

Estudio preliminar: convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo

Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno
 Montserrat Pareja
 Juli Ponce Solé
 Domènec Sibina
*Grupo de Análisis y Consulta
 sobre Seguridad Pública Urbana*

1. Ciudad e inseguridad: ¿una relación inevitable?
2. Seguridad pública y convivencia ciudadana: ¿una injustificada simplificación?
3. El delito, el miedo al delito y sus consecuencias político-criminales: el caso de la prisión y el caso de la segregación urbana.
 - 3.1. Incremento del número de delitos. 3.2. Incremento del miedo al delito. 3.3. El incremento de la población penitenciaria.
4. Desorden (¿incivismo?), inseguridad urbana y delito: la tesis de las ventanas rotas y sus consecuencias en términos de políticas públicas urbanas.
5. Convivencia ciudadana, seguridad pública, ¿y el urbanismo?
 - 5.1. El panorama internacional. 5.2. El contexto urbanístico: de la expansión urbana y las *gated communities* al surgimiento de barrios en dificultades. 5.3. El marco constitucional. 5.3.1. Aspectos competenciales: la seguridad pública, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en un Estado descentralizado. 5.3.1.1. Seguridad pública (artículo 149.1.29 de la Constitución española). 5.3.1.2. Ordenación del territorio, vivienda y urbanismo (artículo 148.3 de la Constitución española y diferentes estatutos de autonomía de las comunidades autónomas). 5.3.1.3. Conclusión: el impulso actual proviene del nivel autonómico y local. 5.3.2. Aspectos jurídico-materiales: seguridad pública y derecho a la ciudad (artículos 47 y 104 de la Constitución española). 5.4. El marco legal: ¿cuál es la traducción normativa del objetivo de la integración de la prevención de la delincuencia en la planificación, la concepción y la gestión de las construcciones? 5.4.1. Estrategias desplegadas. 5.4.1.1. Planificación. 5.4.1.1.1. Planificación territorial y ordenación del territorio: los planes de ordenación del territorio y sus directrices en materia de seguridad urbana. 5.4.1.1.2. Planificación local: los planes de urbanismo. 5.4.1.1.2.1. Planificación, cohesión social y desarrollo urbanístico sostenible: mezcla urbana, capital social y vigilancia natural en diversas leyes autonómicas. 5.4.1.1.2.2. Planificación y *gated communi-*

ties. 5.4.1.1.2.3. Planificación y lugares de culto: seguridad urbana y utilización del suelo para fines religiosos. 5.4.1.2. Diseño urbano. 5.4.1.2.1. Vigilancia natural: la legislación en materia de iluminación (Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental de la iluminación para la protección del medio nocturno). 5.4.1.2.2. Códigos técnicos de edificación. 5.4.1.3. Gestión urbana. 5.4.1.3.1. La videovigilancia (Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos). Las lagunas legales en relación con la videovigilancia utilizada por privados. 5.4.1.3.2. Las nuevas ordenanzas locales en materia de civismo. 5.4.2. Evaluar y prevenir los riesgos que puede entrañar un proyecto de construcción para la protección de las personas y de los bienes contra la delincuencia. 5.4.2.1. Evaluación y prevención y organización administrativa: la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Una ley anti-gueto preocupada por la seguridad. 5.4.2.2. Evaluación y prevención y procedimientos de planificación: la regulación legal de los planos informativos y de la justificación de la decisión adoptada. 5.4.2.2.1. Los mapas de *hot spots*. 5.4.2.2.2. Las memorias de los planes de urbanismo: la memoria "social". 5.4.2.2.3. Los problemas de responsabilidad planteados por los errores eventuales en el cuadro de diagnóstico de seguridad. 5.4.2.2.3.1. Derecho a una buena administración y procedimiento administrativo. 5.4.2.2.3.2. Discrecionalidad, anulación judicial de decisiones por no razonadas y/o no razonables y responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: análisis de diversas sentencias del Tribunal Supremo español. 5.5. Algunas reflexiones finales. 5.5.1. ¿Es el urbanismo de seguridad una amenaza para la intimidad? 5.5.2. ¿Supone un control social excesivo? 5.5.3. ¿Es efectivo o sólo provoca un desplazamiento de la delincuencia? 5.5.4. ¿Implica una pérdida de la calidad estética de la arquitectura? ¿Puede dar lugar a efectos opuestos a los perseguidos? 5.5.5. Inseguridad y cambios urbanos: ¿El fin de la ciudad europea? ¿Qué papel para el Derecho?

Las presentaciones de volúmenes compilatorios suelen comenzar afirmando que el lector se encuentra ante una recopilación importante y necesaria. Ello no siempre es verdad, pero en este caso sí lo es. Los textos aquí reunidos proporcionan un completo estado de la compleja relación entre la convivencia ciudadana, la seguridad pública y el urbanismo, un tema asombrosamente poco tratado en nuestro país, y aportan importantes elementos de conocimiento, imprescindibles tanto para afrontar estos problemas desde una perspectiva teórica como para iluminar su tratamiento práctico, a menudo lastrado por preconcepciones intuitivas con poca o nula base empírica. A demostrar la oportunidad de esta recopilación y a introducir al lector en las principales cuestiones suscitadas en esta temática se dedican las siguientes páginas.

1. Ciudad e inseguridad: ¿una relación inevitable?¹

Como expresa el título del artículo de Jaume Curbet recogido en este volumen, la ciudad parece haberse convertido en el hábitat “natural” de la inseguridad, hasta el punto de que la pareja formada por los términos “inseguridad urbana” parece cada vez más indisoluble.

Ello constituye una gran paradoja en términos históricos, toda vez que una de las más importantes razones de ser de la creación y expansión de las ciudades a lo largo de la historia ha sido precisamente la búsqueda de una mayor seguridad por parte de quienes en ellas se congregaban, y objetivamente nunca se ha disfrutado de unos niveles de seguridad tan elevados como los ahora existentes. Por supuesto, en esta materia, como en tantas otras, las exigencias cambian en función del lugar y del tiempo.² En el caso de la seguridad, cuestiones que antes constituían potenciales fuentes de inseguridad, tales como la continuidad en la provisión de alimentos, hoy en día se dan por descontadas (al menos en las ciudades de nuestro entorno socioeconómico). Entre las posibilidades actuales que hace unos siglos eran impensables se incluyen el desplazamiento libre por la mayor parte de las zonas de la ciudad y la falta de necesidad de lle-

1. El lector encontrará un tratamiento más amplio de los aspectos tratados en este epígrafe en los textos de Body-Gendrot y Curbet.

2. Expresado en términos más sociológicos, “la inseguridad tolerable tiene que ver con ese umbral de tolerancia al riesgo que es una cuestión cultural, ideológica incluso, y con conexiones políticas” (THOMÉ, Enrique; TORRENTE, Diego. *Cultura de la seguridad ciudadana en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2003, p. 7).

var o tener armas. Sin embargo, y a pesar de que el nivel actual de seguridad personal y colectiva de los centros urbanos es objetivamente uno de los más altos de la historia, la preocupación ciudadana por la seguridad y la sensación de inseguridad están también en sus niveles más altos (conviene insistir: en las ciudades de nuestro entorno socio-económico; como muestran Curbet y Body-Gendrot, nuestras pesadillas de inseguridad urbana son el sueño inalcanzable de los habitantes de la mayor parte de las ciudades del mundo; también en materia de seguridad es necesario considerar lo diferente que puede ser la vida de las personas en los diversos lugares de este mundo, supuestamente globalizado).

La identificación de la ciudad con la inseguridad no es paradójica sólo desde el punto de vista histórico. Las ciudades, al fin y al cabo, no surgen y se desarrollan por sí mismas, sino como producto (muchas veces no principalmente intencional) de los intereses humanos. Como ha puesto de relieve la *teoría de la actividad rutinaria*, muchas de las características que convierten a las ciudades en lugares tendencialmente inseguros se relacionan con aspectos de nuestro modo de vida a los que no queremos renunciar. Según esta teoría,³ en concreto, el modo de vida prevaleciente en las sociedades consumistas de la modernidad tardía es singularmente propenso a la comisión de actos delictivos, ya que en ellas hay más oportunidades efectivas de encontrar el objeto/la víctima del delito en situación de indefensión: las casas se quedan vacías con mayor asiduidad que hace unas décadas y existe una mayor proporción de hogares de clase media; se lleva encima más dinero y bienes muebles de valor –reloj, teléfono móvil, reproductor de música, etc.–; muchos desplazamientos se realizan en vehículos privados que luego han de ser aparcados en lugares públicos o semipúblicos; en general, y de modo más pronunciado en el caso de las mujeres, hay más libertad de movimiento, y a una edad más temprana.

Estos factores y otros semejantes incrementan objetivamente las posibilidades de que se produzca un delito. Por supuesto, por mucho que se

3. La teoría de las actividades rutinarias tiene su origen en el artículo de COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach", publicado en *American Sociological Review*, 1979, p. 588-608. Posteriormente, el propio Felson ha seguido desarrollando la teoría en las sucesivas ediciones de su ya clásico *Crime and Everyday Life* ("El delito y la vida cotidiana"), actualmente en su tercera edición (Sage, Thousand Oaks 2002). Sobre esta teoría el lector puede consultar el artículo de Felson y Clarke recogido en esta compilación o el tratamiento de SERRANO MAÍLLO, Alfonso. *Introducción a la criminología*, 3ª ed., Dykinson, Madrid 2003, p. 264-269.

incrementen objetivamente tales posibilidades, éste no se cometerá si no hay un sujeto dispuesto a llevarlo a cabo. Sobre este sujeto se centra la respuesta más intuitiva a la inseguridad, que nos insta a actuar de forma individual e intimidatoria contra los sujetos directamente responsables, dejando de considerar tanto el entorno que les rodea como aquel en el que se produce el delito. Como afirma Body-Gendrot en su contribución a este volumen, “en el discurso público y mediático se acostumbra a señalar más a la gente que a los entornos”. Ello sin duda contribuye a la corteidad de miras que impera en esta materia. En realidad, la estrategia de respuesta a la inseguridad que se centra en la intimidación y la represión tiene importantes limitaciones en el terreno preventivo y resulta altamente problemática desde el punto de vista de la justicia.

Comenzando por la primera cuestión ha de decirse que, frente a lo sostenido por buena parte de la teoría criminológica de los años setenta y ochenta, hoy en día se reconoce que las medidas preventivas de corte disuasorio pueden tener importantes efectos sobre la conducta delictiva. Lo que ocurre es que nuestro conocimiento sobre el modo de operar y los efectos de la disuasión ha progresado y ahora sabemos de sus también importantes limitaciones y de la gran variación que los efectos disuasorios experimentan por sectores de actividad delictiva y a lo largo del tiempo.⁴ Especialmente importante resulta saber que los incrementos en la magnitud de la sanción tienen una eficacia mucho menor que aquellos que se producen en la probabilidad de ser efectivamente sancionado, y que esta última depende crucialmente de la forma de organización de la labor policial y de la colaboración ciudadana, la cual a su vez depende de la percepción que se tenga acerca de la legitimidad de la policía y en general de las autoridades y poderes públicos.⁵ Una vez se cierra el círculo, resulta que las pretensiones preventivas por medio de la disuasión dependen en buena medida de su legitimidad percibida.

4. Al respecto puede verse NAGIN, Daniel S. “Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century”, en Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice*, vol. 23, University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1998, p. 1-42, o VON HIRSCH, Andrew *et al.*, *Criminal Deterrence and Sentence Severity. An Analysis of Recent Research*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 1999.

5. Sobre este extremo puede consultarse el artículo de DIXON que aquí se recoge y, de manera exhaustiva, el informe del *National Research Council* estadounidense, significativamente titulado “Justicia y efectividad en la labor policial” (*Fairness and Effectiveness in Policing*, SKOGAN, Wesley; FRYDL, Kathleen (eds.), National Academies Press, Washington DC, 2004).

En términos de justicia, las intervenciones de corte exclusivamente sancionador parecen partir de la existencia de individuos plenamente autónomos y que se deciden por el delito libremente y sin constricción alguna. Ello, a pesar de toda la evidencia que correlaciona las carencias sociales con la delincuencia (principalmente con la registrada y perseguida).⁶

La pobreza y la marginalidad urbana no conducen necesariamente al delito y al desorden, pero definitivamente los fomentan. Hace más de ciento cincuenta años que los ilustrados Tocqueville y Beaumont observaban que “la mayoría de los individuos sobre los que actúa la justicia criminal han sido desdichados antes de llegar a ser culpables”.⁷ Desde entonces, y con la excepción de las desacreditadas teorías positivistas biológicas, ninguna teoría criminológica ha dejado de ser compatible con esta observación básica. No se ve cómo podría ser omitida a la hora de evaluar la justicia de las políticas de reacción frente a la inseguridad.

El entorno que nos rodea produce condiciones idóneas para la reproducción del delito y del desorden. Como más adelante se examinará con mayor detalle, las reacciones de los particulares a estos fenómenos pueden contribuir a agravar la situación. Sin embargo, ni la existencia de tales condiciones ni la respuesta individual o colectiva que se den a la misma son fenómenos ajenos a las decisiones básicas sobre qué modelo de sociedad queremos. Tampoco son cuestiones sobre las que nada se pueda hacer. Precisamente porque no son ninguna de estas dos cosas, tiene sentido reclamar un lugar para la seguridad dentro de la política urbana y, en concreto, dentro de aquella dirigida a la mejora de la convivencia ciudadana.⁸

6. Acerca de la extrema sobrerrepresentación de las clases sociales menos favorecidas en los distintos niveles del sistema penal y en especial en la prisión, *vid.* RIVERA, Iñaki. *La cuestión carcelaria*, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2006, p. 805-812, donde se recoge la evidencia empírica existente al respecto para el caso de España. También resulta altamente recomendable el iluminador estudio realizado por el GRUPO BARAÑÍ, *Mujer gitana y sistema penal* (2001), en el que se muestra la doble marginación de este colectivo (étnica y de género) y sus tremendas consecuencias jurídico-penales: la mujer gitana, cuya presencia en la sociedad española no llega al 1%, representa el 25% de la población penitenciaria femenina (después de todo, parece que no hace falta cruzar el Atlántico para encontrar grotescos ejemplos de discriminación racial en el sistema de justicia penal). El estudio puede descargarse en la siguiente dirección: <http://personales.jet.es/gea21/ficha.htm> (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

7. TOCQUEVILLE, Alexis de; BEAUMONT, Gustave de. *Del sistema penitenciario en Estados Unidos y su aplicación en Francia*, Tecnos, Madrid, 2005 (el original es de 1834), p. 117.

8. Ello no quiere decir que las autoridades locales tengan la llave para solventar estos problemas. De hecho, su actuación se verá habitualmente constreñida por otras decisiones sobre

2. Seguridad pública y convivencia ciudadana: ¿una injustificada simplificación?

El lector quizás encuentre preocupante o incluso injustificado lo que a todas luces parece una importante reducción del ámbito de la discusión: no puede pretenderse seriamente que la cuestión de la seguridad urbana agote el ámbito de aquello en lo que consiste la convivencia ciudadana.

La anterior apreciación es acertada y quienes esto escriben no tienen el menor interés en combatirla. La convivencia ciudadana sin duda depende crucialmente de cuestiones distintas de la seguridad urbana, como pueda ser por ejemplo la integración de las minorías étnicas y religiosas procedentes de la inmigración (que en ciertos lugares no son tan minoritarias). Sin embargo, tan erróneo como entender que la seguridad pública es el único componente de la convivencia ciudadana resulta pensar que no influye de forma importante en ésta. También es equivocado pensar que la relación de la seguridad pública con estos otros factores relevantes es una relación de alternatividad que obliga a quien se ocupa de uno de estos aspectos a desconocer la importancia del resto. Sin duda alguna, un enfoque de convivencia ciudadana que se limitara a subrayar los componentes securitarios resultaría mayormente estéril e ideológicamente sospechoso. Pero reconocer lo anterior no obliga a comprometerse con un enfoque que niegue la importancia de la seguridad pública para la convivencia ciudadana. Ello es así tanto si uno considera que la convivencia ciudadana es un tema abonado para la intervención pública como si se está a favor de un enfoque más “comunitario”.

En el caso de la intervención pública, existe un acuerdo prácticamente unánime en que la prevención y la persecución de la conducta delictiva es una de las tareas que han de llevar a cabo los poderes públicos, y de hecho muchas veces se considera que éstos son los principales responsables en la materia.⁹ La percepción de inseguridad supone por tanto una

asuntos clave (por ejemplo, inmigración) que se toman en otros niveles políticos. Sobre este tema, el lector queda de nuevo remitido a los trabajos de Body-Gendrot y Curbet.

