefatura de la Policía Municipal, desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, entre otros.

En el ámbito local se puede ver como en principio, el principio de legalidad se cumple, porque integra a las Entidades locales la potestad sancionadora<sup>59</sup>. Imponer sanciones, es una competencia de las Entidades locales siempre dentro de la esfera de sus competencias, y tiene su fundamento en la Constitución Española como el principio de autonomía local<sup>60</sup>. El hecho de que la concreción y contenido de las competencias que integran la autonomía local corresponda a la Ley no cuestiona el principio. Así afirmaba el Tribunal Supremo;

---

<sup>54</sup> DOMENECH PASCUAL, Gabriel, La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales (Revista General de Derecho Administrativo, 6, 2004). Pág 23

<sup>55</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. (BOE. Núm. 77, de 31 de marzo de 2015). Artículo 5.

<sup>56</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 25.

<sup>57</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 25.

<sup>58</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen. Artículo 21.

<sup>59</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. (BOE. Núm. 301, de 17 de diciembre de 2003); Artículo 4.f) *“En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora”*

<sup>60</sup> ORTUÑO RODRIGUEZ, Alicia E, La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas. Cuadernos de derecho local (Núm. 20. ISSN 1696-0955) Pág 25

*“ si bien es cierto que la autonomía municipal, como poder para la gestión de sus respectivos intereses, debe ejercerse en el marco del ordenamiento, siendo la ley en definitiva la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes de acuerdo con la Constitución no puede desconocerse en los municipios<sup>61</sup> ”*

La autonomía local debe ajustar a los límites que ponga la Ley, siempre respetando los derechos y obligaciones de la ciudadanía, así se reconoce a los entes locales la potestad reglamentaria.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local tiene como objetivo primero, establecer los criterios mínimos de antijuridicidad sobre la base de las entidades locales para que puedan tipificar infracciones y segundo, establecer una lista de sanciones.

Los entes locales podrán establecer una normativa sectorial específica con los tipos de infracciones y sanciones que imponen para el incumplimiento de deberes y así tener una adecuada ordenación y convivencia de interés local y uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Y siempre bajo las necesidades que tenga el municipio, en función de sus características y particularidades históricas, demográficas, económicas, entre otras<sup>62</sup>.

Las Ordenanzas deben respetar al determinar conductas infractoras, primero los bienes jurídicos protegidos (la convivencia y el uso de los servicios, bienes y espacios públicos de interés local) y segundo, si hay algún incumplimiento de deberes o prohibiciones, la ordenanza debe respetar lo establecido en una norma con rango de Ley. Sin embargo, hay una clasificación de infracciones que se ordenan por muy graves, graves y leves. Lo que aquí podemos destacar es que la calificación será por la intensidad del daño o riesgo causado, pero no por la conducta ya que es la misma si es leve o grave. Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar algunas cuantías, si la infracción es muy grave hasta 3.000 euros, si es grave hasta 1.500 euros y leve hasta 750 euros. Se puede apreciar cómo el legislador, pudiendo cambiar la cuantía con la modificación por la Ley 57/2003 no lo ha hecho.

---

<sup>61</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4ª, de 6 de julio de 1992.

<sup>62</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4ª de 12 de abril de 2011).

#### **IV. INFRACCIONES Y SANCIONES EN LA ORDENANZA REGULADORA DEL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN Y USOS EN LA PLAYA DE ZARAUTZ**

Hasta ahora se ha mencionado, el ordenamiento español en el ámbito de la potestad sancionadora. Lo que ahora se va a analizar con más exactitud es qué recoge la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz, ya que las ordenanzas de los municipios prevén los usos que se pueden hacer en la playa, prohíben ciertos comportamientos y prevén el sistema de seguridad de la zona. La ordenanza que es objeto del trabajo, se encarga de regular el régimen de utilización y los distintos usos que se dan en la playa de Zarautz.

##### **i. Base competencial**

La base competencial de la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz, es un aspecto que se debe aclarar para hacer frente a los potenciales problemas. La Constitución Española en su artículo 149 recoge que el Estado tiene competencia exclusiva sobre algunas materias. En el artículo 132 regula que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. La Ley de Costas antes mencionada, les da opción a las entidades locales de desarrollar varias competencias, para eso debemos analizar las competencias que abarca la Ordenanza.

En la temporada estival en los deportes acuáticos si el Ayuntamiento de Zarautz quiere explotar el servicio de temporada de escuelas de surf y bodyboard u otras similares, debe pedir autorización al Servicio periférico de Costas, previsto en el artículo 51 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y art. 111 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, así lo preve la Ordenanza en su artículo 5.3.a) aunque debemos comentar que el mencionado Real Decreto está derogado, por lo tanto, el que está en vigor y aplicable para las autorizaciones es el artículo 110 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Los espacios para la explotación de los servicios de temporada serán delimitados conforme a las correspondientes autorizaciones otorgadas por la Demarcación de Costas. Si se han adjudicado los distintos tipos de instalaciones, el Ayuntamiento debe pagar un precio o canon conforme de la adjudicación y además los gastos, impuestos directos o indirectos, tasas y cargas que puedan ocasionar como consecuencia de la autorización, incluido el canon a abonar al Servicio Provincial de Costas en Guipúzcoa<sup>63</sup>.

En cambio, para el resto del año la Ordenanza recoge que se pueden practicar estos deportes acuáticos con seguridad y con las debidas medidas de prevención y “*sin interferir con sus usos los de otras actividades: 1- Deportes acuáticos no motorizados, a lo largo de toda la playa. 2- Modalidades que se practican en el mar pero que tienen su zona de lanzamiento y varada en la arena, en el área este de la playa una vez finalizado el paseo marítimo*”<sup>64</sup>.

