

Ayuntamientos de izquierdas y control del delito

Conferencia de Clausura del IV Congreso Español de Criminología

Elena Larrauri Pijoan

Facultad de Derecho
Universitat Autònoma de Barcelona

Abstract *

Este artículo presenta las diferentes versiones de las teorías conocidas como 'ventanas rotas', al tiempo que expone las distintas consecuencias de política criminal que se extraen de las mismas. En esta línea se introduce la discusión acerca de los motivos que explican la bajada del índice de delitos en la ciudad de Nueva York. Posteriormente se analiza la influencia de estas teorías en la adopción de otros modelos como las Antisocial Behaviour Orders de Inglaterra y la Ordenanza Cívica aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona.

This paper deals with the Broken Windows theories. It first presents the different versions and after analyses the criminal policy consequences. It explains the discussion surrounding the decline in crime in New York as a case study for the verification of these theories. After it introduces briefly the Antisocial Behaviour Orders existing in England. It ends with a presentation of the civic order passed by the City Hall of Barcelona in 2005 and tries to draw some similarities between these different developments.

"Dieser Beitrag stellt die verschiedenen Versionen der sogenannten broken-windows-Lehren und die von ihnen sich ergebenden unterschiedlichen kriminalpolitischen Folgen dar. Diesbezüglich wird die Diskussion zu den Gründen angegangen, die die Senkung der Kriminalität in der Stadt New York erklären. Darüber hinaus wird der Einfluss der oben genannten Lehren auf die Annahme anderer Modelle wie die englischen Antisocial Behaviour Orders und die von der Barcelona Stadtverwaltung verabschiedenen Ordenanza Cívica analysiert".

Title: The Left at the City Hall and Crime Control
Stadtverwaltung von links und Kontrolle der Kriminalität

Keywords: Criminal Law, Comparative Law, Antisocial Behaviour Orders, Crime Control

Sumario

1. Introducción

2. Incivildades y ventanas rotas

2.1. Las distintas versiones de la teoría de las ventanas rotas

2.2. Críticas a la (s) teoría (s) de las ventanas rotas

2.3. La política criminal de las ventanas rotas

3. ASBO en Inglaterra

4. Ordenanza cívica en Barcelona

4.1. La elaboración y aprobación

4.2. La ordenanza de Barcelona y las teorías de las ventanas rotas

5. Bibliografía

* Este artículo se inscribe en el Proyecto de investigación 'La credibilidad de las penas alternativas' (SEJ2005-08955-C02-01). Para su realización me he beneficiado de las entrevistas realizadas a Joan Delort (Secretari de Seguretat Pública. Conselleria d'Interior i Relacions Institucionals. Generalitat de Catalunya); Rafael Jiménez Asensio (Director de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona) y Josep Maria Lahosa (Director de Serveis de Prevenció. Ayuntamiento de Barcelona) a quienes agradezco las explicaciones suministradas. También agradezco los esfuerzos de Joel Martí, profesor de sociología de la UAB, por hacerme entender las correlaciones, asociaciones, relaciones directas e indirectas y relaciones causales no falsadas.

Convencidas de la necesidad de reimponer el orden pero no dispuestas a restringir su libertad de consumo o a ceder libertades personales; decididas a incrementar su seguridad personal, pero no a pagar más impuestos o a financiar la seguridad de los otros; disgustadas con las actitudes incívicas y el egoísmo descontrolado, pero encantadas con el sistema de mercado que reproduce esta cultura, las angustiadas clases medias buscan apasionadamente la resolución de estas ambivalencias mediante el control de los pobres y la exclusión de los marginados (GARLAND, 2001:195).

1. Introducción

Algunas de las tendencias de los sistemas penológicos en los últimos años se han caracterizado y han sido descritas como una nueva 'cultura del control' (GARLAND,2001), 'populismo punitivo' (BOTTOMS, 1995) o más concretamente en España el surgimiento de un 'nuevo modelo de seguridad ciudadana' (DIEZ RIPOLLÉS,2004).