9. Así por ejemplo, en la Encuesta núm. 2.315 del Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), al ser preguntados con cuál de las siguientes afirmaciones se estaba más de acuerdo: “El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos” y “Los ciudadanos deben buscar su seguridad por sí mismos, sin esperar que el Estado se la proporcione”, un 88% de los encuestados se pronunció por la primera, y sólo un 7,8% por la segunda. Obsérvese que ni siquiera quienes se pronunciaron por la segunda respuesta tienen obligatoriamente que pensar que la seguridad no es una obligación del Estado, sino que los ciudadanos no deben esperar a que lo haga.

impresión de fracaso en una de las labores fundamentales de los poderes públicos, que reduce su legitimidad y hace más difícil la intervención en otros aspectos de la convivencia ciudadana.¹⁰ Además, la existencia de un sentimiento de inseguridad puede resultar peligrosa si se produce un “efecto contagio” a otros fenómenos sociales, como ocurre señaladamente en el caso de la inmigración.

Ello era puesto de manifiesto de modo reciente por el Departament d’Interior de la Generalitat de Catalunya con motivo de la publicación de los datos de la última Encuesta de seguridad pública de Cataluña (2006). En ella pudo constatarse el ascenso de la seguridad pública al primer puesto entre los principales problemas de la sociedad catalana. Si bien no puede decirse que los niveles de mención fueran preocupantemente altos,¹¹ el Departament d’Interior sí consideró oportuno advertir que “no resulta trivial que la inseguridad ciudadana se haya situado en primer lugar, y en un grupo de cabecera –junto con la inmigración y los problemas laborales– en el que puede inducir reacciones emocionales que imputen el agravamiento de las problemáticas más sensibles a los inmigrantes”.

La cuestión es algo más compleja cuando se quiere conceder un papel más importante a la comunidad. Tal como explica Robert Sampson en “Vecindario y comunidad”, uno de los dos textos de este catedrático de Harvard incluidos en el presente volumen, “La ‘comunidad’ ha sido un remedio prescrito para muchos de los males que afligen a la sociedad moderna”. De hecho, el papel que se le asigna ha ido en aumento en los últimos veinte años. Dejando de lado que la discusión se ve perjudicada por el hecho de que no se tiene muy claro qué significa “la comunidad”, si podemos convenir en que la capacidad de la “comunidad” (el barrio, pongamos) para regular la convivencia vendrá definida por su grado de lo que el propio Sampson ha denominado “eficacia colectiva”, esto es, la capacidad del barrio en conjunto para conseguir objetivos específicos. En concreto, las investigaciones

10. Sobre la importancia de la confianza y la legitimación para la actuación de los poderes públicos y otros agentes sociales puede consultarse el monográfico de la revista *Social Justice Research*, 18 (3), 2005, especialmente la introducción de uno de los más grandes especialistas en la materia, Tom TYLER: “Legitimacy and legitimation: Forward to a special issue”, p. 217-242.

11. Concretamente, la inseguridad ciudadana fue mencionada en primer lugar por un 20,2% de la población, en segundo por un 11,5% y en tercero por un 5,0%, siendo la opción más frecuente en cada una de estas posiciones. Vrd. *Enquesta de seguretat pública de Catalunya. Síntesi de resultats. Edició 2006*, consultable en <http://www.gencat.net/interior/docs/InformeESPC2006.pdf> (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

de las que da cuenta Sampson muestran que la eficacia colectiva depende de la disposición compartida de los residentes para intervenir en aras de conseguir tales objetivos y de su confianza en las posibilidades de éxito. Aunque lo anterior no es una afirmación muy novedosa, sí lo es más el que la noción de eficacia colectiva “reconoce los cambios que existen en la vida urbana moderna, afirmando que en tanto que la eficacia de la comunidad puede depender de la confianza y la interacción social, no requiere que mi vecino o el policía del barrio sean mis amigos”. Pues bien: como se aprecia de modo generalizado, la existencia de inseguridad es un serio impedimento a la disposición y la confianza en la acción colectiva. De modo que también si se considera oportuno conceder un papel más importante a la comunidad en las cuestiones de convivencia ciudadana tiene sentido preocuparse por el grado de inseguridad percibida existente en la comunidad.

En un segundo orden de cosas, también cabría la oportunidad de reducir las cuestiones planteadas bajo el término “seguridad pública” a fenómenos que se relacionan con el comportamiento delictivo y la ocurrencia de los ahora llamados “actos incívicos”.¹² El miedo al delito y la preocupación por la conducta incívica son sólo unas de las posibles fuentes de inseguridad. Piénsese si no en la preocupación provocada por el fenómeno migratorio o los cambios en el mercado laboral o en las relaciones arrendaticias. A diferencia del anterior supuesto, sin embargo, aquí sí existe una mayor coherencia con el uso habitual de los términos: para mal o para bien, la expresión “inseguridad pública” evoca en la ciudadanía las nociones de delito y conducta desordenada,¹³

12. Que aparecen (como “incivismo”) en quinto lugar en la lista de los principales problemas en la Encuesta de seguridad pública de Cataluña citada en la nota anterior, sólo por detrás de la inseguridad pública, la inmigración, el paro y la vivienda, problemas objetivamente mucho más graves.

13. Así por ejemplo, en la Encuesta núm. 2.315 del Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), al ser preguntados los encuestados en qué pensaban al hablar de “inseguridad ciudadana” (pregunta 8), las respuestas mayoritarias fueron “venta de droga en la calle” (24,8% de respuestas en primer lugar) “terrorismo” (19,3%) y “atracos o asaltos con armas” (17,4%). Por el contrario, el último lugar lo ocupaba la “Presencia de inmigrantes extranjeros” (0,3%), evidenciando que la alta preocupación que de modo genérico suscita el fenómeno migratorio (que se sitúa habitualmente entre las tres principales preocupaciones de los ciudadanos en los sondeos de opinión del CIS y en la Encuesta de seguridad pública de Cataluña –segundo lugar en 2006–) no se traduce en una asociación directa del colectivo inmigrante con la inseguridad. Para un estudio cualitativo de la percepción de la inmigración, basado en investigaciones realizadas entre 2000 y 2004, *vid.* GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta. *Inmigrantes en el barrio: un estudio cualitativo de opinión pública*, sin fecha, disponible en http://extranjeros.mtas.es/es/general/Inmigrantes_barrio.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

que son también los aspectos estudiados por las disciplinas sociales bajo estos términos. Pero conceder que existe un tipo específico de inseguridad y que éste se relaciona con el miedo al delito y con la conducta desordenada no implica desconocer que existen otras fuentes de inseguridad. Nadie afirma que el fenómeno de la inseguridad en el ámbito urbano pueda reducirse a la preocupación por el delito y los actos incívicos. Sin embargo, tampoco puede dudarse de que éste actúa como un punto focal que articula (y distorsiona) el resto de la discusión.

En definitiva, puede afirmarse que con la seguridad pública y la convivencia social ocurre como con el dinero y la felicidad: tener lo primero no le garantiza a uno lo segundo, pero no tenerlo lo hace prácticamente imposible. La buena convivencia ciudadana en sociedades cada vez más heterogéneas es un objetivo suficientemente difícil en sí mismo como para dejar que su consecución se vea entorpecida por otros factores. En otras palabras: la existencia de un mínimo de seguridad pública es un requisito imprescindible de la convivencia ciudadana. Y, sin embargo, en los términos en los que usualmente se plantea el debate, la búsqueda de seguridad pública puede convertirse en un gran obstáculo para la convivencia. Sin duda, hay que encontrar el lugar oportuno de la seguridad pública en las políticas urbanas, y ello pasa por reconocer que tiene un lugar y que éste es importante.¹⁴

Esta preocupación, y no una visión reduccionista de la seguridad pública urbana y de su relación con la convivencia ciudadana es a fin de cuentas el origen último del volumen que el lector tiene entre manos.

3. El delito, el miedo al delito y sus consecuencias político-criminales: el caso de la prisión y el caso de la segregación urbana

La investigación criminológica realizada en los países de nuestro entorno cultural en los últimos treinta años ha apuntado la existencia de tres fenómenos:

- Un incremento del número de delitos.
- Un incremento proporcionalmente mayor del miedo al delito.
- Un incremento de la población penitenciaria proporcionalmente mayor a los dos anteriores.

14. En el ámbito europeo esta conexión recibe un cada vez más amplio reconocimiento, siendo probablemente Inglaterra el país que más la ha trabajado. Al respecto, *vid.* más abajo p. 41 y 42.

3.1. Incremento del número de delitos

En cuanto al primer aspecto, de acuerdo con los datos oficiales la tasa de delitos en España ha aumentado de manera constante desde 1980 (si bien, y esto es muy importante, el incremento de la delincuencia lo ha sido sobre todo en el número de faltas –ilícitos penales de menor gravedad– y no en el de delitos).¹⁵

El gran problema con los datos oficiales disponibles para todo el territorio español es que se refieren al número de intervenciones policiales y judiciales, y no dan cuenta del número aproximado de delitos que realmente se cometen y que no son denunciados (la denominada “cifra negra”). De forma unánime se considera que el mejor medio disponible para determinar el volumen real de la criminalidad son las encuestas de victimación, en las que se pregunta al encuestado acerca de diversos aspectos relacionados con el delito y la seguridad (desde si ha sido víctima de un delito hasta su pronóstico sobre la probabilidad de serlo en el futuro). La escasez de encuestas de este tipo y los problemas metodológicos de las existentes son una de las quejas más usuales (y justificadas) de quienes se dedican al estudio del delito y su evolución en España.¹⁶

Sin embargo, en este aspecto Cataluña representa una importante excepción. La primera encuesta de victimación en Cataluña data de 1984 y se realizó en Barcelona, ampliándose en 1989 a los veintisiete municipios del área metropolitana. Finalmente, a partir de 2002 el trabajo de campo se unificó con el que desde 2000 venía haciendo de forma paralela la Generalitat de Catalunya en su Encuesta de seguridad pública. Pues bien: la información que aportan los datos oficiales para el conjunto de España se ve corroborada por las encuestas de victimación disponibles, en las que el número de episodios de victimación en los últimos doce meses referidos por los entrevistados también ha experimentado

15. Sobre el tema *vid.* GARCÍA ESPAÑA, Elisa. “Evolución de los hechos conocidos, detenciones y población penitenciaria según datos oficiales”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 16, 2005, p. 437-450, y Díez RIPOLLÉS, José Luis. “Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, 2006 (disponible en <http://www.criminologia.net>, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

16. Para ambos aspectos (escasez/problemas metodológicos), *vid.* MEDINA, Juanjo. “Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2003.

un incremento a lo largo de los años, predominando igualmente los supuestos de victimización menor. La prevalencia del delito (el porcentaje de sujetos que han sido víctimas de algún delito) ha ascendido de un 13,7% en el año 1999 a un 18,6% en el año 2005. Si en lugar de la prevalencia consideramos el porcentaje de personas con un “recuerdo inmediato de victimización”, éste era del 5% en 1999 y ha subido hasta un 7,6% en 2005.¹⁷

3.2. Incremento del miedo al delito

El fenómeno conocido como “miedo al delito” es más complejo y ha tardado más tiempo en ser reconocido como objeto autónomo de estudio. Incluso hoy en día, cuando no hay dudas sobre su importancia, subsisten importantes problemas a la hora de definirlo de forma que se garantice una operatividad suficiente del concepto.

Hay, en primer lugar, que distinguir entre lo que se puede denominar “preocupación” o “miedo abstracto” y lo que es propiamente “miedo concreto” o “miedo a la victimización”. Lo primero (“preocupación por el delito”) tiene que ver con la percepción de la ciudadanía acerca de la seriedad del problema de la delincuencia. Lo segundo (“miedo a la victimización”) es la percepción de cada ciudadano de la probabilidad de ser él mismo víctima de un delito. Es de sobra conocido que la preocupación genérica y el miedo específico no tienen por qué coincidir y de hecho en muchas ocasiones no lo hacen. Sin embargo, en el área de la seguridad pública el nivel de coincidencia es muy superior al existente en otros temas.¹⁸ Además, ambos factores pueden incidir de forma

17. La indagación del recuerdo “inmediato” o “espontáneo” de victimización es una característica singular de la Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Su objetivo es medir la victimización de especial importancia, en el entendido de que los sujetos tenderán a no recordar espontáneamente los episodios menores pero sí los más graves. La diferencia entre las cifras de recuerdo espontáneo y las que se obtienen con una indagación más profunda que se refiere explícitamente a diferentes tipos de delito muestran uno de los principales problemas de la pregunta aislada que el Centro de Investigaciones Sociológicas incluye en sus baremos de opinión. Con toda probabilidad sólo se recoge una parte de la victimización que revelaría un cuestionario más profundo.

18. Así, por ejemplo, en el Barómetro de opinión llevado a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas en diciembre de 2005 (Estudio 2.630, más significativo que otros del propio CIS puesto que en él se hacían preguntas específicas acerca de la Administración de justicia y los cuerpos de policía), se formulaba la siguiente pregunta, que admitía hasta tres

importante en la convivencia ciudadana. La preocupación genérica porque propicia la aparición de un clima político en el que se sobrevalora la importancia de la seguridad pública, toda vez que los costes políticos de una elevada percepción de que los poderes públicos no consiguen controlar el delito pueden ser muy elevados para los partidos con responsabilidades de poder. La preocupación específica porque puede afectar a las decisiones personales y familiares relativas al contacto social diario,¹⁹ lo cual, más allá de sus efectos directos sobre el bienestar de los implicados, puede a su vez generar importantes efectos sociales, como tendremos ocasión de ver.

Sobre el miedo al delito hay algunas cuestiones acerca de las cuales existe un amplio acuerdo entre los investigadores: así, se coincide tanto en la relativa independencia del miedo al delito respecto de la tasa delictiva real como en la importancia fundamental que a la hora de explicar el nivel de miedo cobran variables de tipo *personal* (factores subjetivos de vulnerabilidad, como la edad, el sexo, o la capacidad de afrontar y controlar el suceso en sí o sus consecuencias), *social* o *psi-*

respuestas: (Pregunta 5) “En su opinión, ¿cuáles son los tres problemas más importantes que tenemos en España en estos momentos?”. La respuesta “Delincuencia/inseguridad ciudadana/violencia” fue mencionada por un 21,5% de los encuestados, ocupando el cuarto lugar de la lista (tras “El paro” –46,6%–, “La inmigración” –28%–, y “el terrorismo, ETA” –26,6%–). Sin embargo, más adelante en el cuestionario, la pregunta 25 se formulaba de la siguiente manera: “Cambiando de tema, ¿podría decirme cuáles son los tres problemas que a usted, personalmente, le afectan más?”. Pues bien: mientras que los porcentajes de preocupación personal del paro bajaban del 46,6% general al 19,4%, los de la inmigración del 28% al 8,1% y los del terrorismo del 26,6% al 3,2%, la inseguridad ciudadana descendía del 21,5% al 19,2%, pasando a convertirse en la segunda fuente de preocupación personal de la ciudadanía, por detrás únicamente del paro, y a tan sólo dos décimas de distancia. El estudio puede consultarse en http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5177 (visitado por última vez el 10 de abril de 2007).

19. Los efectos sociales del miedo al delito, y en especial la toma de medidas de precaución, han quedado acreditados en aquellas ocasiones en las que se ha preguntado por los mismos. En el Estudio 2.315 del CIS, los encuestados respondieron de la siguiente manera a la pregunta 15 (“¿Ha tomado usted en alguna ocasión, o toma habitualmente, alguna de las siguientes medidas con el fin de sentirse más seguro?”): “No dejar objetos a la vista en el coche” (65,6%); “Evitar caminar por zonas apartadas o por lugares que considera peligrosos” (64,9%); “No llevar mucho dinero encima” (60,1%); “Evitar los aparcamientos oscuros y mal vigilados” (55,8%); “Procurar no salir solo/a de noche” (45,2%); “No llevar joyas u objetos valiosos a la vista” (35,2); “Instalar en su casa una puerta blindada” (30,3%); “Instalar rejas en su domicilio” (25,1%); “Evitar formas de vestir provocativas o atrevidas” (23,4%); “Instalar una alarma en su domicilio” (5,9%); “Llevar algún arma u objeto defensivo” (3,3%); “Tener un arma en casa” (3,2%).

cosocial (dinámicas y cohesión vecinales) y *ambiental* (principalmente de dos tipos: la estructura del espacio urbano y su grado de degradación).²⁰ En definitiva, como se ha puesto de manifiesto, el análisis de los factores que provocan el miedo al delito “deja claro que la seguridad ciudadana no es un tema sólo de delincuencia; es más una cuestión de calidad de vida, solidaridad y cohesión social”.²¹

Los desacuerdos son sin embargo mayores cuando se trata de explicar cómo operan tales factores y cuál es su relación con otros más controvertidos, entre los que figura de modo prominente el efecto conjunto de los medios de comunicación y la pugna política democrática.²² Estas importantes cuestiones criminológicas, sin embargo, no nos interesarán aquí. Para nuestros objetivos, lo importante del miedo al delito es que éste evolucione con independencia de las tasas reales de delincuencia y que su existencia tenga efectos sociales y político-criminales.