Por otro lado, los agentes de la Policía Municipal, como el personal de servicio de la playa, son los encargados de velar por el puntual y estricto cumplimiento de la Ordenanza. Es más, si se infringe la ordenanza se prevén sanciones que impondrá la alcaldía o concejales delegados. Es decir, el que tiene competencia para imponer las sanciones es el alcalde del Ayuntamiento o los concejales delegados, siempre dentro de los límites que señala la legislación.

## **ii. Los principios reguladores de la potestad sancionadora en la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y usos en la playa de Zarautz.**

La base competencial al igual que los principios antes mencionados también tienen su importancia. La Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz tipifica en varios artículos distintas infracciones y sanciones, por lo tanto, se debe analizar si existe suficiente rango de Ley en alguna normativa. Para eso, se va a empezar a analizar el principio de legalidad. Este principio como antes he mencionado consiste en que las Administraciones Públicas solo puedan ejercer su potestad sancionadora cuando esta haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley. Ahora se debe

---

<sup>63</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de utilización y uso sen la playa de Zarautz, Artículo 5.3.a)

<sup>64</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de utilización y uso sen la playa de Zarautz, Artículo 5.3.b)

analizar si el régimen sancionador de la Ordenanza guarda todas las garantías que requiere.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 132/2001, de 8 de junio establece que corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad y en base a ellos cada Ayuntamiento puede establecer distintos tipos de infracciones. En lo que respecta al principio de legalidad no se deben buscar en la Ley y en la ordenanza las mismas definiciones de los tipos, sino ciertos criterios establecidos en la ley que se tengan en cuenta a la hora de desarrollar la Ordenanza.

En el artículo 14 de la Ordenanza se desarrolla el régimen sancionador donde afirma que la potestad sancionadora del Ayuntamiento se regirá tanto por la Ley de Costas como el Reglamento aprobado por el Real Decreto. En la Ley de Costas aparece una base de los comportamientos e infracciones para la Administración Local. Las Ordenanzas a través de las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente siempre que se respeten los límites de la Ley. Sin embargo, respecto a las infracciones, la Ley de Costas a diferencia de la Ordenanza las infracciones las divide en dos grupos; infracciones graves y leves<sup>65</sup>, en cambio la Ordenanza; muy graves, graves y leves<sup>66</sup>. Es decir, se basa en una Ley que tipifica diferente a la Ordenanza. Por lo tanto, la Ordenanza va más allá e introduce un grupo nuevo, y según la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público solo se podrán integrar especificaciones o graduaciones<sup>67</sup>.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 140 prevé que las infracciones a las ordenanzas locales se clasifican en muy graves, graves y leves. Por lo que se puede deducir que la Ordenanza no respeta el principio de legalidad, por lo tanto, no tiene una cobertura de una norma con rango de Ley.

El principio de tipicidad, obliga a que la descripción de los tipos sea lo más precisa posible para lograr así una seguridad jurídica al conocer qué comportamientos son los que conllevan a una infracción. En la ordenanza regula como infracción muy grave, grave y leve como hemos dicho. Las infracciones leves serían por ejemplo no respetar la

---

<sup>65</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Artículo 90

<sup>66</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14

<sup>67</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 27.

señalización para los baños, colocar tiendas de campaña o similares en la playa o Paseo Marítimo, encender hogueras, utilizar parrillas, barbacoas o similares, entre otros<sup>68</sup>.

Entre las graves se encuentran la práctica de surf, bodiboard o piragüismo fuera de las zonas acotadas, practicar las modalidades acuáticas que tienen su zona de lanzamiento y varada en la arena (windsurf, esquí-surf...) fuera del extremo este de la playa o aún dentro, no haya finalizado el horario de baño con servicio de vigilancia, o a menos de 200 metros de la finalización del Paseo Marítimo, o a menos de 200 metros de la línea de la marea.

También recoge que para las escuelas deportivas infracciones graves son el retraso en el cumplimiento de las directrices emanadas del Ayuntamiento tendentes a mejorar el servicio o a corregir deficiencias en el mismo, la reiteración o reincidencia de faltas leves, ocupar los lugares asignados a otras autorizaciones, no hacer uso del espacio autorizado por dos o más alumnos, durante 5 días, cuando ello perjudique a terceros, etc<sup>69</sup>.

Se tipifican como infracciones muy graves<sup>70</sup> cualesquiera otros incumplimientos de las previsiones de la ordenanza no contemplados en el artículo cuando se generen riesgos o daños muy graves a las personas, a los bienes o al medio ambiente así como la comisión de más de dos infracciones graves en un año, en cuanto a las escuelas de surf por ejemplo, no contar con la preceptiva autorización para la explotación del servicio de temporada de escuelas de surf y bodyboard u otras similares, la falsedad en la documentación presentada.

En la Ordenanza se tipifican varias sanciones según las infracciones cometidas a los preceptos de la Ordenanza. Las infracciones leves, con apercibimiento y multa de hasta 300 euros, infracciones graves con multa de entre 301 y 6.000 euros e infracciones muy graves: con multa de entre 6.001 y 15.000 euros<sup>71</sup>, con independencia de la competencia de otros organismos para la imposición de sanciones por importe superior de conformidad con la normativa específica en su caso aplicable.

En las sanciones hay problemas porque la Ordenanza limita el rango de la multa, pero la Ley de Costas recoge que los Alcaldes pueden imponer multas hasta 12.000 euros. Por lo

---

<sup>68</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.3.a)

<sup>69</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.3.b)

<sup>70</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.3.c)

<sup>71</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.6

tanto, la Ordenanza no respeta el límite impuesto por la Ley de Costas, y en la Ley de las Bases del Régimen Local para las infracciones muy graves las Ordenanzas locales deben respetar la cuantía de hasta 3.000 euros. La Ordenanza sobrepasa el límite que un alcalde podría imponer, y, por lo tanto, no hay un respaldo de ley. La Ordenanza no cumple las exigencias del principio de tipicidad en cuanto a la regulación de las infracciones.