Generalmente con el uso de estos conceptos se ha pretendido indicar el viraje de un sistema penal orientado fundamentalmente a la resocialización del infractor hacia un sistema penal que persigue la incapacitación. Este fin persigue evitar la delincuencia por medio de la aplicación de penas más severas y sitúa el énfasis no en el cambio del infractor sino esencialmente en el bloqueo de oportunidades para cometer el delito.

Este giro ha sido detectado especialmente por el incremento de personas encarceladas desde la década de los ochenta, y por la aprobación de leyes en los diversos países europeos, y su posterior interpretación y aplicación, que de una u otra forma pueden calificarse de más punitivas ¹.

La existencia de esta mayor severidad penal ha dado lugar a una rica literatura en la criminología acerca del origen de las ansias punitivas en la población, los motivos que pueden explicar el aumento del uso del sistema penal, el contexto social y político en el que se produce, o los factores explicativos de las variaciones entre distintos países (LAPPI-SEPPÄLÄ, 2006).

Sin embargo, si mi apreciación es acertada, no ha existido, cuando menos en España, una discusión acerca de si esta 'cultura del control' se ha reflejado también en el ámbito local y cómo ha influido en los programas de prevención del delito que elaboran los Ayuntamientos de las ciudades. Ello quizás es debido a que los penalistas, por la rigidez de la separación de disciplinas

¹ Los indicadores de este viraje están en GARLAND (2001). Un resumen en castellano en LARRAURI (2006). Los efectos que los cambios legislativos punitivos han tenido en el crecimiento de la población encarcelada pueden leerse en VALERO (2006).

académicas que rige en España, no acostumbramos a considerar los desarrollos que se producen en el ámbito de derecho administrativo sancionador².

Por ello me propongo explorar el impacto de este discurso en el ámbito de las políticas locales, es decir si han existido demandas de la ciudadanía de 'mano dura', contra qué, y cómo los Ayuntamientos han hecho frente a las mismas. En este sentido es de recordar que el Ayuntamiento de Barcelona aprobó una ordenanza cívica (Ordenança de Mesures per Fomentar i Garantir la Convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona) que entró en vigor el 25 de enero de 2006, que si bien ha suscitado protestas y algunos artículos periodísticos ha pasado académicamente mayormente desapercibida.

Debido a que las ideas rara vez surgen en una isla desierta puede resultar de interés prestar primero atención a algunas teorías y políticas aplicadas en Estados Unidos e Inglaterra que quizás han influido en el desarrollo de las políticas locales de prevención del delito.

2. Incivildades y ventanas rotas

De Estados Unidos llegó la 'tesis de las ventanas rotas'. Como es conocido este artículo publicado en 1982 por WILSON y KELLING en la revista *Atlantic Monthly*, fue sumamente influyente para los programas de prevención local del delito.

La tesis de WILSON/KELLING (1982) atrajo una enorme controversia por diversas razones destacadas por TAYLOR (2001). Por un lado, porque debido a sus numerosas formulaciones pueden identificarse cuando menos cinco versiones de la teoría por lo que no es de extrañar las discusiones y desacuerdos; por otro, porque implícitamente diseña una política criminal y en concreto una estrategia policial, por lo que la discusión teórica puede tener importantes consecuencias prácticas.

2.1. Las distintas versiones de la teoría de las ventanas rotas

A continuación resumiré las tres tesis más conocidas de la teoría de las ventanas rotas (TAYLOR, 2001:94-104).

La primera tesis fue formulada entre otros por WILSON (1975) quien partía del hecho de que la gente tiene más miedo del que correspondería a la posibilidad objetiva de ser víctima de un delito³. De esta percepción se derivaron dos ideas recurrentes en la criminología: a) el miedo de la

²No obstante ver SILVEIRA (2006). Respecto de Inglaterra véase BURNEY (2005); la experiencia holandesa puede leerse en VAN SWAANINGEN (2006).