El porcentaje de sujetos que han sido víctimas de algún delito a lo largo del año en Cataluña ha ascendido de un 13,7% en el año 1999 a un 18,6% en el año 2005. Además, la subida más pronunciada la experimen-

20. Sobre el tema *vid.* VOZMEDIANO, Laura; SAN JUAN, César. “Empleo de sistemas de información geográfica en el estudio del miedo al delito”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, 2006, p. 2-4 (disponible en <http://www.criminologia.net>, consultado por última vez el 10 de abril de 2007). Concretamente, los autores se centran en las variables medioambientales y llegan a la (cauta) conclusión de que “frente a la no-relación del miedo al delito con los datos de criminalidad objetiva, las variables psicosocioambientales incluidas en el estudio sugieren que la percepción del espacio físico y los vecinos, así como las creencias compartidas sobre la efectividad de la justicia y el papel del ayuntamiento (San Sebastián, *scil.*) en garantizar la seguridad, podrían estar jugando un papel en la génesis y mantenimiento del miedo al delito”.

21. THOMÉ; TORRENTE. *Cultura de la seguridad en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2003, p. 65.

22. Sobre el tema, el mejor estudio para el ámbito español es el de SOTO NAVARRO, Susana. “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005 (disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>, visitado por última vez el 10 de abril de 2007). La autora verifica la existencia de relación entre el miedo al delito, el tratamiento periodístico de la delincuencia (referido al periódico de mayor difusión en España) y las estrategias electorales de los dos principales partidos políticos en número de votos. Sobre este último tema *vid.* también DIEZ RIPOLLÉS, José Luis. “De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: Un debate desenfocado”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, especialmente p. 14 (disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>, visitado por última vez el 10 de abril de 2007).

tan los “Hechos contra la seguridad personal” (categoría que en la Encuesta catalana de seguridad pública abarca los robos de bolso, amenazas, robos de móvil, atracos, agresiones físicas y tirones): de un 3,66% en 1999 a un 8,21% en 2005. Es comúnmente aceptado que son este tipo de incidentes los que más afectan al miedo al delito en sus dos vertientes (general y personal), de modo que no resulta sorprendente que en este mismo período de tiempo la valoración de la ciudadanía del nivel de seguridad existente en su municipio de residencia haya bajado desde los 7,2 puntos (sobre diez) de 1999 a los 6,0 de 2005. Las diferentes ediciones de la Encuesta catalana de seguridad pública nos proporcionan así mismo otros datos relevantes.

En primer lugar, mientras que en 2003 sólo un 14% de los encuestados puntuaba el nivel de seguridad de su municipio entre 0 y 4, en 2006 el porcentaje se sitúa muy próximo al 20% (19,9%). Ello significa que el porcentaje de quienes piensan que la situación de seguridad en su municipio es muy insuficiente ha experimentado un incremento cercano al 50%.

En segundo lugar, quienes entienden que la seguridad en su municipio de residencia ha empeorado han pasado de suponer un 10,1% en 2000 a un 21,8% en 2006,²³ mientras que aquellos que entienden que ha mejorado ha bajado del 32,8% al 21,2% en ese mismo período (si bien la mayoría, un 54,4% en 2000 y un 52% en 2006, piensa que la situación no ha cambiado).

Aunque las anteriores cifras en ningún caso permiten hablar de la existencia de una elevada sensación de inseguridad, sí conviene tener en cuenta la clara tendencia al alza. Es más: considerando el incremento del índice real de victimización, no parece que la ciudadanía catalana esté reaccionando de modo desproporcionado en lo que respecta al miedo concreto o miedo a la victimización. Sin embargo, ya se indicó que, al preguntarse por los principales problema de Cataluña en la Encuesta de seguridad pública de 2006, la inseguridad ciudadana fue mencionada en primer lugar por un 20,2% de la población, en segundo por un 11,5% y en tercero por un 5%, siendo la opción más frecuente en cada una de estas posiciones. Ello sí permite hablar

23. Lo más importante del aumento de esta opinión es que, como se ha mostrado en estudios de ámbito español, “los más decepcionados con la seguridad son los más desencantados con las instituciones, y al revés” (THOMÉ; TORRENTE. *Cultura de la seguridad en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 2003, p. 64; *vid.* también p. 88-89 del mismo estudio).

de un desproporcionado miedo genérico o “preocupación” por el delito, un fenómeno favorecedor de climas políticos en los que las cuestiones de seguridad tienen un peso desproporcionado.

3.3. El incremento de la población penitenciaria

Pocas o ninguna duda ofrece la magnitud del tercer fenómeno referido: mientras que en 1990 las cárceles españolas albergaban 33.035 personas, en 2007 la cifra asciende a 64.541,²⁴ lo que supone un incremento de algo más del 95% en diecisiete años.

Existe cierta divergencia sobre las razones que explicarían este incremento (que en cualquier caso no puede explicarse sólo por razones demográficas, ya que en este mismo período de tiempo la población creció en torno a un 13%). Un relato extendido entre los criminólogos de los países en los que se ha producido (la inmensa mayoría y todos en Europa, con la excepción de Finlandia) afirma que el aumento de la población penitenciaria se ha producido por la confluencia de los otros dos fenómenos (el incremento de la delincuencia y el del miedo del delito) con un cuarto: la pérdida de confianza en las posibilidades de los programas de resocialización. Tal pérdida de confianza comienza a producirse hace aproximadamente unos treinta años, coincidiendo, paradójicamente, con la consagración en el artículo 25 de la CE de la finalidad reeducadora y resocializadora de las penas y las medidas de seguridad y, también, con una intensificación en los estudios sobre la resocialización que han acabado produciendo una indudable mejora de sus cifras de éxito.²⁵

El proceso causal sería, a grandes trazos, el siguiente: el alza del crimen y la existencia de elevados niveles de miedo al delito confluyen con la falta de confianza en que las medidas aplicadas durante el cumplimiento de la pena conseguirán resocializar al delincuente, de modo que las políticas públicas de prevención del crimen se inclinan hacia el incremento de la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad y el uso de largas penas de prisión. Éstas,

24. Cifra correspondiente a la media de las estadísticas semanales de 2007 hasta la fecha, *vid.* http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/Estadisticas_Semanales/2007/13/poblacion_por_anios.html (consultado el 10 de abril de 2007).

25. Al respecto, de forma exhaustiva, el libro de MACKENZIE, Doris. *What Works in Corrections*, Cambridge University Press, 2006. *Vid.* también REDONDO, Santiago. “Criminología aplicada: Intervenciones con delincuentes, reinserción y reincidencia”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1, 2ª época, 1998, p. 187-206.

se supone, tendrán un doble efecto: en primer lugar, su amenaza conseguirá la intimidación de futuros delincuentes; en segundo lugar, y para aquellos que no resulten intimidados, el cumplimiento de la condena servirá como medio de inocuización, siguiendo la lógica aparentemente aplastante de que quien está dentro de la cárcel no puede delinquir fuera de ella.²⁶ De hecho, y siguiendo el principio metodológico conocido como “Navaja de Ockham”, podemos hacer la explicación más sencilla eliminando uno de sus factores sin perder mucho poder explicativo. En concreto, el factor que puede ser eliminado es la tasa de delincuencia, y ello es así porque todos los efectos que ésta pueda tener se ven mediados por la existencia del miedo al delito.

Como afirma el conocido “teorema de Thomas”, lo que las personas definen como real tiene consecuencias reales, con independencia de su realidad objetiva.²⁷ O lo que es lo mismo: a la hora de decidir cómo actuar, las personas parten de que la situación es tal y como ellas la definen y no de cómo es en realidad. Aunque la cantidad real de delito influya efectivamente sobre el miedo, la magnitud de éste viene determinada por otros factores. Y lo que motivará a actuar a los sujetos no será la cantidad real de delito, sino la preocupación genérica por el mismo o el temor a que éste se produzca en concreto. Así es como el miedo genérico o preocupación por el delito se convierte en un importante motor de la política criminal, especialmente en sistemas democráticos con partidos políticos interesados en proporcionar a los electores lo que éstos quieren (incluyendo la sensación de seguridad). Cuando el miedo al delito se une a otros factores (en este caso la desconfianza en las posibilidades resocializadoras del sistema de justicia criminal),

26. Esta lógica es aplastante sólo en apariencia. En primer lugar, porque una persona en prisión puede inducir a la comisión de delitos fuera de ésta. En segundo lugar, y de modo más relevante, porque el hecho de que alguien esté en prisión puede ser la razón por la que se cometan delitos fuera, bien para financiar sus necesidades dentro de la prisión (lo que resulta particularmente probable si el sujeto es adicto a alguna sustancia), bien para atender las de aquellos que han quedado fuera y dependían en todo o en parte de su aportación económica. Ello, sin considerar los efectos de la prisión sobre las familias y las comunidades de los prisioneros, un aspecto que cada vez recibe más atención por parte de la criminología (vid. por ejemplo FAGAN, Jeffrey. “Crime, Law, and the Community: Dynamics of Incarceration in New York City”, en Tonry, Michael (ed.). *The Future of Imprisonment*, Oxford University Press, 2004, p. 27-59).

27. El “teorema de Thomas” recibe tal nombre en honor del sociólogo interaccionista simbólico William Thomas. Sobre los planteamientos teóricos de este autor y en especial sobre la idea de la “definición de la situación por el sujeto” que está detrás del “teorema”, vid. Teresa GONZÁLEZ DE LA FE. “El interaccionismo simbólico”, en Giner (coord.) *Teoría sociológica moderna*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 184-186.

el resultado es una política criminal más punitiva y que confía de forma principal en las penas privativas de libertad de larga duración.

Todo lo anterior resulta interesante, pero ¿qué tiene que ver con el tema que nos ocupa?

Si las personas piensan que en el lugar donde viven existe un problema de inseguridad, tendrán en cuenta este dato a la hora de tomar decisiones relativas a su comportamiento diario, lo que por supuesto incluye el carácter y la extensión de sus relaciones vecinales e incide de forma importante en su calidad de vida. La sensación de inseguridad puede llevar a decidir cambiar de lugar de residencia e incluso incentivar a la creación de urbanizaciones cerradas (como las “Gated communities” estadounidenses),²⁸ con pretensiones de autosuficiencia incluso en el ámbito de la seguridad. Del mismo modo, otras respuestas que pueden ser racionales desde el punto de vista individual, como la creciente contratación de servicios de seguridad privada, resultan cuestionables desde el punto de vista de la justicia cuando se considera las desigualdades que provocan en los niveles de seguridad de los que pueden disfrutar unos y otros ciudadanos según su nivel de ingresos.

Estamos pues ante soluciones individuales al problema que, en caso de generalizarse, pueden tener importantes efectos agravatorios de la fractura social, toda vez que tienen como resultado la condensación de las dificultades sociales en determinadas zonas, aumentando los riesgos de que éstas se conviertan en guetos urbanos, un riesgo sobre cuya realidad actual y peligros potenciales advertía el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo catalán) en su Informe al Parlament correspondiente a 2003:

“Hemos de hacer una advertencia sobre la segregación espacial que existe en algunas ciudades mediante la concentración de grupos socialmente homogéneos en determinadas zonas de las ciudades, que se convierten en focos de marginalidad y degradación. Las experiencias vividas por algunos de los países de nuestro entorno en relación con la creación

28. En Estados Unidos las urbanizaciones cerradas suponen un 80% de las nuevas urbanizaciones residenciales en zonas urbanas (PONCE SOLÉ, Juli. “Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial”, en Ponce (coord.): *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 21). Un estudio de 2002 identificó la existencia de veintiuna urbanizaciones de este tipo en Madrid, que sumaban unas 8.000 viviendas y aproximadamente 30.000 residentes (CANOSA ZAMORA, Elia. “Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid. Una nueva fórmula de propiedad y organización territorial”, en *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 133-134, p. 563-578).

de auténticos guetos urbanos han de servir de referencia en el momento de diseñar e implantar las políticas de vivienda con la finalidad de evitar el desarrollo de este fenómeno.”

La situación de hecho muestra signos preocupantes. En el año 2000, un informe publicado por el Ministerio de Fomento y significativamente titulado “La desigualdad urbana en España” señalaba que una de cada cuatro personas residentes en municipios españoles de más de 20.000 habitantes vivía en un barrio desfavorecido. Extrapolando las cifras al conjunto nacional, ello quiere decir que entre cuatro y cinco millones de personas, más del 10% de la población de entonces, vivían en áreas que presentan una gran concentración de situaciones sociales difíciles. En el caso de Cataluña, la Memoria que se acompañó al anteproyecto de la que ahora es la Ley 2/2004, de 4 de junio, de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, señalaba que, conforme a los datos del Plan Territorial Metropolitano, de las 39.110 hectáreas destinadas a usos residenciales en la región metropolitana de Barcelona 21.669 están afectadas en diversos grados por déficit de calidad urbana (ello supone el 55% del suelo residencial metropolitano, donde vive la mitad de la población de Cataluña), a menudo acompañados de “una acusada problemática social: envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población y concentración de grupos con necesidades especiales”. Esta problemática parece ser más grave en una serie de barrios que suponen unas 180.000 viviendas y una población de 400.000 habitantes y tienen porcentajes de inmigración extracomunitaria que pueden llegar a situarse en torno al 30%.

En definitiva, la misma inseguridad que lleva a pedir (y conseguir) la previsión de elevadas sanciones para quienes cometan delitos está también en la base de otras actitudes individuales y colectivas que generan un riesgo real de segregación espacial y de generación de guetos urbanos que, a su vez y paradójicamente, puede acabar produciendo un incremento real del número de delitos (y otro, no menos real y seguramente más pronunciado, de la preocupación por el delito y del miedo a ser víctima).

4. Desorden (¿incivismo?), inseguridad urbana y delito: la tesis de las ventanas rotas y sus consecuencias en términos de políticas públicas urbanas

Como se pudo ver en el caso del aumento de la población penitenciaria, la existencia de sentimientos de inseguridad no se traduce de forma directa en

políticas públicas de corte sancionador, sino que para que ello ocurra es necesario que se den otros factores mediadores. En el caso del incremento del uso de la prisión éstos eran la exagerada confianza en el poder disuasorio de las medidas punitivas, la simultánea falta de confianza en las posibilidades de las medidas integradoras (antes de la comisión del delito) y resocializadoras (después) y la existencia de una notable ansiedad en la opinión pública y en la respuesta política a la misma. Como se apuntó, lo discutible no es la necesidad de actuar preventivamente frente a la conducta delictiva. Lo discutible es el cómo de esta actuación y las distorsiones a las que se ve sometida la intervención pública en este ámbito. Algo similar ocurre con la necesidad de tomarse los fenómenos de inseguridad urbana (real y percibida) en serio. El problema no es tomarlos en serio, sino cómo se hace. En este caso, al problema se le puede poner un nombre propio: ventanas rotas.

En 1982, un catedrático de ciencias políticas (Wilson) y un criminólogo especializado en el estudio de la policía (Kelling) publicaron un artículo especulativo en una revista de divulgación.²⁹ El título, que luego se probaría irresistible, daba una buena idea de su contenido: “Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal”. Las ideas principales eran pocas, y muy simples:

–El miedo al delito, y no sólo el delito, reduce la calidad de vida.

–La percepción de desorden alimenta el miedo al delito.

–El miedo al delito disminuye las posibilidades del control social informal y esto a su vez propicia el aumento de la delincuencia.

–La policía puede ayudar a reconstituir el control social informal (¿y a prevenir la delincuencia?).

El artículo tuvo un éxito impensado y pronto se convirtió en un tótem, tanto para sus detractores como para sus partidarios. Como suele ocurrir, el ascenso al estatus de clásico vino acompañado por una menor atención a su contenido. Ello explica que en ocasiones se hagan inadecuadas asociaciones entre las tesis en él expresadas y otras posiciones que sólo de modo derivado y añadiendo algunas premisas intermedias pueden desprenderse del mismo (como ocurre, señaladamente, con la identificación entre la tesis de las ventanas rotas y la de la “tolerancia cero”).³⁰ No está de más, por tanto, hacer un breve resumen de este influyente artículo.

29. El artículo de WILSON; KELLING, originalmente publicado en *Atlantic Monthly*, se encuentra traducido en esta recopilación.

30. Sobre este extremo, *vid.* la comparación entre ambos modos de organizar la actividad policial (“tolerancia cero” y “ventanas rotas”) que al hilo de la experiencia neoyorquina efectúa David DIXON en “¿Por qué la policía no impide el delito?”, recogido en este volumen.

Los autores comienzan relatando los resultados del “Programa de barrios limpios y seguros” implementado en el estado de Nueva Jersey a mediados de los setenta y que incluía la utilización de patrullas policiales a pie, una medida vista con disfavor en la época (en la que se prefería la patrulla motorizada). La evaluación del programa concluyó que éste no había reducido las tasas del crimen. Sin embargo, sí que había conseguido que los habitantes de las zonas en las que se patrulló a pie pensarán que lo había hecho, que se sintieran más seguros y tuvieran una mejor opinión de la policía. Por su parte, los agentes destinados a las patrullas a pie tenían así mismo una mejor opinión acerca de los vecinos y sobre su propia labor. ¿La clave? El miedo al delito viene sólo parcialmente definido por la tasa real de delito. Otra fuente de miedo, que según Wilson y Kelling tiende a ser pasada por alto, viene representada por las personas que alteran el orden público. Con sus palabras: “no se trata de personas violentas ni de modo necesario delincuentes, sino de sujetos de mala reputación, o ruidosos o impredecibles: pedigüños, borrachos, adictos, jóvenes pendencieros, prostitutas, vagabundos, personas con problemas mentales.”