El vacío que tratar en este ámbito es la repetición a lo largo de la Ordenanza cuando describe los comportamientos de las infracciones, bien en el apartado de infracciones leves como graves que regula así la Ordenanza *“Cualesquiera otros incumplimientos de las previsiones de la presente ordenanza no contemplados en este artículo cuando se generen riesgos o daños graves a las personas, a los bienes, o al medio ambiente así como la comisión de dos infracciones leves en el plazo de un año”<sup>72</sup>* aunque cambie el fragmento, la idea es la misma en los otros artículos, por eso, vemos que falta la tipicidad, porque deja la interpretación en manos del aplicador. Siguiendo el análisis, se entiende que una vez pasado un año si hay una reiteración, no será castigada. Podemos coger como referencia *“Hay reiteración cuando el infractor hubiese sido sancionado más de dos veces por la comisión de una infracción leves”*, es decir, hay una reiteración en la comisión de faltas leves, con esto podemos ver que si con el primer precepto no se llega a sancionar por haberse pasado el plazo de un año, con la segunda disposición se podría sancionar<sup>73</sup>.

Con el principio de proporcionalidad se tiene que analizar si las sanciones expuestas en la Ordenanza son proporcionales. Se tiene que comparar con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local la cual para la infracciones muy graves recoge una sanción de hasta 3.000 euros y, en cambio, en la Ordenanza impone a las Escuelas Deportivas la máxima sanción al recoger un comportamiento muy grave con la sanción de entre 6.001 y 15.000 euros<sup>74</sup>.

Teniendo en cuenta que cada localidad puede tener una Ordenanza se podría comparar lo tipificado en el ámbito de las sanciones e infracciones. En el año 2016 la Ordenanza Reguladora del Régimen de Usos de la playa de Bakio tipificó para las infracciones leves

---

<sup>72</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.3.a.7) en su último punto, también recogido en el artículo 14.3.b.6) y en el artículo 14.3.c.2)

<sup>73</sup> UNANUE GUTIÉRREZ, Ane, Ordenación del uso y régimen sancionador de la playa, 2016-2017, Pág40.

<sup>74</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz; Artículo 14.7)

una sanción de 120 euros, las graves de 121 euros hasta 300 y para las muy graves multa de 450 euros, las cuales las cuantías se parecen a la Ley de Costas. Por otro lado, el mismo año, el Ayuntamiento de San Sebastián establecía una multa de entre 50 y 200 euros a las infracciones leves, de 201 a 500 euros para las graves y un máximo de 3.000 euros para las muy graves. Y la Ley de Costas en su artículo 99.4 regula que los Alcaldes, en materia de competencia municipal, pueden imponer multas de hasta 12.000 euros. Podemos ver que son diferentes las cantidades de las sanciones, pero se debe tener en cuenta la discrecionalidad. La proporcionalidad ha de ser el complemento de la discrecionalidad, es decir, que la potestad discrecional ha de ser ejercida con arreglo al principio de proporcionalidad. Lo cual es legítimo, pero la administración ha de utilizar adecuadamente su discrecionalidad, mediante el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, podemos decir que no son proporcionales las sanciones que establece la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz.

En la Ordenanza también hace referencia al principio de culpabilidad y responsabilidad imponiendo que las sanciones se determinarán e impondrán teniendo en cuenta la culpabilidad del infractor y las demás circunstancias concurrentes que puedan incidir, en un sentido atenuante o agravante, al producirse la infracción administrativa, especialmente en dos casos<sup>75</sup>; el primero, cuando la naturaleza y el perjuicio de la infracción son causados a particulares o a los servicios públicos y tiene una repercusión social y el segundo, cuando hay una existencia de intencionalidad y reiteración. Y los responsables de la infracción pueden ser personas físicas o jurídicas que incurran con dolo, culpa o negligencia en las acciones u omisiones que tipifica la Ordenanza y si se infringe la Ordenanza se sanciona con multas que impondrá la alcaldía o concejales delegados<sup>76</sup>. Hay que tener en cuenta que respecto a la exigencia de culpabilidad del ilícito administrativo es más flexible que en el Derecho penal.

---

<sup>75</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. (BOG, Núm 65, de 8 de abril de 2013); Artículo 14.8)

<sup>76</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz (BOG, Núm 65, de 8 de abril de 2013); Artículo 14.2)

### **iii. La extinción de las infracciones y las sanciones administrativas y en especial la prescripción en la Ordenanza**

Las infracciones y sanciones, aparte de respetar los principios que se garantizan en las leyes, también se extinguen y prescriben como casi todos los delitos. En el Código Penal se tipifica que la responsabilidad criminal se extingue por la muerte del reo, el cumplimiento de la condena, la amnistía, el indulto, el perdón del ofendido en los delitos perseguibles a instancia de parte, la prescripción del delito o de la pena y estas se aplican a la extinción de la responsabilidad de las infracciones y sanciones administrativas. Sin embargo, en la Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público solo trata la prescripción de las infracciones y de las sanciones.

Respecto a la muerte del infractor implica que no se transmita la sanción a los herederos. Es más complejo cuando se trata de la disolución de personas jurídicas. Si quedan obligaciones pendientes se transmiten a los socios en proporción a su participación en el haber social.

La muerte puede ser antes o después de la imposición de la sanción y produce en cualquier caso la extinción de la responsabilidad administrativa.

La extinción de la responsabilidad administrativa se producirá por cumplimiento de la sanción o pago de la multa, también hay la posibilidad de la rebaja de la sanción, cuando el individuo paga en medida reducida.