³ Es cierto que no sabemos cual sería el miedo 'objetivo' que debemos tener. Para entender algunas de las variables (sensibilidad al riesgo) que median entre la probabilidad de ser victimizado y el miedo al delito puede verse CHADEE/AUSTEN/DITTON (2007). Debe pensarse además que el concepto de 'miedo' puede expresar muchos sentimientos, entre otros, enfado (DITTON/BANNISTER/GILCHRIST/FARRALL,1999).

población constituye un problema por sí sólo, pues afecta a la vida de los ciudadanos y, en últimas, a su confianza y satisfacción con las instituciones; b) el mayor miedo existente obedece probablemente a que la gente reacciona no sólo al (incremento del) delito sino también al *desorden*.

Importa destacar para entender los cambios subsiguientes que esta primera formulación de la teoría no establece ningún vínculo entre desorden y delito o victimización. Lo único que sugiere es que hay una relación entre desorden y miedo al delito, siendo la hipótesis que a mayor desorden percibido, mayor será el miedo al delito.

La segunda versión que me parece interesante destacar es la de WILSON/KELLING (1982). Esta se diferencia de la anterior en tres formas: a) el desorden no sólo produce más miedo sino que ocasiona más delito; b) aparece formulada de forma longitudinal, esto es, el desorden en las comunidades contribuye por medio de diversos procesos sociales –surge el miedo, se evita salir a la calle, señales de ausencia de vigilancia informal- a que en estas zonas se produzcan más delitos; c) se atribuye a la policía el rol de combatir las incivildades como medio de reducir el delito.

Esta es sin duda la formulación más conocida, y la que intenta ser confirmada o desmentida empíricamente para comprobar si en los barrios en que existe más desorden habrá más delito, esto es, si el desorden por sí solo, controlados los otros factores que contribuyen a la realización de delitos, predice la existencia de un mayor número de delitos.

La tercera versión es la de SKOGAN (1990, cit. por TAYLOR, 2001:100) quien añade como ulterior consecuencia del desorden el declive urbano del barrio. Con lo cual se diferencia del modelo de Wilson de dos maneras: por un lado, porque incluye como resultado cambios ecológicos, en concreto el deterioro de una zona urbana; por otro, porque incorpora factores estructurales (pobreza, inestabilidad y composición racial) como explicación de las incivildades y de la degeneración de las comunidades urbanas.

No obstante, a juicio de TAYLOR (2001) este autor debe catalogarse dentro del modelo de las ventanas rotas porque finalmente afirma que las incivildades juegan un rol independiente en el aumento del delito y que en consecuencia es político criminalmente acertado actuar directamente contra las mismas.

2.2. Críticas a la (s) teoría (s) de las ventanas rotas

Las (por lo menos) tres tesis implícitas en la teoría de la ventanas rotas han sido investigadas por numerosos autores en Estados Unidos, entre los que destacan HARCOURT (1998), SAMPSON/RAUDENBUSH (1999), y TAYLOR (2001). A continuación resumo las, a mi juicio, principales objeciones dirigidas contra las distintas versiones de la teoría de las ventanas rotas.

Los autores más citados que mantienen una línea crítica a la teoría de las ventanas rotas son SAMPSON/RAUDENBUSH (1999). Estos investigadores sugieren como hipótesis alternativa que el

desorden y el delito son síntomas de los mismos procesos y comparten estructuras causales similares, esto es, lo que produce el desorden es también lo que produce el delito, por ello entre ambos hay una relación causal espuria⁴.

En su opinión, los condicionantes estructurales de un barrio (que no son sólo económicos sino que vienen configurados también por la estabilidad y otras características urbanas de una zona⁵) junto con la 'eficacia colectiva' (esto es, la acción social del barrio para organizarse hacia objetivos colectivos dependiendo de su grado de cohesión, confianza y expectativas compartidas) son los factores que explican las variaciones, ambos, del desorden y del delito. Así los condicionantes estructurales, mediados por el grado de eficacia colectiva, influyen en la producción de delito y desorden.