Si bien la policía, patrulle a pie o de forma motorizada, puede hacer poco para evitar el delito, sí que puede ayudar a mantener el orden frente a estos otros focos de preocupación. Para mostrarnos cómo, los autores nos presentan a un imaginario agente (“llamémosle Kelly”). De su mano recorreremos un barrio conflictivo y con un alto nivel de desorden social en el que, a pesar de todo, Kelly, con el apoyo de “los habituales”, hacía cumplir ciertas reglas (“los borrachos y los adictos podían sentarse en las escaleras de las casas, pero no tumbarse. La gente podía beber en las calles laterales, pero no en el cruce principal”). En alguna ocasión Kelly hacía cumplir la ley. En la mayoría, sin embargo, se dedicaba a tomar y hacer cumplir “medidas informales o extralegales para ayudar a proteger el que el barrio había decidido que era el nivel apropiado de orden público”. No se nos informa muy bien sobre en qué consisten tales medidas, pero de modo un tanto lúgubre sí se reconoce que algunas de ellas “probablemente no podrían superar un examen de legalidad”.

¿Qué se gana con este mantenimiento del orden? No sólo una mayor sensación de seguridad. Bienvenidos a la tesis de las ventanas rotas:

“En el nivel comunitario el desorden y el delito habitualmente están inextricablemente unidos en una especie de secuencia progresiva. Los psicólogos sociales y los agentes de policía suelen estar de acuerdo en

que si en un edificio se rompe una ventana y se *deja sin reparar* pronto se romperán las demás. Esto ocurre tanto en barrios buenos como en barrios malos” (cursiva en el original).

El proceso tiene varias fases. En la primera, se relajan los controles comunitarios.

“Un barrio estable de familias a las que les preocupan sus casas, donde todos se ocupan de los niños de cada uno y donde las personas fruncen el ceño con confianza ante los intrusos no deseados, puede cambiar en unos años, o incluso en unos meses, para convertirse en una jungla inhóspita y aterradora. Se abandona una propiedad, crecen los hierbajos, se rompe una ventana. Los adultos dejan de regañar a los niños alborotadores; éstos, enva-lentonados, alborotan más. Hay familias que se mudan y en su lugar llegan adultos sin vínculos. Los adolescentes se reúnen frente a la puerta de la tienda de la esquina. El tendero les pide que se vayan y éstos rehúsan. Hay peleas. La basura se acumula. La gente empieza a beber enfrente de la tienda; con el tiempo, un sujeto en estado de ebriedad se desploma en la acera y se le deja dormir la mona. Los mendigos abordan a los viandantes.”

En la segunda, y de la mano del miedo al delito, los controles comunitarios siguen cayendo, hasta colapsar:

“En este momento el florecimiento de los delitos graves y los ataques violentos a los no residentes no es inevitable. Pero muchos residentes pensarán que el delito está en alza, especialmente el de carácter violento, y probablemente modificarán su conducta en tal sentido. Usarán la calle menos a menudo y cuando estén en ella se mantendrán alejados de otras personas, moviéndose con ojos precavidos, labios cerrados y pasos apresurados. ‘No te involucres!’”

En la tercera, finalmente, la tasa de delito *puede* aumentar:

“Una zona así es vulnerable a la invasión criminal. Que las drogas cambien de manos, las prostitutas hagan la calle y se desmonten los coches. Que los niños hurten a los borrachos como si fuera un juego y que los clientes de las prostitutas sean robados por hombres que lo hacen de forma intencionada y quizás violenta. Que haya atracos. Aunque todo ello no es inevitable, es más probable aquí que en sitios donde la gente se siente segura y puede regular la conducta pública mediante controles informales.”

Hasta aquí, el relato. Escrito con una retórica sencilla, éste resulta plausible. Al fin y al cabo, todos sabemos que los problemas leves, si no se resuelven, pueden acabar siendo graves. Ésta es la lógica de sentido común detrás de la idea de que la conducta levemente lesiva, si se deja

correr, puede traer consigo conducta más preocupante.³¹ Pero en el artículo de Wilson y Kelling no sólo se diagnostica la (posible) enfermedad, sino que también se propone el remedio.

La cura vendría en forma de policía y, concretamente, de policía patrullando a pie. Es un error común atribuir a Wilson y Kelling la propuesta de que la policía intensifique su labor de lucha contra la delincuencia. Casi al contrario. Los autores critican la postergación (cuando no la desaparición) del modelo originario de policía “de mantenimiento del orden” en favor de otro dirigido a la prevención del delito. No es que la policía no deba intentar prevenir el delito, nos dicen, sino que no debe hacerlo olvidando que también tiene que mantener el orden, algo que, por las razones expuestas, guardaría además una estrecha relación con la prevención del delito. En este sentido, “la esencia del papel de la policía a la hora de mantener el orden consiste en fortalecer los mecanismos de control de la propia comunidad”. Y, para ello, tiene que evitar que proliferen las ventanas rotas. El menor signo de desorden, sea o una infracción penal o sea un acto incívico, ha de ser atendido. Para ello ha de habilitarse a la policía. Por este motivo, Wilson y Kelling nos recuerdan cómo “hasta hace poco la policía efectuaba arrestos por tratarse de ‘un sujeto sospechoso’, por ‘vagancia’ o por ‘embriaguez pública’, causas que apenas tienen significado jurídico. Estas causas de arresto existen no porque la sociedad quiera que los jueces castiguen a los vagabundos o a los borrachos, sino porque quiere que el agente tenga las herramientas jurídicas para sacar del barrio a la gente indeseable cuando fallan los esfuerzos informales para mantener el orden en la calle”. Consecuentemente, ambos autores critican el “apoyo prematuro” que se da a las campañas para descriminalizar las conductas de gravedad leve. Entre otras cosas, su estatus criminal otorga a la policía la mencionada habilitación para actuar.

No se trataba de la primera vez que Wilson, a quien le gusta recordar que no se considera criminólogo, entraba como elefante en cacharrería

31. En palabras de WILSON; KELLING: “La conexión es similar al proceso mediante el cual una ventana rota se convierte en muchas. El ciudadano que tiene miedo del borracho maloliente, del adolescente alborotador o del mendigo molesto no sólo expresa su repugnancia por la conducta inapropiada, sino que al tiempo articula un pedacito de sabiduría popular que resulta ser una generalización correcta; a saber: que el crimen callejero más grave aparece en zonas en las que no se hace nada frente a la conducta que altera el orden público. El mendigo sin controlar es, de hecho, la primera ventana rota.”

en áreas tradicionalmente estudiadas por esta disciplina.³² Además, al igual que en la anterior ocasión, según él lo hacía pertrechado con dos únicas armas: el sentido común y la honestidad en la interpretación de la (poca) evidencia disponible. Y es que, como nos recuerda Dixon en el artículo que aparece recogido en este volumen, Wilson y Kelling no enunciaban una teoría sólida y apenas aportaban algún tipo de evidencia para apoyar sus afirmaciones (o, más propiamente, su relato).³³ Tampoco se trataba de la primera ocasión en la que se verbalizaba la conexión entre desorden y delito,³⁴ y no fue la última.³⁵ ¿Qué explica su enorme éxito? Hay dos factores que merecen ser tenidos en cuenta.

El primero de ellos es lo que podemos denominar la “nostalgia de la comunidad”:³⁶ la idea de que en la sociedad moderna se ha perdido algo valioso y que para recuperarlo es necesario buscarlo en “la comunidad” y no en el Estado/los poderes públicos. La tesis de las ventanas rotas y el papel de la policía como ayudante de la comunidad en el mantenimiento del orden participa de esta nostalgia y por lo tanto resulta atractiva para quienes la sienten. Sin embargo, como tantos otros discursos nostálgicos, también resulta ucrónica: la comunidad a la que deberíamos acudir no ha existido nunca, mientras que las formas de comunidad que han existido han mostrado importantes limitaciones que no deben ser olvidadas. Frente a lo que se les suele imputar, Wilson y Kelling eran conscientes del problema, como demuestra su planteamiento frontal de la cuestión (“¿Debe amoldarse la actividad policial en la calle de forma importante a

32. Siete años antes, en 1975, WILSON había publicado *Thinking About Crime (Reflexionando sobre el crimen)*, un libro muy crítico con la criminología de la época y que proponía cambios en la política criminal a seguir (en concreto, pedía mayor dureza).

33. Un punto que parece haber sido concedido por Wilson (pero no por Kelling). En una entrevista aparecida en *The New York Times* de 6 de enero de 2004, WILSON afirma que “la gente no ha entendido que se trataba de una especulación” y que “incluso hoy no sé si mejorar el orden reducirá o no el delito”.

34. Tal honor le corresponde a Albert HUNTER, quien propuso esta tesis en 1978. Sobre esta formulación de la tesis, *vid.* TAYLOR, Ralph. “The Incivilities Thesis: Theory, Measurement, and Policy”, en Langworthy (ed.). *Measuring What Matters*. National Institute of Justice, Washington, DC, 1999, p. 67-68.

35. Entre las nuevas formulaciones de la tesis destaca la propuesta por Wesley Skogan en 1990. Sobre ésta y otras, *vid.* la contribución de Ralph TAYLOR recogida en este volumen (“La tesis de las incivildades o de las ‘ventanas rotas’”).

36. Para un análisis más completo de este extremo, consúltese el artículo de SAMPSON “Vecindario y comunidad. Eficacia colectiva y seguridad ciudadana”, incluido en este volumen.

los estándares del barrio en lugar de a las normas estatales?”, “¿cómo nos aseguramos de que la policía no se convierte en representante de la intolerancia del barrio?”. Pero su respuesta se queda muy corta: no vale con “esperar que su selección, entrenamiento y supervisión inculquen en los agentes un claro sentido del límite externo de su autoridad discrecional” y con afirmar que “la policía existe para ayudar a regular la conducta, no para mantener la pureza étnica o racial del barrio”.

Un segundo factor importante a la hora de explicar el atractivo de la tesis de las ventanas rotas es el papel concedido a la policía. En los últimos tiempos se viene insistiendo en el gran problema de legitimación que acosa a esta institución. De su papel inicial como garantizadora del orden público, a lo largo del siglo xx la policía se ha autoimpuesto la lucha contra el delito como criterio de éxito. Teniendo en cuenta que la labor policial no afecta ni puede afectar a la mayoría de los factores que se correlacionan con la delincuencia, estamos sin duda ante un movimiento arriesgado, prácticamente suicida: con el incremento de delitos y del miedo al delito, la policía corre un serio riesgo de quedar deslegitimada. La tesis de las ventanas rotas ofrecía un papel para la policía que era al tiempo distinto y cercano al de la lucha reactiva contra el delito. No se trataba, como en el modelo tradicional de policía reactiva, de responder a llamadas e iniciar investigaciones tras los hechos (una estrategia que cada vez está más desacreditada),³⁷ sino de ayudar a la comunidad a mantener sus medidas de control social, algo que, en última instancia y de modo indirecto, también tendría efectos preventivos. El paso de un modelo de policía reactiva a otro de policía “proactiva” (que está detrás de iniciativas como la “policía de barrio” o la “policía de proximidad”) ofrecía nuevas oportunidades para una institución cuya legitimidad se veía seriamente comprometida.

Una policía dotada de grandes posibilidades de actuación y a la que se le pide que intervenga con energía ante alteraciones menores de la convivencia que son abiertamente reconocidas como tales alteraciones menores y que en buena medida se corresponden con situaciones de perjuicio social: desde luego, no puede decirse que el panorama que dibuja la tesis de las ventanas rotas resulte muy atractivo desde el punto de vista de las políticas públicas. Sin embargo, si funcionara, si este

37. Sobre la evidencia al respecto, *vid.* SKOGAN, Wesley; FRYDL, Kathleen (eds.). *Fairness and Effectiveness in Policing*, National Academies Press, Washington DC, 2004, capítulo 6, p. 217-251.

modo de organizar la labor policial realmente tuviera los intensos efectos sobre el miedo al delito y la propia tasa delictiva que se le atribuyen, habría motivos para plantearse su conveniencia.³⁸ Éste es el razonamiento detrás de experiencias como la del denominado “milagro de Nueva York”. Quizás la actuación policial haya tenido algunos efectos secundarios nocivos, pero no puede dudarse de que la vida en Nueva York ha mejorado enteros con la disminución del delito. Sin embargo, el anterior razonamiento depende de que la situación de hecho sea la descrita por la tesis de las ventanas rotas. Conviene pues detenerse a analizar la evidencia existente al respecto.

La tesis de las ventanas rotas y en general todas aquellas que vinculan el desorden o la incivilidad con el miedo a la delincuencia y la propia delincuencia presentan dos grandes cuestiones.³⁹ En primer lugar, una cuestión empírica: ¿Se dan las dinámicas previstas por la tesis? ¿Cuánto tiempo tardan en darse según aumenta o disminuye el desorden? En segundo lugar, una cuestión normativa, de orden social y político: la construcción social de los conceptos de “desorden” y de “incivismo”.

Sobre la primera cuestión existe un importante debate, todavía en curso pero al que se han hecho importantes contribuciones en los últimos años.⁴⁰ Nadie pone en duda que entender el desorden físico y social en los espacios públicos es esencial para comprender las dinámicas vecinales, algo en lo que tiene mucho que ver el que el desorden sea visible en una

38. Frente a lo que se les suele reprochar, Wilson y Kelling eran plenamente conscientes de que las medidas de mantenimiento del orden por ellos propuestas resultan problemáticas desde la perspectiva del caso concreto (“Arrestar a un solo borracho o a un único vagabundo que no ha causado daño a ninguna persona en concreto parece injusto, y en cierta medida lo es.”). Sin embargo, entienden que a pesar de su injusticia el saldo que arrojan tales intervenciones es positivo (“en los casos en los cuales la conducta se puede tolerar cuando la lleva a cabo una sola persona pero es intolerable cuando la llevan a cabo muchas otras, las reacciones de los otros –miedo, retraimiento, huida– pueden en último término hacer empeorar las cosas para todos”).

39. El lector encontrará un mayor desarrollo de lo que sigue en TAYLOR, “La tesis de las incivildades o de las ‘ventanas rotas’” (en este volumen), y en el libro, del mismo autor, *Breaking Away from Broken Windows: Evidence from Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline*. Westview Press, Nueva York, 2001, sobre todo p. 93-125.

40. Buena parte de éstas van firmadas por Robert J. SAMPSON, de quien aquí se recogen dos artículos (“El desorden en los barrios: ¿conduce al delito?”, escrito junto con Stephen RAUDENBUSH, y “Vecindario y comunidad. Eficacia colectiva y seguridad ciudadana”). El lector interesado podrá encontrar en ellas una información mucho más amplia de la que aquí se ofrece.

proporción mucho mayor que el delito. En concreto, el nivel de desorden o declive de un barrio altera la percepción que sobre éste tienen tanto quienes habitan en él como quienes lo hacen fuera, incluyendo posibles inversores y autoridades públicas. Tampoco se duda de la desigualdad existente entre barrios en términos socioeconómicos y existe una clara evidencia de la conexión entre la concentración de la desventaja y el aislamiento geográfico de grupos minoritarios.⁴¹ Lo que ha quedado en entredicho es que exista una relación directa entre desorden y delito en lugar de una correlación entre ambos conceptos.⁴²

La evidencia existente indica que las constricciones más generales de los barrios influyen en el delito y en el miedo al mismo a través del papel mediador de la eficacia colectiva. La perspectiva “comunitaria” no especifica en qué consisten las redes sociales que facilitan el control social, y parece más bien pensar en la existencia de vínculos personales. Por el contrario, la noción de eficacia colectiva, como ya se adelantó, se centra en las expectativas compartidas de acción de los vecinos, en las creencias compartidas en la capacidad del vecindario de movilizarse para conseguir un objetivo concreto y al sentimiento de participación ciudadana de los residentes. Las preguntas relevantes entonces tienen que ver con las variaciones en la producción de eficacia colectiva, y las investigaciones realizadas han mostrado que el principal factor explicativo es la concentración de desventaja, si bien las constricciones estructurales no son necesaria o exclusivamente económicas. La estabilidad de residencia, medida por los índices de casas en propiedad y de movilidad, se considera un elemento clave de la organización social

41. Al respecto, y para el caso estadounidense, *vid.* los artículos de SAMPSON y SAMPSON; RAUDENBUSH citados en la anterior nota y recogidos en este volumen. Para Inglaterra, BERUBE, Alan. *Mixed Communities in England*, 2005, especialmente p. 22-24 (disponible en <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353649.pdf>, consultado por última vez el 10 de abril de 2007). Para Holanda, *vid.* The Netherlands Council for Social Development (RMO). *Unity, Diversity and Ties*, La Haya, 2005, especialmente p. 30 (disponible en <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/downloads/standard/Vertaling%20def.pdf>, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

42. Expresado con más rigor: “Si la tesis de las ventanas rotas es correcta, y el desorden causa el delito directamente, entonces el desorden debería mediar los efectos de las características estructurales del vecindario y de la eficacia colectiva en el delito. Si, por el contrario, el desorden es una manifestación de las mismas fuerzas que producen el delito, entonces la eficacia colectiva y las características estructurales deberían explicar la relación entre desorden y delito. En otras palabras, la relación desorden-delito sería espuria” (SAMPSON; RAUDENBUSH, “Vecindario y comunidad. Eficacia colectiva y seguridad ciudadana”, en este volumen).

urbana robusta y por lo tanto habrá de ser tenido en cuenta por las políticas públicas de vivienda.⁴³ El desorden puede suponer un peligro para tal estabilidad, motivando a las personas a trasladarse fuera del barrio. Dado que la gente se traslada sólo si tiene los medios para hacerlo, este fenómeno aumentaría la concentración de la pobreza que, ya se vio, reduce los niveles de eficacia colectiva.