Otra forma de extinción de las sanciones administrativas es el derecho de gracia, esto es, mediante la amnistía o el indulto. Estas no son una regulación análoga a la establecida para la materia penal. La amnistía tiene lugar cuando se produce una ruptura con el sistema anterior, esto es, produce el olvido del delito o infracción y sus consecuencias, como si no hubieran existido. El indulto es una manifestación del derecho de gracia por el que se no se aplica una ley para un caso concreto, que se diferencia de la amnistía, porque no cuestiona la legitimidad de la norma<sup>77</sup>.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido<sup>78</sup>. Esto es, no se va a empezar el computo cuando la

---

<sup>77</sup> Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Artículo 19

<sup>78</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015); Artículo 30.2)

Administración tenga constancia de la infracción, si no cuando la infracción hubiera sido cometida. El problema aquí es cuándo determinar el “dies a quo”, esto es, cuando la Administración no tenga conocimiento de la fecha en la que se produjo la infracción, y por eso, la dificultad de determinar la prescripción. Este caso, el infractor será el encargado de acreditar la fecha de la conducta ilícita en el procedimiento iniciado, si el infractor no pudiese demostrar el “dies a quo”, la prescripción comenzará cuando la Administración tenga constancia de la infracción<sup>79</sup>.

Sin embargo, esto puede causar problemas en las infracciones continuadas, y ante esto la Ley 30/1992 no daba respuesta, por eso, las leyes sectoriales deben fijar el plazo de inicio de las infracciones continuadas la cual empezará desde el cese completo de la infracción. Esto hizo que la infracción continuada y la permanente merecieran un trato igualitario respecto a la determinación de “dies a quo”. Por eso, la Ley 40/2015 establece que la prescripción de las infracciones comenzará a contar cuando se hubiera cometido la infracción y en el caso de infracciones continuadas o permanentes, comenzará desde que finalizó la conducta infractora<sup>80</sup>.

En cuanto a la interrupción del plazo de prescripción de las infracciones, en la Ley 30/1992 afirmaba que la prescripción se interrumpiría con el conocimiento del interesado, reanudándose el plazo de la prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado por más de un mes sin ser la responsabilidad del presunto infractor. Esto significa que se retomaría lo que se había interrumpido, pero el legislador se refería a comenzar de nuevo, lo cual en 2015 se corrigió.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. Con este precepto la doctrina pone en duda si se refiere a un plazo de caducidad o a un plazo de prescripción, significa que se ha de reiniciar de nuevo el plazo, por eso, se puede decir que es un plazo de prescripción<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> NUÑO JIMÉNEZ, Irene, Derecho administrativo sancionador, principios de la potestad sancionadora. Revista del gabinete jurídico de Castilla la Mancha. (Castilla la Mancha, Gabilex), 2016, Número 5, Pág 20

<sup>80</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Art. 30.2

<sup>81</sup> NUÑO JIMÉNEZ, Irene, *Derecho administrativo sancionador, principios de la potestad sancionadora*, ob.cit. pág. 24

Si hay demora en la impugnación de las sanciones en la resolución del recurso administrativo se da lugar al silencio negativo, en este caso, no será importante para la prescripción de la infracción, pero si para el de la sanción.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se impone la sanción. En este caso, si no se resuelve el recurso de alzada se desestima por silencio administrativo.

Respecto a la prescripción, en la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz, en su artículo 15 recoge que los plazos de prescripción de las infracciones serán; los muy graves a los tres años, los graves a los dos años y las leves a los seis meses. Sin embargo, las sanciones, a los tres años si son muy graves las infracciones, si la infracción es grave a los dos años y si la infracción es leve al año. Estos plazos son acordes con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>82</sup>.

## **V. PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES IDENTIFICADOS EN LAS INFRACCIONES Y SANCIONES**

### **i. Problemas relativos a la competencia**

La potestad sancionadora de las administraciones es un tema muy amplio, y con una casuística muy extensa, por eso, puede ser interesante tratar de dar respuesta a algunos problemas que se han analizado durante el trabajo. El haber podido trabajar con un equipo semejante en Francia ha puesto en relieve que allí también resulta complicado regular todo esto, los problemas son, en algunos casos distintos, pero también lo son las soluciones ante un mismo problema.

En el ámbito de la competencia cabe mencionar la situación del puerto de Zarautz. El artículo 7 de la Ordenanza, permite el baño en el puerto porque no hay embarcaciones y es una zona que es parecida a una piscina natural. La Constitución en el artículo 149.1.20 reserva la competencia exclusiva de los puertos de interés general al Estado. Si el Estado

---

<sup>82</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Art. 30.1

no se reserva su gestión directa la ejecución de la legislación llevada a cabo corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco según el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía. A pesar de que es dudoso si el Ayuntamiento puede asumir alguna competencia para gestionar esta zona por no haber sido transferido a la Comunidad Autónoma Vasca, existe la prohibición de baño en el puerto recogido en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante<sup>83</sup> en el que no menciona la posibilidad de baño.

## **ii. Problema en el principio de legalidad y tipicidad**

Otro problema importante es la compatibilidad del principio de reserva legal con el hecho de que se tipifiquen infracciones y sanciones mediante Ordenanzas locales. Siendo esto así, la Ordenanza que regula el Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz tipifica distintas infracciones y prevé para aquellos comportamientos ciertas sanciones.

Las Administraciones municipales no pueden regular cualquier materia, para llevar a cabo una ordenanza deben tener atribuidas las competencias sobre dichas materias, e incluso a pesar de contar con la potestad de hacerlo deben respetar el principio de jerarquía normativa por lo que no pueden ser contrarias a normas con rango de ley. Sin embargo, también se ha mencionado que el principio de legalidad no se interpreta de una manera firmemente restrictiva, se intenta buscar un equilibrio entre la reserva de ley y la autonomía local que se reconoce a estas administraciones municipales.

El problema aquí es que la Ley de Costas tipifica que los Alcaldes en la competencia municipal pueden imponer multas de hasta 12.000 euros. Sin embargo, La Ley de Bases de Régimen Local tipifica para las infracciones muy graves sanciones de hasta 3.000 euros y la Ordenanza recoge para las sanciones muy graves una sanción de 15.000 euros. Por esto, la Ordenanza podría ser nula.

Dicho esto, las ordenanzas locales se aprueban en el pleno del Ayuntamiento de la localidad tras un proceso de audiencia de interesados y ciertos plazos para reclamaciones y sugerencias, se llega a perfeccionar en una aprobación final en el pleno. Una vez perfeccionada, para que sea eficaz la Ley Reguladora de Régimen de Bases Local recoge

---

<sup>83</sup> Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE. Núm. 253, de 20 de octubre de 2011) Artículo 72.1 “en el dominio portuario solo podrán llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima, de conformidad con lo establecido en esta ley”

ciertos requisitos que toda ordenanza debe cumplir; por un lado, la publicación íntegra de la ordenanza conforme a lo previsto en la ley y, por otro lado, un periodo de *vacatio legis*. La ordenanza fue aprobada y después publicada un 8 de abril del año 2013 en el Boletín Oficial de Guipúzcoa. Es verdad que cumple estos requisitos, pero la Ordenanza debe respetar el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, por lo tanto, se plantean dudas en cuanto a la validez.

Para poder recurrir la validez de los reglamentos locales se debe poner un recurso contencioso-administrativo. El objetivo del recurso es la anulación de la ordenanza, y puede ser por motivos de fondo o de forma, aunque para poner el recurso la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa solo prevé un plazo de dos meses. Sin embargo, si el plazo para interponer el recurso hubiera pasado o el recurso se hubiera desestimado en vía directa, aún se podría poner un recurso indirecto basándose en la impugnación de un acto proveniente de la aplicación de la Ordenanza. Esto es, la Ordenanza podría recurrirse si el Ayuntamiento pusiera, por ejemplo, alguna sanción basándose en un artículo que fuera contrario a la ley, por lo que mediante el acto puede llegarse a ir en contra de la Ordenanza siendo en principio válida.

Con las entrevistas que hicimos otro problema era la falta de implementación del proceso sancionador. Los expedientes que se abrían no se llevaban a cabo y encima en la Ordenanza no se regula un procedimiento exhaustivo por eso, se debe aplicar la Ley 39/2015, PACAP.

### **iii. La falta de implementación del procedimiento sancionador.**

#### **1. La garantía del procedimiento y su regulación actual**

En la práctica el socorrista le tiene que llamar a la base de policía, la base del policía a los policías que están en el malecón, y desde que se ha hecho todo eso, el surfista que se ha metido en el lado de los bañistas, ya se ha ido, por lo tanto, no se hace ningún expediente y si se hacen no se recibe la notificación de la imposición de la sanción. En algunos casos no se llega a sancionar porque no llegan a verlos, en cambio si los policías municipales estuvieran a pie de playa, sí que podrían<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Entrevista 2- Nora Muñoz, Graduada en Derecho y Socorrista en la playa de Zarautz.

En el artículo 63 de la PACAP establece que en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que haya tramitado el necesario procedimiento. Mediante esta regla se establecen las garantías básicas del procedimiento sancionador administrativo, pero no solo eso, sino que también algunas de las garantías del proceso penal como por ejemplo el derecho de defensa, el derecho a asistencia de letrada<sup>85</sup>, etc. Esto quiere decir que estos derechos también pueden ser alegados a través del procedimiento administrativo<sup>86</sup>.

## 2. Los órganos competentes

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el artículo 63, distingue la fase instructora y la sancionadora. Uno es el que tiene competencia para iniciar el procedimiento sancionador, el cual será el que atribuya al caso las normas aplicables y que puede ser el mismo órgano para resolver, y otro diferente el que instruye el procedimiento y así se consigue la imparcialidad.

En el procedimiento administrativo se aplica la abstención y recusación como en el proceso penal, para evitar interferencias subjetivas en la instrucción y en la resolución<sup>87</sup>. Otro derecho es el de conocer la identidad del instructor y de la autoridad competente para sancionar<sup>88</sup>. La Ordenanza asegura que dentro del Ayuntamiento, la competencia para ordenar la iniciación de los expedientes sancionadores e imponer las sanciones que correspondan, se atribuye al Alcalde<sup>89</sup>, *“Siendo así, Los agentes de la Policía Municipal, así como el personal de servicio de la playa quedan especialmente encargados de velar por el puntual y estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ordenanza<sup>90</sup>”*.

Lo que aquí se debe tomar en cuenta también es que la autoridad municipal o los agentes de la policía local, incluido el personal de refuerzo de verano, podrán apercibir verbalmente y/o por escrito a los que infringen la Ordenanza, a fin que de forma inmediata cesen la actividad prohibida o realicen la obligación debida, ello sin perjuicio de la

---

<sup>85</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 53.

<sup>86</sup> SANCHEZ MORON, Miguel, Derecho Administrativo, Decimotercera Edición, Tecnos (Grupo Anaya S.A), 2017. Madrid. Pág 722

<sup>87</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Arts 23 y 24.

<sup>88</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 53.2.d)

<sup>89</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.

<sup>90</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 14.1)

iniciación de expediente sancionador cuando proceda, o en su caso, se gire parte de denuncia a la Administración competente<sup>91</sup>. Los policías municipales no están en la playa, por eso, si el surfista está en el agua, éstos no ven si el surfista está haciendo algún comportamiento ilícito y en consecuencia éstos no pueden hacer la denuncia, por eso, no se lleva a cabo el procedimiento<sup>92</sup>. Si los policías municipales estuvieran a pie de playa y se tuviera más en cuenta los preceptos recogidos en los artículos 85 y 86 de la LPACAP donde establece que cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción, el procedimiento sería más eficaz.