En resumen, las políticas públicas dirigidas a atacar el desorden como medio de prevención del delito y la ulterior degradación de los barrios toman como causa algo, el desorden, que realmente es una consecuencia: “Los elementos esenciales del tejido urbano, como el estatus y la estabilidad, continúan siendo los factores que mejor permiten predecir el futuro del vecindario” (Taylor, en este volumen).⁴⁴

El segundo conjunto de problemas que acompaña a la tesis de las ventanas rotas no tiene carácter positivo, sino normativo (o, si se quiere, “de justicia”). Tiene que ver con la definición de “orden” (y, correlativamente, con qué constituye “desorden” o “incivismo”) y, también, con la reacción adecuada a estos fenómenos. La definición de “orden” depende del contexto y de los sujetos implicados. Piénsese por ejemplo en una de las conductas que suele aparecer en los textos en los que se defiende la tesis de las ventanas rotas, como es el beber en público. El atractivo de esta conducta depende, entre otras cosas, de factores como la temperatura

43. Porque todo indica que tendrán que ser políticas públicas: “En la ciudad consolidada no es posible la regeneración urbana, salvo que se desplace masivamente a la población residente, sin inversión pública y sin proveer a esta clase de suelo, directa o indirectamente, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Sin políticas públicas activas la lógica del mercado se dirige a un modelo urbanístico que tiene, como la Luna, su cara oculta. Un modelo de urbanismo que comporta que los centros históricos y los barrios consolidados de las ciudades, cuando ya son ocupados masiva y definitivamente por los más desfavorecidos, ya no tienen interés para el inversor privado y su rehabilitación es cada vez más dificultosa por el impulso del mercado” (SIBINA TOMÁS, Domènec. “Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 6, p. 164-190).

44. El lector puede estar preguntándose: ¿cómo se explica entonces el éxito de estas políticas a la hora de reducir el delito en lugares como Nueva York? Sin perjuicio de remitirle al artículo de David DIXON aquí incluido, adelantaremos dos rápidas respuestas. La primera: si bien ciertos cambios en la actividad de la policía ayudaron a reducir el delito, éstos no actuaron en solitario, sino que se dio una confluencia de mejoras en todos los factores que se sabe afectan al delito. La segunda: los cambios en la labor de la policía, que sin duda existieron, no tuvieron que ver principalmente con la teoría de las ventanas rotas.

existente en la zona donde uno vive y de sus posibilidades económicas. Ante un calor sofocante, a uno puede apetecerle quedarse en casa, poner el aire acondicionado y disfrutar de una cerveza ante el televisor. Pero también puede ser que no se tenga aire acondicionado, y “disfrutar” de la cerveza en una casa sin tal aire puede tornarse complicado, haciéndose más atractiva la opción de tomársela en la calle (“¿beber en público?”). La conducta de los grupos de jóvenes también puede venir influida por sus posibilidades de acceso a las diversas formas de ocio: quien no tiene recursos tiene más incentivos para reunirse y poner música en la calle, y la presencia o ausencia de parques y zonas verdes también influirá cuán “en la calle” lo harán.

En los anteriores casos, mientras la conducta no vaya acompañada de efectos ulteriores no parece que en ninguno de estos casos deba reaccionarse de manera distinta que haciendo uso de la tolerancia. Las cosas cambian, sin embargo, si se entiende que la tesis de las ventanas rotas es correcta: conductas que en sí son consideradas sólo “molestas” pasan a tener otra consideración, ya que su persistencia puede llevar a un incremento de los problemas serios de la zona. Lo que consigue la parte descriptiva de la tesis de las ventanas rotas (“el desorden lleva al delito”) es que conductas que antes se consideraban de una gravedad moderada y frente a las que no se consideraba adecuado reaccionar prohibiéndolas o sancionándolas pasen a ser vistas como hechos más graves, justificándose por tanto otro tipo de reacción.

Un ulterior problema normativo de la intervención directa sobre el desorden es que la indeterminación del concepto hace que haya de concederse un elevado poder de discreción a la policía a la hora de determinar su existencia. En términos de discrecionalidad, la policía es ya de por sí una institución peculiar. En ella, al revés de lo que ocurre en la mayoría de instituciones, la discrecionalidad es mayor en los puestos más bajos. Si además ha de ejercer su labor conforme a unas definiciones vagas e imprecisas de aquello que ha de controlar, el margen de discrecionalidad se multiplica haciendo más probable que se vea incurso en situaciones en las que sus decisiones puedan ser discutidas por los vecinos del barrio en el que actúa, con la consiguiente pérdida de legitimidad.

Las anteriores observaciones críticas no pretenden argüir en favor de la inacción frente a la conducta desordenada o incívica, sino de la reflexión sobre los límites de la reacción y sus efectos previsibles. Recogiendo la conclusión con la que finaliza su artículo Ralph Taylor, posiblemente el

mayor estudioso de la tesis de las ventanas rotas, “El trabajo que se ha hecho hasta hoy sobre las tesis de las incivildades sugiere que los políticos harían bien en usar todas las estrategias y tácticas de las que disponen, y no confiar sólo o de forma esencial en reducir las incivildades para prevenir el delito, preservar los vecindarios o estabilizar los que se desmoronan”. A continuación y como último punto de este estudio introductorio, veremos una de esas otras posibilidades.

5. Convivencia ciudadana, seguridad pública, ¿y el urbanismo?

5.1. El panorama internacional

La existencia de relación entre el urbanismo y la seguridad pública y su importancia son reconocidas internacionalmente. Sin embargo, esta conexión, muy desarrollada en otros países, es prácticamente virgen en España.

Son diversas las instituciones de alcance europeo que destacan el papel de prevención de la delincuencia y mejora de la convivencia pública que puede desempeñar el urbanismo. Así, el Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 1999 sobre “La delincuencia y la seguridad en las ciudades”, señala que:

“Tanto en las nuevas construcciones como en la renovación de zonas deterioradas de la ciudad es necesario tener en cuenta desde la fase de su concepción los aspectos de prevención de la violencia. Eso se puede realizar mediante una estrecha colaboración entre las autoridades responsables en materias urbanísticas, los propietarios de los bienes inmobiliarios y las autoridades encargadas de la seguridad de la comunidad”.

Por su parte, el Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea, en reunión de 15 de marzo de 2001, mostró su conformidad política con las conclusiones de la conferencia de expertos de la Unión Europea *Hacia una estrategia basada en el conocimiento para prevenir el crimen* (Sundsvall, Suecia, 21-23 de febrero de 2001), las cuales señalaban que:

“CPTED o DOC⁴⁵ ha probado ser una estrategia efectiva muy concreta y factible de prevención de la delincuencia y de los sentimientos de inseguridad, integrada en una aproximación multidisciplinar. Las mejores

45. (Nota añadida): CPTD y DOC son los acrónimos ingleses de *Crime Prevention Through Environmental Design* y *Designing Out Crime*, respectivamente, expresiones equivalentes que hacen referencia a la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental.

prácticas referidas a CPTED/DOC tendrían que ser recogidas, evaluarse y hacerse accesibles a todos los involucrados. Este proceso tendría que utilizar un marco común, y los conceptos, procesos y principios transferibles tendrían que ser identificados.”

En la Unión Europea, finalmente, la conexión de la política de vivienda con la seguridad, y en concreto del diseño urbano con la prevención de la delincuencia, ha sido recientemente recordada por el punto 1.8 del Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de febrero de 2007, “Política de la vivienda y política regional”:

“Los proyectos han de encajar adecuadamente entre sí y en el espacio que los rodea. Cuando se renuevan o se crean nuevas viviendas, las regiones y los entes locales deben tomar en consideración cuestiones como el diseño, a fin de desalentar la delincuencia y crear zonas de calidad, desarrollo sostenible y patrimonio, además de las necesidades y aspiraciones de sus comunidades locales y el impacto más amplio sobre la cohesión.”

Entre los estados miembros de la Unión Europea, el Reino Unido y, en menor medida, Francia, son dos ejemplos de países que han aplicado esta idea en el desarrollo concreto de políticas públicas de seguridad, dando lugar a cambios normativos y/o variación de prácticas administrativas.

En el caso británico, diversos informes oficiales y el propio ordenamiento jurídico han incorporado esta perspectiva. En diferentes informes oficiales (entre los que destaca uno de 2004 que lleva por título *Safer Places – “Lugares más seguros”*–) se señala cómo el delito y el miedo al delito pueden comprometer la cohesión social y, en consecuencia, el desarrollo sostenible de una comunidad, insistiendo en que es más eficiente desde un punto de vista económico tener en cuenta la variable de la prevención del crimen en la fase de planeamiento, dado que es menos costoso que tener que corregir o gestionar desarrollos urbanos mal diseñados.⁴⁶ De igual manera, se insiste en la conexión entre seguridad y cohesión social, siendo ésta un elemento crucial de la agenda política británica desde 2001, originando la creación de la *Community Cohesion Unit*, dentro del *Home Office*.⁴⁷

46. *Safer Places. The Planning System and Crime Prevention*, informe elaborado por el *Home Office* en 2004, disponible en:

<http://www.communities.gov.uk/pub/724/Saferplacetheplanningsystemandcrimepreventio>
nPDF3168Kb_id1144724.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

47. <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1503096> (visitado por última vez el 10 de abril de 2007).

Con respecto al ordenamiento jurídico, la sección 17 de la *Crime and Disorder Act* de 1998 contiene la competencia pública para la prevención del crimen y el desorden, que en el ámbito urbanístico ha sido concretada en el *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, de 2005.⁴⁸

Este documento conecta la seguridad pública con los planes de urbanismo y señala la vinculación de la seguridad con la existencia de cohesión social, estableciendo la necesidad de que, al planificar, las autoridades urbanísticas tengan en cuenta las buenas prácticas establecidas en los informes oficiales mencionados, que incluyen el análisis de diversas experiencias referidas al acceso y el movimiento en el espacio urbano (accesos bien definidos, evitando pasos aislados, túneles, etc., correcto diseño de viales...), la estructura urbana (por ejemplo, evitar mobiliario urbano que pueda ser utilizado de forma antisocial), la vigilancia (por ejemplo, buena iluminación nocturna o utilización de circuitos cerrados de televisión), la *pertinencia* (referida al diseño urbano de lugares que promuevan un sentido de comunidad, con separación clara para evitar confusiones entre el espacio privado y el público), la protección física de la propiedad privada (perspectiva más clásica y conocida entre nosotros), la actividad (evitando el monofuncionalismo y la segregación urbana y promoviendo la mezcla de usos y tipo de viviendas diferentes) y la gestión y el mantenimiento (para evitar ambientes urbanos que inciten al vandalismo y aumenten el riesgo de delito).

Estos informes y documentos legales se completan con diversas prácticas nuevas en el ámbito de la policía administrativa de seguridad, como la creación de los *Architectural Liaison Officers*, policías especializados en riesgos de delincuencia que asesoran en la planificación urbanística, y en el desarrollo del programa llamado *Secured by Design*, que tiene por objetivo desplegar una actividad administrativa de fomento para animar a la adopción de mejores medidas de seguridad en el ámbito urbanístico.⁴⁹

En el caso francés, los conocidos problemas urbanos que sufre este país también han llevado a reflexionar sobre el urbanismo como herramienta de

48. Los *Planning Policy Statements* son documentos que establecen la política del Gobierno en un tema específico conectado con el urbanismo. Esta política tiene que ser tomada en consideración por las autoridades competentes cuando se desarrollan planes de urbanismo o se adoptan decisiones urbanísticas concretas.

49. Se puede consultar <http://www.securedbydesign.com/index.aspx> (consultado por última vez el 17 de enero de 2007).

prevención de la delincuencia y la violencia urbana,⁵⁰ existiendo, como en el caso británico, informes oficiales en esta línea.⁵¹ Además, desde 1995, el ordenamiento jurídico urbanístico francés incorpora lo que podríamos definir como una evaluación del impacto criminal de determinadas construcciones (artículo L111-3-1 del *Code del urbanisme*, modificado por la Ley 2007-297, de 5 de marzo de 2007, relativa a la prevención de la delincuencia).

Todas las anteriores reflexiones deben ser trasladadas al ámbito español, aún muy falto de reflexión en este punto. Las mismas pueden suponer un nuevo enfoque sobre la clásica actividad de policía de seguridad administrativa, aportando un componente territorial y urbanístico, y podrían ayudar a dar cumplimiento al derecho a disfrutar de un medio ambiente urbano adecuado (artículo 47 de la CE) en conexión con el artículo 104 de la CE. Las páginas que siguen intentan desarrollar algunas reflexiones, precisamente, sobre estos aspectos.

5.2. El contexto urbanístico: de la expansión urbana y las *gated communities* al surgimiento de barrios en dificultades

Entre los múltiples cambios urbanos, aquí conviene destacar dos. En primer lugar, la expansión urbana de las ciudades españolas (*urban sprawl*) está siendo muy acentuada y genera problemas de sostenibilidad ambiental y social. En el caso catalán, por ejemplo, la superficie urbanizada, incluyendo residencias e infraestructuras, creció seis veces más que la población en una década: entre 1992 y 2002, el proceso de urbanización aumentó un 31%, ganando más de 360 km².⁵² Esta expansión urbana ha ido acom-

50. Vid. BAUER, Alain; RAUFER, Xavier. *Violences et insécurité urbaines*, 9ª ed., PUF, París, 2005. Para un análisis de las contribuciones de la teoría criminológica a la explicación de los fenómenos de violencia ocurridos en Francia en noviembre de 2005, vid. la contribución de CANO PAÑOS a este volumen: "Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia".

51. Es destacable el informe *Habiter Cohabiter. La sécurité dans le logement social*, de 2001, publicado por el Ministerio de *l'équipement, des transports et du logement* y consultable en: <http://les-rapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000101/0000.pdf> (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

52. Los datos provienen de *Catalunya 2005-Informe sobre medi ambient i desenvolupament sostenible*, elaborado por el Departament de Medi Ambient i Habitatge (disponible en: http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/informacio_ambiental/estat_del_med_i/Catalunya_2005/Informesobremediambientidesenvolupamentsostenible.jsp, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

paña por un crecimiento disperso, con una especialización funcional de los territorios y una segregación urbana de funciones, modelo contrario a la tradicional ciudad española, compacta y funcionalmente diversa. Estos fenómenos parecen dar lugar a una creciente segregación urbana y a una separación entre personas (y espacios urbanos) con posibilidades y personas (y espacios urbanos) excluidas. Una visualización clara de estos procesos puede hallarse en las urbanizaciones cerradas (*gated communities*), frecuentemente conectadas con instalaciones deportivas, siendo típico el caso del golf. Como ya se advirtió, en el caso de Madrid, un estudio efectuado en 2001 identificó veintiuna comunidades de este tipo, que sumaban unas 8.000 viviendas con unos 30.000 residentes.⁵³ Desde la perspectiva del Derecho privado, se trata de complejos inmobiliarios privados, regulados por el artículo 24 de la Ley de propiedad horizontal, mientras que desde la perspectiva del Derecho Urbanístico, carecen de una regulación específica, siéndoles de aplicación las normas que imponen la cesión gratuita de viales y zonas verdes al Ayuntamiento, lo que no siempre se produce de forma inmediata, dando lugar a su mantenimiento por entidades urbanísticas colaboradoras en su conservación.

Este crecimiento disperso está generando nuevos problemas de seguridad y una creciente sensación de inseguridad ante episodios de asalto a viviendas, lo que está llevando a un auge de la seguridad privada, que, recordemos, puede actuar, por habilitación legal excepcional, en vías públicas y de uso común de polígonos industriales o urbanizaciones aisladas, siempre que se cumplan una serie de condiciones (artículo 80 del Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada) y se solicite y obtenga una autorización de la Administración del Estado (Delegado del Gobierno) que compruebe la concurrencia de los mismos. En este ámbito, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de febrero de 2002 (RJCA 2002/560) conoció de la impugnación judicial de una denegación de dicha licencia en el caso de una urbanización privada en la Comunidad Autónoma de Madrid, respaldando la deci-

53. Sobre estos fenómenos en general, PONCE SOLÉ, Juli. "Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en AA.VV., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-UIM-CEMCI, Barcelona, 2004, p. 157-221. Sobre las urbanizaciones cerradas en Madrid, CANOSA ZAMORA, Elia. "Las *urbanizaciones cerradas* de lujo en Madrid: Una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV, 133-134, 2002, p. 563-578.

sión administrativa, al carecer la urbanización del requisito legal de aislamiento, el cual es definido más concretamente por reglamento.⁵⁴

En segundo lugar, junto a la expansión urbana dispersa existen una serie de áreas urbanas en España que concentran poblaciones en dificultad. Como se indicó anteriormente, un estudio oficial publicado en el año 2000 señala que entre cuatro y cinco millones de españoles viven en barrios en dificultad, es decir, un 12% de la población total. En determinados barrios del área metropolitana de Barcelona, por ejemplo, existe una acusada problemática social (envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población, concentración de grupos de población con necesidades especiales, incluyendo altos porcentajes, muy por encima de la media nacional del 6,6%, de extranjeros extracomunitarios). Estas zonas urbanas suman unas 180.000 viviendas y una población de alrededor de medio millón de personas.⁵⁵ En este tipo de barrios, los porcentajes de inmigración pueden ser superiores al 30%.

5.3. El marco constitucional

Una vez expuesto sumariamente el contexto social, procede analizar también brevemente los mandatos constitucionales conectados con la seguridad pública y el territorio.

54. De acuerdo con el artículo 80 del Reglamento de seguridad privada, para que una urbanización o polígono pueda contar con seguridad privada deben concurrir los requisitos siguientes:

a) Que los polígonos o urbanizaciones estén netamente delimitados y separados de los núcleos poblados.

b) Que no se produzca solución de continuidad, entre distintas partes del polígono o urbanización, por vías de comunicación ajenas a los mismos, o por otros factores. En caso de que exista o se produzca solución de continuidad, cada parte deberá ser considerada un polígono o urbanización autónomo a efectos de aplicación del presente artículo.

c) Que no se efectúe un uso público de las calles del polígono o urbanización por tráfico o circulación frecuente de vehículos ajenos a los mismos.

d) Que la Administración municipal no se haya hecho cargo de la gestión de los elementos comunes y de la prestación de los servicios municipales.

e) Que el polígono o urbanización cuente con administración específica y global que permita la adopción de decisiones comunes.

55. ARIAS GOYTRE, Félix (dir.). *La desigualdad urbana en España*, 2000 (disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/duel/>, consultado por última vez el 10 de abril de 2007); PONCE SOLÉ, Juli. *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Pla Estratègic Metropolità, 2005. Consultable en: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx#dioma=Ca-Es&_gldContexto=2.

5.3.1. Aspectos competenciales: la seguridad pública, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en un Estado descentralizado

Ante todo conviene recordar que, como es sabido, el Estado español es un Estado descentralizado, que cuenta con tres niveles de poder político: el estatal, el autonómico y el local. Las competencias y relaciones entre estos tres niveles de poder vienen delimitadas por la Constitución española de 1978 y, en el marco de ésta, por los estatutos de autonomía de las diecisiete comunidades autónomas y la legislación básica de régimen local, aplicable por igual a todos los entes locales españoles.

5.3.1.1. Seguridad pública (artículo 149.1.29 de la Constitución española)

En lo que se refiere en primer lugar a la materia “seguridad pública”, el artículo 149.1, apartado 29, de la Constitución española señala que es competencia exclusiva del Estado la “Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

Esta competencia estatal explica que el Estado haya aprobado distintas normas relevantes en el ámbito de la seguridad pública, aplicables también en las comunidades autónomas, algunas de ellas ya citadas, como es el caso de la Ley de seguridad privada de 1992. Sin embargo, la competencia estatal no significa la inexistencia de competencias autonómicas sobre la materia. El Tribunal Constitucional español ha establecido la competencia de las comunidades autónomas para, en el marco de sus estatutos de autonomía, crear una policía propia (caso catalán, con los *mossos d'esquadra*) y asumir competencia tanto en aspectos organizativos como funcionales, teniendo presente, aunque no únicamente, el elemento territorial para delimitar la competencia respecto a la estatal (por ejemplo, sentencia del Tribunal Constitucional 175/1999, de 30 de septiembre).

Por otro lado, los ayuntamientos tienen también competencia sobre “seguridad en lugares públicos”, de acuerdo con la legislación básica estatal, aplicable en toda España, y pueden contar con policías locales.

Este sistema complejo exige que las técnicas de coordinación y cooperación interadministrativa tengan un papel relevante, de ahí la existencia de órganos específicos. En el caso catalán destaca la Junta de Seguridad de Cataluña, órgano de coordinación entre las policías estatales y autonómicas, o las juntas locales de seguridad, entre la policía autonómica y la local

(Ley catalana 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña).

Ni la legislación estatal ni la autonómica reconocen explícitamente la conexión entre seguridad pública y urbanismo en la actualidad, aunque en el nivel de los principios y normas genéricas puedan hallarse algunas referencias, a las que iremos haciendo mención. En este sentido, puede destacarse, por ejemplo, las que efectúa la legislación catalana a la planificación en materia de seguridad: los planes de seguridad que se elaboren deben tener en cuenta las previsiones de otros planes que les puedan afectar, incluyendo implícitamente, pues, también los planes de urbanismo (artículo 31.3 de la Ley catalana 4/2003).

5.3.1.2. Ordenación del territorio, vivienda y urbanismo (artículo 148.3 de la Constitución española y diferentes estatutos de autonomía de las comunidades autónomas)

Respecto a las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la Constitución no reconoce explícitamente ninguna competencia al Estado. Los estatutos de autonomía asumen esta competencia habitualmente como exclusiva. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, utilizando materias conexas (obras públicas que afectan a varias comunidades autónomas o de interés general –como comisarías de policía–, expropiación forzosa, regulación de condiciones básicas para garantizar la igualdad en los derechos y deberes de todos los españoles, procedimiento administrativo común, coordinación de la actividad económica...) ha reconocido la existencia de competencias estatales en relación con las tres materias aludidas.⁵⁶ Esta razón explica la existencia de relevante normativa estatal en materia de urbanismo y vivienda, la cual, sin embargo, de nuevo no contempla los aspectos de seguridad de forma explícita.

5.3.1.3. Conclusión: el impulso actual proviene del nivel autonómico y local

A pesar de las competencias estatales, son las comunidades autónomas las que tienen un *corpus* jurídico completo en relación con estas materias

56. PONCE SOLÉ, Juli. "Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", en AA.VV., *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 800-819; BALL, Jane; BROUANT, Jean-Philippe; PONCE, Juli. "Le Droit au logement est-il soluble dans la territorialisation?", en *Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 105 y ss.

y disponen, por lo general, de leyes específicas de ordenación del territorio, urbanismo (frecuentemente unificando en una sola ley ambas perspectivas) y vivienda. En algunas de estas leyes se empieza a considerar el aspecto de la prevención de la delincuencia, como tendremos ocasión de comprobar.

Asimismo, en el marco de estas leyes y mediante sus planes de urbanismo, los ayuntamientos españoles están intentando desplegar políticas públicas de integración de los aspectos urbanísticos y de seguridad, a las que aludiremos seguidamente.

5.3.2. Aspectos jurídico-materiales: seguridad pública y derecho a la ciudad (artículos 47 y 104 de la Constitución española)

Más allá de la perspectiva competencial, la Constitución de 1978 se refiere específicamente a la seguridad pública y al medio ambiente urbano en dos artículos distintos.

Respecto a la seguridad pública, es relevante el artículo 104:

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”

Por su parte, el artículo 47 establece que:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

La doctrina jurídica ha señalado cómo este precepto constitucional no reconoce sólo una serie de obligaciones jurídicas públicas respecto a la vivienda entendida como espacio habitable, sino también respecto del *medio ambiente urbano* en el que esa vivienda se sitúa, con lo que la Constitución española está en la línea de los modernos textos legales que se refieren al derecho a la ciudad (caso, por ejemplo, de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad del año 2000, artículo 1).⁵⁷ Desde esta perspectiva, la seguridad pública

57. BASSOLS COMA, Martín. “Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 85, 1983, p. 13-42.

urbana es un elemento relevante del derecho a la ciudad, que como veremos señala distinta legislación, en conexión con este artículo 47 de la Constitución.

5.4. El marco legal: ¿cuál es la traducción normativa del objetivo de la integración de la prevención de la delincuencia en la planificación, la concepción y la gestión de las construcciones?

Partiendo del marco constitucional expuesto, procederemos ahora a exponer las normas jurídicas españolas que vinculan el urbanismo con la prevención de la delincuencia de un modo u otro. Para esta exposición, seguiremos la metodología desplegada por el preestándar europeo elaborado por el Comité Europeo de Normalización, ENV 14383-2.⁵⁸

Así, en primer lugar analizaremos las estrategias reguladas en relación con la planificación, el diseño urbano y la gestión urbana, para, en segundo lugar, centrarnos en la evaluación de riesgos conectados con la delincuencia.

5.4.1. Estrategias desplegadas

5.4.1.1. Planificación

5.4.1.1.1. Planificación territorial y ordenación del territorio: los planes de ordenación del territorio y sus directrices en materia de seguridad urbana

Como se ha dicho antes, la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio ha dado lugar a la aprobación de leyes en esta materia, leyes que, con un nombre u otro, prevén la elaboración de planes de ordenación del territorio de ámbito superior al de un municipio, los cuales establecen directrices que vinculan a los planes de urbanismo locales, que deben respetarlas y adaptarse a las mismas, pues en caso contrario vulneran esta legislación y incurrir en vicio de invalidez.

58. Como es sabido, los estándares europeos son acuerdos de cumplimiento no obligatorio entre países, instituciones y personas sobre cómo tiene que ser un producto o un proceso. El ENV 14383-2, sobre prevención de la delincuencia mediante la planificación urbana y el diseño arquitectónico, resulta importante al ser un primer intento de establecer términos y definiciones comunes sobre la prevención situacional del delito.

Entre las directrices de ordenación del territorio cada vez van ganando más importancia las reflexiones en materia de prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia. En el caso catalán, por ejemplo, se está impulsando en estos momentos un ambicioso programa de planes de ordenación del territorio en ejecución de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial. Recientemente se han aprobado los criterios de planificación territorial que están guiando la aprobación de estos planes y están en fase de elaboración criterios más específicos en relación con la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia.

Respecto a los criterios ya aprobados, algunos de ellos encajan plenamente en los postulados del movimiento denominado *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) o *Designing Out Crime* (DOC), en referencia a aspectos como la vigilancia natural (promoción de la diversidad de usos urbanísticos) o la territorialidad o pertenencia (lucha contra la segregación espacial, fomento de la ciudad compacta).⁵⁹ En cuanto a los criterios específicos en elaboración, los mismos insisten en estos aspectos y añaden otros conectados con la vigilancia natural (iluminación adecuada, uso de video vigilancia, accesibilidad, evitando pasos subterráneos) o con el diseño y la gestión urbana (mantenimiento y restauración del espacio urbano).⁶⁰

5.4.1.1.2. *Planificación local: los planes de urbanismo*

Respetando la planificación de ordenación del territorio, si existe, los planes de urbanismo locales son en realidad los instrumentos clave en la conexión entre urbanismo y seguridad pública. Los planes de urbanismo locales son elaborados y aprobados por los ayuntamientos (aunque en algunos casos se requiere también una aprobación autonómica que controla la legalidad y el respeto de los intereses de ámbito superior al local, de acuerdo con cada legislación urbanística autonómica). Estos planes de urbanismo delimitan el derecho de propiedad privada sobre el suelo (de acuerdo con el artículo 33 de la Constitución) y clasifican y califican

59. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. *Planejament territorial. Criteris*, Barcelona, 2006 (disponible en: http://www10.gencat.net/ptop/binaris/opuscle_criteris_tcm32-30096.pdf, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

60. SORIANO-MONTAGUT, Laia. "Coordinación entre la ordenación territorial, la urbanística y la del sistema de seguridad pública en Cataluña", presentación al II Taller de Formación CIFAL, Barcelona, 8 de marzo de 2006.

éste, decidiendo si se puede o no construir y qué es posible construir, el uso urbanístico, el volumen edificable, etc.

5.4.1.1.2.1. *Planificación, cohesión social y desarrollo urbanístico sostenible: mezcla urbana, capital social y vigilancia natural en diversas leyes autonómicas*

En los últimos años, numerosas legislaciones autonómicas han incorporado principios y reglas jurídicas dirigidas a luchar contra la segregación urbana y a garantizar la cohesión social por medio de la mezcla de la población en el territorio, mediante la promoción de la diversidad de usos urbanísticos y de la diversidad de tipologías de viviendas, incluyendo las viviendas sociales (viviendas de protección oficial, en la terminología legal). Estas regulaciones legales contribuyen a la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia, puesto que la diversidad de usos y tipologías de viviendas es una táctica clásica de CPTED o DOC, dirigida a reforzar la vigilancia natural y la sensación de territorialidad o pertenencia.⁶¹

En el nivel de los principios, es frecuente la apelación al *desarrollo urbanístico sostenible* en conexión con la cohesión social como un principio rector de la actividad planificadora pública (por ejemplo, artículo 3 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba la Ley de urbanismo de Cataluña). Alguna legislación en materia de seguridad pública también incorpora el principio de *cohesión social* como una directriz del comportamiento público, enlazándose así ambas perspectivas, la urbanística y la de seguridad (por ejemplo, artículo 1.3 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública, que señala que las políticas públicas de prevención y protección contribuyen a la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social).

Asimismo, es también frecuente la apelación a la necesaria *mezcla de usos* urbanísticos a través del planeamiento urbano (por ejemplo, artículo 38 de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, o artículo 48.3 de la Ley de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre).

Se trata en todos estos casos de normas legales enunciadas en forma de principios que han de informar la actividad planificadora y que, en caso de ser vulneradas, pueden dar lugar a la anulación del plan de urbanismo.

61. PONCE SOLÉ, Juli. *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho Urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP/Fundació Pi i Sunyer, Madrid, 2002.

En el nivel de las reglas jurídicas, también es frecuente la obligación legal, que se impone a la discrecionalidad del plan local, de reservar en cada nueva promoción de vivienda un porcentaje para viviendas sociales, porcentaje que varía en cada comunidad autónoma (en Cataluña, puede llegar hasta un 30% en poblaciones de más de 10.000 habitantes y otros casos previstos legalmente). Naturalmente, el incumplimiento por los planes de urbanismo de estas obligaciones legales provocaría su anulación. La más moderna legislación autonómica impone la obligación de que el planeamiento urbanístico distribuya esta reserva de viviendas sociales equilibradamente en el territorio, evitando su concentración y, en consecuencia, la segregación social sobre el territorio en razón del nivel de renta (por todos, artículo 57.4 de la Ley de urbanismo de Cataluña de 2005).

5.4.1.1.2.2. *Planificación y gated communities*

Como ya avanzamos, no existe en la legislación de urbanismo un tratamiento específico de las urbanizaciones cerradas o *gated communities*, que suponen un caso extremo de CPTED, al llevar al límite el sentido de pertenencia o territorialidad de sus residentes. La Ley catalana del derecho a la vivienda, de 28 de diciembre de 2007, en la que por primera vez en España se considera este fenómeno, señala en su artículo 16, como directriz vinculante para el planeamiento urbano, que, como criterio general, el plan de urbanismo ha de procurar evitar el desarrollo de ámbitos o sectores residenciales que se configuren como urbanizaciones con elementos que las cierren.⁶² Esta regulación, en cualquier caso, plantea la cuestión de hasta qué punto el Derecho puede evitar este tipo de desarrollos urbanos, cuestión respondida de forma negativa por Le Louarn para el caso francés.⁶³

5.4.1.1.2.3. *Planificación y lugares de culto: seguridad urbana y utilización del suelo para fines religiosos*

Otro aspecto de creciente importancia en el planeamiento urbano español es la existencia y ubicación de los lugares de culto religioso, en un con-

62. "Projecte de llei del dret a l'habitatge de Catalunya", *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 27 de diciembre de 2006.

63. LE LOUARN, Patrick. "Las ciudades privatizadas o la impotencia del Derecho", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 2002, p. 529 y ss.

texto de rápido cambio demográfico y social y de evolución vertiginosa hacia una sociedad pluricultural y pluriconfesional. La Constitución española de 1978 garantiza la libertad religiosa en su artículo 16, la cual incluye la libertad para establecer lugares de culto, aunque sometidos, claro está, a las regulaciones urbanísticas fijadas por los planes de urbanismo, como ha recordado la jurisprudencia del Tribunal Supremo español (sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1980).