Para que las sanciones tipificadas en la Ordenanza no fuesen tan elevadas, se puede tener como referencia la Ordenanza Reguladora del Aparcamiento de Vehículos en Determinadas vías públicas del municipio de Zarautz. Para estas infracciones rebasar el tiempo de estacionamiento señalado en el ticket horario de aparcamiento, estacionar sin obtener ticket o tarjeta, no colocar en lugar visible la Tarjeta Europea de Estacionamiento para Personas con Discapacidad, o el distintivo de persona de movilidad reducida, en su caso o dejar de cumplir alguno de los requisitos en virtud de los cuales se concedió el distintivo sin comunicarlo al Ayuntamiento dentro del plazo establecido para ello<sup>93</sup>, etc se sancionan con una multa de 60 euros <sup>94</sup>. En caso de utilizar un ticket o distintivo manipulado, falseado, anulado, caducado o no idóneo la sanción es de 200 euros. Deste modo, las infracciones que fueran leves se sancionarían con una menor cantidad de dinero.

La Ordenanza asegura que el personal de salvamento o socorrismo apoyará a la autoridad municipal o los agentes de la policía local, en la labor de información de lo establecido en la Ordenanza, comunicando las infracciones a la misma<sup>95</sup>.

En la práctica los practicantes del surf o los bañistas no tienen en cuenta lo que les dice el personal de salvamento o socorrista a cerca de la Ordenanza y repiten las infracciones.

---

<sup>91</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 13.1

<sup>92</sup> Entrevista 2- Nora Muñoz, Graduada en Derecho y Socorrista en la playa de Zarautz.

<sup>93</sup> Ordenanza Reguladora del Aparcamiento de Vehículos en Determinadas vías públicas del municipio de Zarautz. Artículo 16

<sup>94</sup> Ordenanza Reguladora del Aparcamiento de Vehículos en Determinadas vías públicas del municipio de Zarautz. Artículo 17

<sup>95</sup> Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. Artículo 13.2

Por eso, atribuirles a los socorristas competencias como el deber de denunciar, traería consigo el cumplimiento de la normativa.

### **3. El presunto responsable y sus derechos**

Esta es una parte necesaria para el procedimiento, el cual el responsable puede ser una persona jurídica o física con carácter solidario o subsidiario en el caso de la persona jurídica. Al inculcado en la Constitución Española se le atribuyen varios derechos, entre otros, el derecho a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que se le pudieran imponer, el ya mencionado derecho a conocer la identidad del instructor, la presunción de inocencia, la presunción de la no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario, etc<sup>96</sup>. La infracción no se subsana con la posibilidad de defenderse si genera indefensión real.

La presunción de inocencia supone que para sancionar la Administración tiene la carga de realizar una actividad probatoria válida y practicada con todas las garantías. En el caso de que a consecuencia de la prueba haya contradicciones, debe aplicarse el principio *in dubio pro reo*.

### **4. Otros interesados**

Lo normal en un procedimiento sancionador es que se tramite con el presunto o los presuntos responsables, pero a veces, es posible la intervención de otros interesados que tienen legitimación en el proceso, esto es, que sus derechos estén afectados<sup>97</sup>.

El problema aquí es cuando una víctima denuncia ante la Administración, la jurisprudencia en estos casos considera de manera muy general el denunciante no es suficiente para ser parte en el expediente sancionador, ya que nadie tiene un derecho o interés legítimo que recaiga sobre un tercero una sanción administrativa.

---

<sup>96</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Art. 53

<sup>97</sup> 2/1998 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE, Num. 308, de 23 de diciembre de 2011); Artículo 30)

## 5. Actuaciones previas e iniciación del procedimiento

Ahora analizaremos la regulación de la tramitación del procedimiento. Hay varios requisitos que debemos tomar en cuenta como por ejemplo en el procedimiento abreviado en el artículo 9 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que consiste en casos en que existen en principio elementos para calificar como infracción leve.

En el procedimiento ordinario puede haber una fase anterior de actuaciones reservadas o informativas, que se determina si existen suficientes indicios que justifiquen la iniciación del procedimiento<sup>98</sup>. Las diligencias no interrumpen el plazo de prescripción. Dichas actuaciones o informaciones pueden después incorporar al expediente sancionador siempre que sean fiables y con respeto al principio de contradicción. Las actuaciones previas deben ser con la mayor precisión posible para la iniciación del procedimiento<sup>99</sup>.

El procedimiento se inicia de oficio por el órgano competente a través de un acuerdo<sup>100</sup>. En esta fase se identifica a los presuntamente responsables de la infracción, también se nombra al instructor. Se indica al órgano competente para resolver y se atribuyen las medidas provisionales que procedan y se comunica a los inculpados para que den sus alegatos y a la audiencia se le indica que, si en el plazo regulado no se efectúan alegaciones, la iniciación puede considerarse propuesta de resolución. Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior<sup>101</sup>. La iniciación puede ser por el órgano competente o por un orden de un superior jerárquico. El órgano competente debe motivar la iniciación del procedimiento y si no está suficientemente motivado, el órgano se lo notificará al interesado<sup>102</sup>. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se

---

<sup>98</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 33.

<sup>99</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 55.

<sup>100</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 58

<sup>101</sup> Ley 39/2015 Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015); Artículo 64.1)

<sup>102</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 55

notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado recogido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>103</sup>.

#### **a) Medidas provisionales**

Las medidas provisionales se recogen en el artículo 64.2. de la LPACAP. El órgano competente para resolver el caso puede adoptar estas medidas en cualquier momento, siempre que esté motivado. Éstas medidas no pueden utilizarse como sanciones anticipadas y son recurribles por el acto por el que se han puesto. La LPACAP hace remisión al artículo 56 las medidas provisionales pueden ser; suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas, retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento, el embargo de bienes, entre otros.

#### **b) Instrucción del procedimiento**

El instructor tiene la responsabilidad de tramitar el procedimiento y con ello debe incorporar los testimonios, documentos, actos administrativos, etc. Y tiene la obligación de custodiar el expediente hasta la remisión de la propuesta de resolución al órgano competente<sup>104</sup>.

En el procedimiento sancionador ordinario se pueden distinguir varias fases. La primera es la fase de actuaciones y alegaciones, la cual serán los interesados quienes tienen que alegar la información que estimen<sup>105</sup>. La segunda fase, es el periodo de prueba, la cual consiste en la práctica de pruebas con todas las garantías de defensa para el imputado como el de secreto de las comunicaciones y la inviolabilidad del domicilio<sup>106</sup>.

Concluida la fase de prueba, el instructor dará una propuesta de resolución, en la cual, el instructor puede justificar que no haya infracción o responsabilidad. Sin embargo, el

---

<sup>103</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 64.1

<sup>104</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 64.2

<sup>105</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 76.1)

<sup>106</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 77.2)

órgano competente puede modificar la calificación de los hechos y la sanción que ha propuesto el instructor, y siempre se notificara a los interesados<sup>107</sup>.

### c) Terminación

El procedimiento puede terminar por varias causas. Por ejemplo, el archivo de las actuaciones, cuando el instructor decide durante el procedimiento la inexistencia de los hechos o exista prescripción de la infracción regulado el artículo 89.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Otro supuesto es cuando el presunto responsable reconoce su responsabilidad y paga la sanción. Un caso diferente es la de terminación convencional o acuerdo expreso entre la Administración y el interesado, siempre que la ley lo permita. Sin embargo, el procedimiento normalmente se finaliza por resolución sancionadora, siempre que esté motivado.

La caducidad se produce si no se dicta y notifica al inculpado la resolución sancionadora en el plazo máximo establecido, en este caso de 3 meses, empezando a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento recogido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el artículo 25.1.b).

## 6. Ejecución e impugnación

Las resoluciones sancionadoras solo son ejecutivas cuando ponen fin a la vía administrativa<sup>108</sup>. Si se interpone un recurso contra la resolución, no puede imponerse una sanción más grave que la que establece en la resolución inicial<sup>109</sup>.

Cuando la sanción es ejecutiva, cuando no quepa contra ella recurso administrativo ordinario alguno, se producirá la suspensión por el solo hecho de que el interesado manifieste a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo.

La comunicación por parte del interesado a la Administración de su intención de recurrir la sanción en el contencioso-administrativo suspende de forma automática su ejecutividad. La ejecutividad estará suspendida hasta que se produzca una de estas tres circunstancias “(i) que transcurra el plazo de dos meses para interponer el recurso

---

<sup>107</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 89.2 y 3)

<sup>108</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 90.3

<sup>109</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Artículo 119.3

*contencioso-administrativo y el interesado no lo interponga; (ii) que el interesado lo interponga dentro de plazo, pero no solicite la suspensión de la sanción en el escrito de interposición; y (iii) que, habiéndose interpuesto el recurso contencioso en plazo, y habiéndose solicitado la suspensión<sup>110</sup>”.*

En la doctrina se plantea una cuestión en relación con el artículo 90.3 de la LPAC. La cuestión es la de si la nueva regla sobre la ejecutividad, establecida solamente para las sanciones, no debería haberse previsto, con carácter general, para todos los actos administrativos, y en la opinión de Carmen Chinchilla Marín *“en mi opinión, exige el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de tutela cautelar, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo. Estableciendo la regla en cuestión solamente para las sanciones administrativas, el legislador ha perdido la ocasión de poner fin al estado de confusión en el que se encuentra la cuestión de la suspensión de los actos administrativos en el período que media entre el momento en el que se desestima el recurso administrativo y el momento en el que órgano judicial se pronuncia sobre la suspensión solicitada en vía contencioso-administrativa.<sup>111</sup>”*

Por otro lado, el número de habitantes de Zarautz se triplica y, por lo tanto, algunas prohibiciones como dejar 10 metros de espacio entre toldo y toldo no se pueden cumplir, y si esto pasara supondría una sanción de 300 euros, por lo que podemos entender que es abusivo.

Es cierto que en el 2016 se impuso un sistema de reservas y la Administración local decidió perdonar y que ninguna Escuela de Surf tuviera una sanción, aunque este último año una escuela de surf ha sido sancionada, aun así, las incidencias que ponen los inspectores que están en la playa, a veces las apuntan mal, y como no se multan, las escuelas de surf siguen cometiendo infracciones<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> CHINCHILLA MARIN, Carmen. (2018) *Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público* (Núm 110. ISSN: 0211-9560) págs. 57-96

<sup>111</sup> CHINCHILLA MARIN, Carmen. (2018) *Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público* (Núm 110. ISSN: 0211-9560) págs. 57-96

<sup>112</sup> Entrevista 3- Eneko Alberdi, Monitor y empresario de la escuela de surf Moor.

Es un hecho que en Zarautz hay un problema en la implementación del procedimiento sancionador, por eso, sería apropiado hacer un sistema de sanciones donde fuera más directo.

## VI. CONCLUSIONES

Después de analizar detenidamente la situación de la imposición de las sanciones en la playa por un lado en el ordenamiento español y más específicamente en la costa vasca, podemos deducir que tiene aspectos que mejorar.