En España la legislación urbanística de las comunidades autónomas vigente concede discrecionalidad al plan de urbanismo local para evaluar las necesidades socioeconómicas y decidir sobre la calificación del suelo para usos religiosos. No existe, a diferencia de otros países, como Italia o Singapur, un estándar urbanístico legal que se imponga a la discrecionalidad local en este asunto, discrecionalidad que es controlable en todo caso por los tribunales de justicia, aplicando las técnicas de control típicas, basadas en el análisis de los elementos reglados establecidos por la ley y en el respeto de la decisión de los principios generales del Derecho que limitan la discrecionalidad (típicamente, los de interdicción de decisiones arbitrarias, por irracionales o no justificadas, de no-discriminación y de proporcionalidad). En la jurisprudencia española pueden encontrarse casos en que este tipo de discrecionalidad ha sido controlada y se ha declarado nulo un plan de urbanismo (STS de 28 de marzo de 1990).

La alta tasa de inmigración extracomunitaria en los últimos años ha generado un problema en relación con lugares de culto en malas condiciones (se habla también en España del “Islam de los garajes”) y en relación con fenómenos *NIMBY* (*Not in my back yard*, expresión traducible como “no en mi patio de atrás”) ante los intentos de construir mezquitas. En este contexto, los planes de urbanismo intentan afrontar esta nueva situación, en un Estado con una larga historia de confesionalidad católica, previendo espacios adecuados para nuevos lugares de culto. En esta línea, comienza a plantearse también el papel de los lugares de culto religioso en relación con la seguridad pública urbana. Mientras para un sector de la población la apertura de nuevos lugares de culto (esencialmente mezquitas) es identificada con problemas de seguridad, diversos ayuntamientos, especialmente en Cataluña, están empezando a reflexionar sobre la necesidad de garantizar una ubicación central de los lugares de culto no segregada, dada la función de “cordón sanitario” de seguridad que algunos estudios apuntan, sur-

giendo entonces la función de estos edificios como táctica ligada al CPTED o DOC.⁶⁴

5.4.1.2. *Diseño urbano*

Junto a previsiones legales referidas a la planificación, existen otras normas referidas al diseño urbano como mecanismo para prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia.⁶⁵

5.4.1.2.1. *Vigilancia natural: la legislación en materia de iluminación (Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental de la iluminación para la protección del medio nocturno)*

Una estrategia de diseño urbano dirigida a reforzar la visibilidad y la vigilancia natural es la utilización adecuada de la iluminación nocturna como elemento de seguridad pública. En este campo y en la actualidad destaca la Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo (desarrollada por un reciente Decreto 82/2005, de 3 de mayo, en fase de aplicación), que ha sido seguida por la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica.

Aunque la Ley está orientada a evitar la contaminación lumínica, ya desde su preámbulo destaca “la importancia que la iluminación nocturna tiene como elemento esencial para la seguridad ciudadana”. Por esta razón, la propia Ley prevé la exención de las obligaciones fijadas de las infraestructuras de iluminación que sean reguladas por normas destinadas a garantizar la seguridad ciudadana, de acuerdo con lo que puedan establecer reglamentos específicos, todavía no aprobados (artículo 3). Asimismo, prohíbe la iluminación de grandes extensiones de playa o costa, excepto por razones de seguridad [artículo 6.6, letra d)] y exceptiona la obligación de mantener apagada la iluminación exterior en horario

64. PONCE SOLÉ, Juli. “Una reflexión desde el Derecho Urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 215, enero-febrero de 2005, p. 11-67; KUMAR, Neal Katyal. “Architecture as Crime Control”, *Yale Law Journal*, 111, marzo de 2002, p. 1039 y ss.

65. Sobre estas cuestiones, el lector puede consultar el más extenso estudio de VAN SOOMEREN, Paul. “Prevención de la delincuencia por medio del diseño ambiental (CPTED) y el espacio urbano y arquitectónico (DOC)”, incluido en este volumen. Los planteamientos CPTED y DOC se encuadran dentro del más genérico modelo conocido como “prevención situacional del crimen”, basado en la idea de que “La ocasión hace al ladrón” (título de la contribución de Marcus Felson y Ronald v. Clarke también recogida en este volumen).

nocturno en zonas industriales, comerciales, residenciales o rurales “por razones de seguridad” [artículo 8.1, letra b)].

Esta Ley obliga a que las características y la necesidad de las iluminaciones exteriores de instalaciones y viviendas, en horario nocturno, y actividades económicas, en todo caso, se recojan entre la documentación a presentar para obtener los permisos administrativos necesarios para poder construir (licencia de edificación) e iniciar estas actividades (artículos 10 y 11.3), la cual hay que entender que podrá recoger razones de seguridad pública para solicitar las exenciones legales explicadas.

5.4.1.2.2. Códigos técnicos de edificación

El uso de códigos recogiendo prescripciones técnicas referidas a la construcción con la finalidad de prevenir la delincuencia tiene una larga tradición histórica, pudiendo citarse la norma de Winchester, dictada bajo el reinado de Eduardo I en Inglaterra, en 1285, que obligaba a los propietarios adyacentes a las carreteras a eliminar los arbustos en una distancia de 200 pies, bajo responsabilidad directa por el delito que pudiera ocurrir en caso de incumplimiento. Las normas técnicas de construcción pueden reforzar, por ejemplo, la solidez de puertas, ventanas o del mobiliario urbano, como táctica de prevención del vandalismo y la delincuencia.

En el caso español, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, aplicable en toda España, establece los requisitos básicos de la construcción, mantenimiento y conservación de los edificios, con el fin de “garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente” (artículo 3), incluyendo cualquier aspecto funcional “de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio”. Esta habilitación legal amplia permitiría la consideración de los aspectos de seguridad conectados con la prevención de la delincuencia, al lado de otros aspectos de seguridad física del edificio y de los ocupantes, sí previstos explícitamente por la Ley (por ejemplo, seguridad en caso de incendio). Aunque la Ley no recoge explícitamente ningún aspecto de prevención de la delincuencia, se remite a un reglamento a aprobar, el Código Técnico de la Edificación, que es el que debe concretar la Ley. Este Código Técnico ha sido aprobado recientemente por Real decreto 314/2006, de 17 de marzo, y, por el momento, no contiene lamentablemente ninguna previsión específica referida a cuestiones de prevención de la delincuencia.

5.4.1.3. *Gestión urbana*

La gestión del espacio urbano y su adecuado mantenimiento permiten contrarrestar los signos de desorden físico que en presencia de otras circunstancias pueden expresar la rotura del orden social y debilitan el capital social y la eficacia colectiva. Existen varias medidas que pueden ayudar a contrarrestar este estado de cosas. Sin embargo, sus problemas y límites deben ser reconocidos y analizados.

5.4.1.3.1. *La videovigilancia (Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos). Las lagunas legales en relación con la videovigilancia utilizada por privados*

Una conocida estrategia CPTED/DCO conectada con la gestión del espacio urbano y la vigilancia del mismo es la utilización de cámaras de video. Esta estrategia está aumentando su importancia en el caso español en los últimos tiempos, tanto en relación con el sector privado (edificios, aparcamientos, escuelas...) como en relación con el sector público (calles, transportes...).

La Constitución española de 1978 garantiza el derecho fundamental a la intimidad en su artículo 18, el cual debe interpretarse de conformidad con el artículo 8.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por mandato del artículo 10 de la propia Constitución. Partiendo de este marco constitucional, la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, aplicable en toda España, otorga acciones civiles ante las "intromisiones ilegítimas" en el derecho a la intimidad. La propia Ley señala que cuando la intromisión está autorizada por otra Ley no es ilegítima y, por tanto, es legal. Es el caso, precisamente, de la videovigilancia, regulada por la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, aplicable, de nuevo, en toda España (aunque haya sido desarrollada por algunas comunidades autónomas mediante normativa propia, caso de Cataluña por el Decreto 134/1999, de 18 de mayo).

5.4.1.3.2. *Las nuevas ordenanzas locales en materia de civismo*

Una estrategia de gestión urbana puede ser el establecimiento de reglas para la conducta de las personas en espacios públicos. En esta línea, diversos ayuntamientos españoles están aprobando en los últimos tiempos ordenanzas específicas ordenanzas contra el vandalismo

y las conductas incívicas en el espacio urbano, en desarrollo de la autonomía municipal reconocida por la Constitución española (artículo 140) y de la potestad sancionadora otorgada por la legislación a los ayuntamientos (con determinados límites, como por ejemplo la cuantía de las sanciones que pueden ser impuestas, que en ningún caso pueden superar los 3.000 euros, de acuerdo con la legislación estatal aplicable en toda España o la imposibilidad de privación de la libertad personal, límite aplicable a todas las sanciones administrativas en España, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución). Nada hay en contra de estas normas en cuanto no prometan más de lo que realmente pueden ofrecer (recuérdese lo que se ha expuesto al respecto al analizar la tesis de las ventanas rotas).

Un buen ejemplo de estas ordenanzas es la recientemente aprobada para la ciudad de Barcelona, en vigor desde principios de 2006, titulada Ordenanza de medidas para garantizar y fomentar la convivencia ciudadana en el espacio público. En esta norma local se prohíben y se tipifican como infracciones administrativas sancionables ciertas conductas conexas con la gestión del espacio urbano, como, por ejemplo, la ejecución de *grafittis* o los daños en el mobiliario urbano (conductas que ya eran consideradas falta por el Código Penal). La viva polémica sobre su oportunidad y utilidad tiene principalmente que ver con la vaga definición de algunas de las conductas en ella prohibidas y con el procedimiento de adopción de la Ordenanza. Esta misma polémica muestra la relevancia de establecer procedimientos diáfanos de audiencia e informe de los distintos grupos e implicados para garantizar la percepción de legitimidad por parte de la ciudadanía.

5.4.2. Evaluar y prevenir los riesgos que puede entrañar un proyecto de construcción para la protección de las personas y de los bienes contra la delincuencia

Mientras los anteriores apartados se han concentrado en las estrategias y medidas contempladas en el Derecho español, a partir de ahora nos vamos a ocupar de cómo el Derecho español diseña procedimientos de toma de decisiones urbanísticas integrando el elemento seguridad y permitiendo, por tanto, tomar en consideración tanto las estrategias ya descritas como otras que se consideren necesarias para prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia.

5.4.2.1. Evaluación y prevención y organización administrativa: la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Una ley anti-gueto preocupada por la seguridad

Una primera medida legal que integra el elemento de seguridad en la toma de decisiones urbanísticas consiste en incluir este aspecto en la organización administrativa. Un ejemplo en este sentido lo tenemos en el ordenamiento jurídico catalán, mediante la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Desde el punto de vista de la política pública, esta Ley supone desplegar un importante esfuerzo en la lucha contra la degradación urbana y de recuperación de áreas urbanas que ya se encuentran en dificultades. Está prevista una inversión en cuatro años de 800 millones de euros en diversos barrios catalanes, con un enfoque transversal e integral que permita coordinar políticas públicas en materia de urbanismo, vivienda, empleo o asistencia social. Se trata, pues, de una auténtica ley anti-gueto.⁶⁶

Desde el punto de vista técnico-legislativo, estamos ante una norma corta (sólo doce artículos). La Ley crea el Fondo de Fomento del programa de barrios, que anualmente es dotado a través de cada Ley de presupuestos. Los ayuntamientos con áreas urbanas que necesitan atención especial (las cuales son definidas mediante criterios legales, incluyendo, por ejemplo, una alta concentración de población inmigrante extracomunitaria) pueden solicitar el financiamiento de sus proyectos de renovación de estas zonas urbanas. El Fondo debe financiar como mínimo el 50% del presupuesto del proyecto municipal y nunca más del 75%.

La decisión sobre si financiar o no un proyecto (y decidir entre las numerosas solicitudes que se presentan) corresponde al *conseller* del Gobierno catalán competente en la materia, previa propuesta de una Comisión de composición plural. Esta Comisión está compuesta por mayoría de miembros de la Administración catalana y por representantes de los entes locales catalanes y de colegios profesionales de arquitectos. Entre los representantes de la Administración catalana en la Comisión se encuentra una persona del Departamento de Interior, responsable de los

66. Sobre el tema *vid.* PAREJA EASTAWAY, Montse. "Remodelant els barris: Reflexions per a una bona pràctica. La Llei de barris: Un nou referent en la regeneració a Catalunya", en *Informe territorial de la província de Barcelona*, Cambra de Comerç de Barcelona i Diputació de Barcelona, Barcelona, 2007, p. 229-245. MUÑOZ, Francesc. "Fer ciutat, construir territori: La Llei de barris", *Activitat Parlamentària*, 8/9, marzo de 2006, p. 59 y ss.

temas de seguridad pública en Cataluña. Dada la aproximación integral buscada, esta composición garantiza que los aspectos de seguridad pública y prevención de la delincuencia en las intervenciones urbanísticas en estos barrios deban ser también tomados en cuenta.

5.4.2.2. Evaluación y prevención y procedimientos de planificación: la regulación legal de los planos informativos y de la justificación de la decisión adoptada

Los planes de urbanismo locales son considerados reglamentos a efectos de su impugnación judicial. Los planes de urbanismo están formados por una serie de documentos típicos exigidos por las leyes de urbanismo autonómicas (planos de información y planos de ordenación, memoria descriptiva y justificativa, con los estudios complementarios que se consideren necesarios, normas urbanísticas, estudios económicos y financieros, programa de actuación con los plazos fijados para la ejecución del plan). Estos documentos recogen la evaluación de la situación existente, la ponderación de las alternativas de regulación consideradas y la motivación de las decisiones finalmente adoptadas (por ejemplo, artículo 59 de la Ley de urbanismo de Cataluña).

Como veremos a continuación, las leyes no exigen explícitamente la evaluación de los riesgos asociados a la delincuencia, pero permiten la misma, si el Ayuntamiento lo considera necesario.

5.4.2.2.1. Los mapas de hot spots

Entre los documentos que todo plan de urbanismo debe contener se incluyen los planos de información y los estudios complementarios que se consideren necesarios. Aunque la legislación de urbanismo no exige hoy en día la consideración de la delincuencia existente en las áreas urbanas a regular, nada impide que un ayuntamiento pueda evaluar este aspecto, al que se refiere el preestándar europeo en la materia en sus anejos A y B. Es decir, la legislación de urbanismo vigente permitiría incluir entre los documentos de los planes de urbanismo mapas de *hot spots*, es decir, planos que identificaran áreas ya construidas que tienen un porcentaje superior a la media de hechos delictivos o de desorden, donde las personas tienen un riesgo superior a la media de ser víctimas de estos sucesos.⁶⁷ Asimismo, también

67. Sobre la definición de *hot spot* vid. *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*, National Institute of Justice, EEUU, 2005, p. 2 (disponible en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/209393.pdf>, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

podrían incluirse evaluaciones para la prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia en nuevos desarrollos urbanos. Algunos ayuntamientos españoles están empezando a elaborar este tipo de mapas, que pueden ser de gran interés para decidir los tipos de estrategias a desarrollar por los poderes públicos. En otro orden de ideas, también ha de reflexionarse sobre la posibilidad de difundir públicamente los datos sobre estos emplazamientos problemáticos. En contra de esta medida obrarían la posible estigmatización de estos lugares y el inicial incremento del miedo al delito. A favor, el que, como apunta Sampson, este conocimiento podría llevar a demandas de cambio y a un mayor sentimiento de participación en esta faceta de la vida pública.⁶⁸

5.4.2.2. *Las memorias de los planes de urbanismo: la memoria “social”*

La legislación de urbanismo en España también exige que los planes de urbanismo contengan una justificación de las decisiones urbanísticas adoptadas, es decir una motivación de las mismas, lo que tiene especial importancia cuando se trata de regulaciones discrecionales. La jurisprudencia del Tribunal Supremo español ha subrayado la importancia de estos documentos, conectados con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución), esto es, con la prohibición de decisiones urbanísticas irracionales o injustificadas.⁶⁹ Numerosas sentencias a partir sobre todo de los años noventa del pasado siglo han controlado y anulado planes de urbanismo por la falta de memoria, que es el documento exigido por la legislación en el que debe hallarse la motivación del plan. La legislación de urbanismo española, sin embargo, no exige explícitamente la motivación de las decisiones que

68. Para articular tal participación sería útil atender a la experiencia existente en el ámbito del urbanismo con la “planificación participativa local” (*collaborative planning*), de las que en España son ejemplos los Plans Comunitaris de Cataluña o los Planes de Inversiones en Madrid. Para un ejemplo particularmente relevante, *vid.* BLANCO, Ismael; REBOLLO, Óscar. “El plan comunitario y social de la Trinitat Nova (Barcelona): Un referente de la planificación participativa local”, en *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 163-186. *Vid.* también MUGNANO, Silvia; PAREJA-EASTAWAY, Montse; TAPADA-BERTELI, Teresa. “Building partnerships in Spanish and Italian regeneration processes”, en Van Kempen *et al.* (eds.): *Restructuring Large Housing estates in Europe*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, 2005, p. 211-229.