1. La Constitución Española produjo un cambio, el principio de reserva de ley en materia sancionadora. Este principio exige la predeterminación normativa a la hora de calificar algo como infracción. Por lo tanto, una Ordenanza Municipal puede tipificar completamente infracciones y sanciones siempre que los elementos mínimos estén regulados en la ley. Aunque después el Tribunal Supremo, admitió la validez de la tipificación de infracciones y sanciones por Ordenanza local sin que ésta tuviera una cobertura legal.
2. Hemos visto que los entes locales tienen competencia a la hora de sancionar. La Ley de Costas les da opción a las entidades locales de desarrollar varias competencias como se ha mencionado. Por otro lado, la Constitución reserva competencias al Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales podrán imponer sanciones en las competencias que se le atribuyan, por ejemplo, en la ordenación del territorio y la gestión en materia de protección de medio ambiente. Las entidades locales podrán establecer una normativa sectorial específica con los tipos de infracciones y sanciones, pero en la Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la playa de Zarautz se establecen sanciones que van más allá de lo establecido en la ley.
3. La Ordenanza se adecúa más a las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en ésta se especifica las cuantías que se deberían de respetar la Ordenanza, pero ésta se excede de las cantidades impuestas por la Ley. Por lo tanto, si es contraria a la Ley, la Ordenanza puede ser calificada como nula, en este concreto aspecto.
4. Las infracciones se extinguen como los delitos, por la muerte del reo o el cumplimiento de la sanción, entre otros. La prescripción de las infracciones comienza a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Hemos

podido observar que con la reforma del 2015 se cambiaron algunos artículos que traían problemas a la hora de interpretarlos.

5. El alcalde del Ayuntamiento o los concejales delegados son los que tienen competencia para imponer sanciones, aunque los policías municipales son los que tienen la obligación de hacer la denuncia o abrir un expediente. Los socorristas no tienen las mismas competencias y son éstos los que están en la playa. Por lo tanto, si los policías municipales estuvieran en la playa, traería un mayor cumplimiento de la normativa a través de un único colectivo de guardias, teniendo, igualmente, el carácter de agente de autoridad.
6. Lo anteriormente establecido afecta en el procedimiento administrativo sancionador. La Ordenanza no recoge un procedimiento comotal. Aun así, la Ordenanza remite a la regulación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. puede que haya una falta de uso del procedimiento. El problema aquí es que el infractor que ha sido denunciado por la policía municipal, no es sancionado finalmente.
7. Veo conveniente actualizar la Ordenanza donde las sanciones fueran más efectivas. Por ejemplo, que las infracciones leves se sancionen con una menor cantidad de dinero y, ofrecer al infractor la posibilidad de cumplir rápidamente el castigo impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en éste.

## VII. FUENTES

### i. Normativa

Constitución Española, de 1978. (BOE, Núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE. Núm. 80, de 3 de abril de 1985)

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, Núm. 181, de 29 de julio de 1988)

Decreto 40/1997, de 25 de febrero, por el que se declara Biotopo Protegido el área de Inurritza. (BOPV, Núm. 48, martes 11 de marzo de 1997)

Ley 2/1998 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE, Núm. 308, de 23 de diciembre de 2011)

Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOE. Núm 130 de 29 de mayo de 2014).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015)

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE, Núm. 236, de 2 de octubre de 2015)

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE, Núm. 247, de 11 de octubre de 2014)

Ordenanza Reguladora del Régimen de Utilización y Usos en la Playa de Zarautz. (BOPG, Núm. 65, de 8 de abril de 2013)

Ordenanza Reguladora del Aparcamiento de Vehículos en Determinadas vías públicas del municipio de Zarautz (BOP, Núm 201, de 20 de octubre de 2010)

## ii. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional 80/1985, de 4 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio.

Sentencia Tribunal Supremo 62/1982, de 15 de octubre.

Sentencia del Tribunal Supremo 5794/2003, de 29 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Supremo, 635/2011, 12 de abril.

Sentencia Tribunal Supremo 1048/2016, de 1 de abril.

## iii. Bibliografía

BLASCO DÍAZ, Jose Luis. (2010) “La distribución competencial en materia de costas”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, (Núm. 10. ISSN: 1886-2632) Págs 245-285

CHINCHILLA MARIN, Carmen. (2018) “Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”. *R.V.A.P.* (Núm 110. ISSN: 0211-9560) págs. 57-96

DE FUENTES BARDAJI, Joaquín, *Manual de Derecho Administrativo sancionador*, Thomson Reuters (Aranzadi), Pamplona, 2009, Pág. 158

DOMENECH PASCUAL, Gabriel, “La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 6 (2004) Pág. 23

NIETO GARCÍA, Alejandro. (2008). *Derecho Administrativo Sancionador*, Cuarta Edición. Madrid: Tecnos (Grupo Anaya, S.A)

NUÑO JIMÉNEZ, Irene. (2016). “Derecho administrativo sancionador, principios de la potestad sancionadora”. *Revista del gabinete jurídico de Castilla la Mancha*. (Castilla la Mancha, Gabilex). Número 5, Págs. 142-190

ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther. (2009). “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”. *Cuadernos de derecho local*. ( Núm.20. ISSN 1696-0955) Págs. 23-52

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo II*, Open Ediciones Universitarias S.L, (Madrid 2015) Págs. 400-404

SANCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo*, Decimotercera Edición, Tecnos (Grupo Anaya S.A), 2017. Madrid. Págs. 697-711

UNANUE GUTIÉRREZ, Ane, *Ordenación del uso y régimen sancionador de la playa*, 2016-2017. Págs 32-42

#### iv. Fichas técnicas de entrevistas

Entrevista Núm. 1: Agradezco a Xabier Aranburu técnico de la Administración general en el Ayuntamiento de Zarautz, lo aportado en relación a las competencias y el procedimiento sancionador.

Entrevista Núm. 2: Agradezco a Nora Muñoa, graduada en Derecho y socorrista en la playa de Zarautz, lo aportado en relación a las funciones de los socorristas y la gestión de la playa.

Entrevista Núm. 3: Agradezco a Eneko Alberdi, Profesor de Surf y surfista y que nos atendió en nombre de la Escuela de Surf Moor, lo aportado en relación a los problemas que el sistema de reservas les ha acarreado junto con su perspectiva de las medidas del Ayuntamiento.