69. DELGADO BARRIO, Javier. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, p. 41 y ss.; PONCE SOLÉ, Juli. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas/Escola d’Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1996, p. 173 y ss.

hayan podido adoptarse para prevenir la delincuencia, puesto que no exige explícitamente tampoco la consideración de este elemento.

Modernos desarrollos legislativos parecen avanzar en la línea de exigir tanto la ponderación de medidas de prevención de la delincuencia como la justificación y motivación de esta ponderación. En el caso catalán, desde 2004 se ha regulado la necesidad de que exista una memoria específica e independiente, llamada *memoria social*, que debe contener la definición de los objetivos de producción de vivienda asequible. En desarrollo de esta Ley, se ha aprobado un reglamento, el Decreto 305/2006, de 18 de julio, que especifica cuál debe ser el contenido de la mencionada memoria social. El artículo 69.5 de este reglamento señala que también debe formar parte de la memoria social “una evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta” en función “del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica, tales como los inmigrantes y la gente de la tercera edad”, con la finalidad de que “las decisiones del planeamiento, a partir de la información sobre la realidad social contribuyan al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como favorecer a los otros colectivos merecedores de protección”. Esta evaluación tiene que contener una diagnosis de la situación y una valoración del impacto social y de género del plan de urbanismo, debiéndose justificar, entre otros aspectos, la coherencia de la ordenación propuesta con las necesidades detectadas de hombres y mujeres y de otros colectivos en lo que concierne en especial a diversos parámetros, entre ellos, los de “seguridad y uso del tejido urbano”.⁷⁰

5.4.2.2.3. *Los problemas de responsabilidad planteados por los errores eventuales en el cuadro de diagnóstico de seguridad*

En el estado actual del Derecho urbanístico español, en consecuencia, los planes de urbanismo no han estado obligados tradicionalmente a evaluar

70. Sobre las relaciones entre género y espacio urbano, con referencia a cuestiones de seguridad, puede consultarse SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. “Configurar el espacio intermedio. Urbanismo y conciliación entre vida laboral y vida familiar”, en Font Llovet, Tomás (dir.), *Anuario del gobierno local 2002*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 145 y ss. La Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recoge esta relación entre género y urbanismo en su artículo 31.3, según el cual “Las administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia”.

los riesgos de delincuencia asociados a la ordenación urbanística, aunque pueden hacerlo y adoptar las medidas que consideren necesarias, de forma discrecional, y alguna moderna normativa parece *imponer* tal evaluación.

En España todo uso del suelo exige la solicitud de una previa licencia al ayuntamiento. Las licencias de edificación, según reiterada jurisprudencia, son licencias regladas, es decir, se conceden o deniegan automáticamente en función de lo establecido por la ley y el plan de urbanismo, sin margen para la discrecionalidad administrativa. En consecuencia, si un plan ha incorporado elementos de seguridad en la regulación urbanística, estos elementos serán obligatorios para el solicitante de la licencia, que sólo podrá obtenerla si los cumple. Viceversa, si el plan no contempla ninguna regulación relacionada con la prevención de la delincuencia, el solicitante de la licencia de edificación no tiene obligación legal de cumplir ningún requisito adicional que la Administración pretenda imponerle, que sería ilegal.

5.4.2.2.3.1. Derecho a una buena administración y procedimiento administrativo

En este contexto, los ayuntamientos están obligados a ejercer su discrecionalidad urbanística cumpliendo el deber constitucional de buena administración, que exige el seguimiento de un procedimiento planificador adecuado que cumpla con todas las evaluaciones exigidas por la legislación.⁷¹

5.4.2.2.3.2. Discrecionalidad, anulación judicial de decisiones por no razonadas y/o no razonables y responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: análisis de diversas sentencias del Tribunal Supremo español

Sin embargo, más allá de las evaluaciones exigidas legalmente, los ayuntamientos no tienen obligación de tomar en consideración otros aspectos, como, por ejemplo, la prevención de la delincuencia. Es decir, éste es un aspecto que *puede* considerarse, pero que *no debe hacerse* por imperativo legal, salvo alguna reciente excepción en el caso de Cataluña, como se ha explicado.

¿Qué ocurriría si un plan de urbanismo, como no es infrecuente, no considerara los riesgos de delincuencia y no impusiera ninguna regula-

71. PONCE SOLÉ, Juli. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

ción preventiva y tras su aprobación se produjera un delito (por ejemplo, un robo o una violación) en un paso subterráneo de una zona urbana monofuncional y mal iluminada?

La respuesta a este supuesto debe hallarse en la regulación general de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en España, prevista en el artículo 106.1 de la Constitución, en la legislación estatal de régimen jurídico y procedimiento administrativo aplicable en toda España (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y en la legislación de urbanismo estatal también aplicable en toda España (artículos 41 y ss. de la Ley 6/1998, de 13 de abril), así como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha interpretado todo el sistema, si bien, que sepamos nosotros, no en relación directa a casos como el planteado.

De acuerdo con todos estos elementos, sería problemático que una reclamación de responsabilidad en un caso semejante prosperara en el estado actual de los desarrollos normativos y, sobre todo, jurisprudenciales. Dada la no existencia de evaluación legal obligatoria de los riesgos de delincuencia (con excepción ahora, parece, del caso catalán), sería muy difícil sostener que el daño causado (robo o violación) es imputable a la Administración planificadora y que la causa del mismo es la inactividad en la previsión de riesgos, sobre todo porque cuando existe discrecionalidad la doctrina del Tribunal Supremo es negar que su uso pueda dar lugar a responsabilidad, incluso si se produjera la anulación posterior del plan por otros motivos, si el ejercicio de la discrecionalidad se ha mantenido “dentro de unos márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables”, supuesto en que el particular viene obligado por la norma que atribuye la discrecionalidad a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio, salvo que consiga demostrar la falta de racionalidad o razonabilidad del plan en este punto (sentencia de 28 de junio de 1999, sentencia de 18 de diciembre de 2000). Además, en todo caso, la concurrencia de un tercero (el delincuente) en la comisión del daño afectaría, hasta posiblemente eliminarla, la relación de causalidad entre la falta de previsión administrativa y el delito cometido.

Un caso interesante por lo menos a efectos indiciarios lo proporciona la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2004). En la misma se conocía de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por la muerte de una persona a consecuencia del atentado con coche-bomba contra un cuartel de la Guardia Civil. Se alegaba la falta de medidas de prevención y protección suficientes para evitar el atentado

(algunas sí se adoptaron, en conexión con el diseño urbano: bordillos más altos e instalación de macetas o videovigilancia). El Tribunal Supremo deniega la pretensión, alegando la rotura del nexo causal debido al comportamiento del terrorista.

En su interesante razonamiento, el Tribunal Supremo descarta la alegación de la parte recurrente en el sentido que los daños personales y materiales causados fueron a causa de la no adopción de medidas de seguridad después de que se produjera ya un primer atentado un año antes. El Tribunal señala que todas las medidas de seguridad adoptadas “como cualesquiera otras muchas que se puedan adoptar, siempre son convenientes y coadyuvan si no a asegurar al cien por cien que no se produzcan atentados terroristas, porque esa decisión es obra de la inteligencia criminal de un tercero, si al menos a dificultar sus acciones. Ahora bien, lo dicho anteriormente puede servir para preservar objetivos terroristas determinados que tenderán a buscar otros más fáciles”. En este caso concreto, los daños no se produjeron “como consecuencia de un anormal funcionamiento de los servicios de la Administración” al no aumentar las medidas de seguridad tras el primer atentado, porque “es conveniente considerar que posiblemente las medidas que existían en el momento en que ocurrió el atentado, [...], eran las que se podían adoptar en esas fechas, puesto que también en este campo las posibilidades técnicas y económicas han evolucionado de modo sustancial, facilitando ese avance establecer mayores dificultades a la hora de entorpecer esas acciones criminales”.

Una segunda sentencia interesante a tener en cuenta es la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2005. Se trata de una sentencia que conoció de la responsabilidad patrimonial administrativa en relación con la tragedia ocurrida en el camping Las Nieves en la localidad de Biescas, en Aragón, debido a una inundación. La sentencia se enfrenta a la cuestión de si la construcción del camping en un barranco, permitida por las administraciones competentes en la materia (comunidad autónoma y Estado) fue la causa de los daños materiales y personales sufridos y, por tanto, si existía responsabilidad administrativa. La decisión final del Tribunal Supremo es que sí existió responsabilidad solidaria de la Administración autonómica y estatal, debido a la falta de evaluación de los riesgos que suponía el lugar donde se permitió el emplazamiento del camping.

Al hilo de esta decisión, el Tribunal Supremo señala que “uno de los fines de toda organización administrativa en un Estado de derecho es ser-

vir al interés general, y como tal hay que entender siempre con carácter primordial el de salvaguarda de la vida y la integridad física de los administrados, así como de sus bienes; por lo que, en ningún caso, se puede entender que la prestación de un servicio ha de ser ajena e independiente a esos fines, que están ligados íntimamente a derechos fundamentales de la persona garantizados por nuestra Constitución vigente". Partiendo de esta premisa, el Tribunal llega a la conclusión de que no se valoraron por las administraciones competentes al permitir la instalación del camping, como era su obligación legal, "los riesgos naturales y artificiales de todo tipo" a que podían estar expuestas las personas acampadas y sus bienes. Puesto que "a la hora de determinar o no la previsibilidad o no de un evento dañoso en el marco de la exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, *no es necesario que exista una norma que de forma exhaustiva diga lo que se ha de hacer para prevenir un riesgo*", dado que "los poderes públicos han sido delegados por los administrados para que hagan un buen uso de todos los medios de cualquier tipo que se les ha encomendado a fin de que, primordialmente, protejan su vida y sus bienes, por lo que en ningún caso pueden hacer dejación de estas obligaciones que le exigen las normas, ya que en caso contrario serían responsables de los daños derivados de su actuación, a no ser que éstos se produzcan por evento totalmente imprevisible o que siendo previsible era inevitable".

Aunque esta decisión debe contextualizarse en referencia a la gran tragedia sucedida en dicho camping y a la evaluación de riesgos *naturales*, ofrece algunas pistas sobre la obligación jurídica de las administraciones públicas de ponderar en sus procedimientos de toma de decisiones los riesgos que puedan afectar a la seguridad de las personas y bienes, incluidos los procedimientos de planeamiento urbanístico y los riesgos de delincuencia.

En otro nivel, en el caso específico de las licencias precisas para iniciar actividades económicas, como vimos, alguna ley requiere expresamente un análisis de los requerimientos de iluminación, el cual debe contenerse entre la documentación a presentar en la solicitud a la Administración. En este caso, la concesión de la licencia sin exigir la documentación obligatoria o sin analizar su contenido que pudiera suponer una deficiente iluminación que a su vez facilitara la comisión de algún delito también podría llegar a generar responsabilidad administrativa, en los mismos supuestos y condiciones expuestas, aunque no es conocido ningún caso en que una reclamación de este tipo haya tenido lugar.

5.5. Algunas reflexiones finales

Antes de terminar, puede ser interesante plantear algunas cuestiones generales conectadas con el papel del urbanismo y del Derecho urbanístico en la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia.⁷²

5.5.1. ¿Es el urbanismo de seguridad una amenaza para la intimidad?

Una primera crítica a las estrategias de CPTED/DOC podría ser la de constituir una agresión a la intimidad en algunos casos (por ejemplo, videovigilancia).

Frente a este argumento cabría contraponer que si no existe una iniciativa pública en estas materias existirá, en todo caso, un impulso privado, que puede presentar más problemas todavía en relación con la intimidad (por ejemplo, videovigilancia privada de espacios públicos). Por otro lado, la falta de medidas públicas urbanísticas para prevenir la delincuencia puede generar un retraimiento de las personas y una proliferación de soluciones como las *gated communities*. De hecho, la ausencia de reacción pública contra la delincuencia ya supone que ésta genere infracciones al derecho a la intimidad, como ocurre por ejemplo en el caso de asalto a viviendas. KUMAR apunta un argumento complementario: el urbanismo que previene la delincuencia mediante espacios públicos que fomentan la interacción social es, de hecho, un aliciente para la intimidad, puesto que esta tiene sentido, precisamente, en contraposición con la vida pública.

5.5.2. ¿Supone un control social excesivo?

Otra crítica que puede formularse a la intervención pública para la prevención del delito mediante el urbanismo es que supone incrementar el control social mediante la arquitectura, generando una especie de *Panopticon* a gran escala, como el descrito por Jeremy Bentham.

A este argumento puede contestarse que la arquitectura, regulada o no por el poder público, siempre supone una forma de control social. La falta de actuación pública en este campo puede generar que las zonas urbanas ricas establezcan su propio control social, sin la legitimidad democrática que sí tienen el Parlamento y el poder ejecutivo, mientras que las zonas

72. Se siguen en parte las consideraciones de KUMAR, Neal Katyal. "Architecture as Crime Control", *Yale Law Journal*, 111, marzo de 2002, p. 1127 y ss.

urbanas pobres reciban el crimen desplazado, generándose una discriminación urbana y social por la falta de intervención pública.

5.5.3. ¿Es efectivo o sólo provoca un desplazamiento de la delincuencia?

Un tercer reparo a las estrategias de CPTED/DOC puede ser la consideración de que las mismas no suponen una reducción real de la delincuencia y del miedo a la delincuencia sino, simplemente, el desplazamiento de ambos fenómenos de las zonas “aseguradas” a otras zonas donde todavía no se han desplegado estrategias similares.

Sin embargo, algunos estudios disponibles muestran que los delincuentes, en general, no viajan mucho, porque la distancia impone costes (de comisión del delito, de aumento del riesgo a ser detenido debido a desconocer el área). Por estas razones, algunos estudios norteamericanos muestran que las medidas dirigidas a reforzar los objetivos de los delitos no siempre desplazan éstos sino que en ocasiones rebajan el nivel global de delincuencia. Por otro lado, el desplazamiento y la desconcentración de la delincuencia de ciertas áreas puede hacer más fácil su control y eliminación (un resultado que en criminología se denomina “desplazamiento benigno”).⁷³

5.5.4. ¿Implica una pérdida de la calidad estética de la arquitectura? ¿Puede dar lugar a efectos opuestos a los perseguidos?

En cuarto lugar, cabría alegar que las estrategias urbanísticas de prevención de la delincuencia pueden generar una arquitectura de peor calidad estética o que incluso exprese miedo, teniendo entonces efectos contrapuestos a los perseguidos.

Puede contestarse a ambas objeciones señalando que ninguno de los dos efectos debe ser automático. La arquitectura que integre elementos de seguridad no tiene por qué ser poco estética y, en todo caso, la estética es un elemento que no tiene que contraponerse con la funcionalidad; la estética es una finalidad de la arquitectura, no la finalidad única. Respecto a la posibilidad de que las medidas de prevención de la delincuencia acaben expresando el miedo que se intenta combatir, si bien es preciso estar atento para evitar este efecto (que puede derivarse de cier-

73. Para un extenso análisis del desplazamiento, sus tipos y su medida real, *vid.* FELSON, Marcus; CLARKE, Ronald. “La ocasión hace al ladrón”, en este volumen, apartado 9, titulado “La reducción de las oportunidades no suele desplazar el delito”.

tos elementos como rejas, tipos de puertas, etc.) existen estrategias (como la vigilancia natural) que no generan estos efectos secundarios y, en cualquier caso, los códigos técnicos de edificación pueden tener un papel importante regulando y evitando esos efectos contraproducentes.

5.5.5. Inseguridad y cambios urbanos: ¿El fin de la ciudad europea? ¿Qué papel para el Derecho?

Finalmente, la reflexión sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda y la prevención de la delincuencia debe tener en cuenta los profundos cambios urbanos que están teniendo lugar en Europa y en el mundo, algunos de los cuales se han expuesto aquí en relación con España. Cambios urbanos que pueden llegar a cuestionar el modelo histórico de ciudad europea (caso de las *gated communities*) y en definitiva de la sociedad que conocemos.

En este contexto, la discusión sobre estos aspectos en relación con el Derecho también trae a primer plano cuál debe ser su función y el papel que el mismo debe reservar a la intervención pública en relación con las fuerzas del mercado, que tienden a segregar espacialmente y a fomentar la privatización de la seguridad urbana.

Como muestran las anteriores reflexiones, la relación entre seguridad y convivencia es compleja. A los integrantes del Grupo de Análisis y Consulta sobre Seguridad Pública Urbana nos gustaría pensar que la importancia de los efectos que la inseguridad y los intentos por erradicarla pueden tener sobre la convivencia quedará suficientemente reflejada en este estudio preliminar y en la selección de textos que le sigue. No podemos, sin embargo, concluir sin agradecer de forma sincera la enorme disponibilidad mostrada por los autores y editores de los textos seleccionados, cuya procedencia se indica en una nota a pie de página al inicio de cada uno de ellos. Así mismo, nos gustaría expresar nuestro especial agradecimiento a Teresa Llorens y a Òscar Pascual, de la Diputación de Barcelona, por su colaboración en la selección de los textos y en la elaboración de este estudio preliminar.