Esta hipótesis es objeto de investigación y estas son las conclusiones más sobresalientes⁶: de forma predecible los condicionantes estructurales de un barrio influyen en el nivel de desorden existente. Por lo que respecta a la tesis de la teoría de las ventanas rotas de que el desorden está asociado con el delito, ésta no se ha confirmado.

“Por el contrario, lo que hemos encontrado es que los barrios que tienen mucho desorden, una vez se mantienen constantes los antecedentes estructurales y la eficacia colectiva, no tienen índices más altos de delincuencia que los vecindarios que tienen poco desorden” (SAMPSON/RAUDENBUSH,1999: 638).

Esta conclusión requiere dos matices: sí encuentran una asociación entre desorden y el delito de robo, lo que sucede es que son escépticos respecto de que este resultado no sea más bien producto de las técnicas de registro de delitos e investigación; el segundo matiz que merece subrayarse es el énfasis con que afirman que estos resultados *no* implican que el desorden sea irrelevante, pues puede existir una relación *indirecta* entre desorden y delito (SAMPSON/RAUDENBUSH, 1999:637), si, como hipótesis por ejemplo, el primero favorece el éxodo del barrio, o disminuye la eficacia colectiva, o desanima a futuros inversores⁷.

⁴ Para repasar el concepto de causa usado en criminología véase BERNARD (2005).

⁵ Como recuerdan HARCOURT/LUDWIG (2006) desde la escuela de Chicago se intenta resolver el enigma de por qué comunidades con un mismo índice de pobreza tienen distintas tasas de delincuencia. Por ello se recurre a buscar variables, como el control social informal (Escuela de Chicago), el desorden (WILSON/KELLING,1982), o la eficacia colectiva (SAMPSON/RAUDENBUSH, 1999).

⁶ Experimento cierta frustración al resumir sólo las hipótesis de estos investigadores y las conclusiones (SAMPSON/RAUDENBUSH,1999:613), no pudiendo detallar las exhaustivas investigaciones que realizan y exponen. Considero por ello indispensable animar a la lectura directa de estos trabajos.

⁷ Si llegados a este punto de la lectura alguien piensa que este razonamiento suena similar al que emplean WILSON/KELLING para defender la importancia del desorden, la duda es totalmente pertinente. De hecho XU/FIEDLER/FLAMING (2005:158) señalan, en un artículo crítico a SAMPSON/RAUDENBUSH (1999), que es evidente que para la teoría de las ventanas rotas el desorden necesita incidir sobre elementos de control social y eficacia colectiva para producir un impacto en el delito. La diferencia probablemente estriba en el énfasis que unos y otros otorgan a las condiciones estructurales como productoras del delito.

Otro autor que ha realizado numerosas investigaciones empíricas es TAYLOR (2001). Como recordaremos este autor diferencia cuando menos tres versiones de la teoría de las ventanas rotas, lo que le permite deslindar los diversos efectos que cada una de ellas atribuye a una ventana rota.

En su opinión la primera versión de la teoría de las ventanas rotas, el desorden incrementa el temor del delito está claramente demostrada⁸. No obstante, como constantemente enfatiza TAYLOR (2001:367), la relación entre desorden y miedo, es una diferencia entre vecinos, no entre vecindarios, esto es, no es una teoría ecológica, sino individual, diferentes vecinos, en función de cuanto desorden perciben, tienen distintos niveles de miedo en un mismo barrio. Indudablemente el desorden percibido no es el único factor que afecta a los niveles de miedo, por ejemplo, el segundo elemento que predice más miedo es el género (TAYLOR, 2001: 230). En consecuencia, la diferencia puede ser mayor entre vecinos, que viven en las mismas condiciones ecológicas, que entre vecindarios.

Por lo que se refiere a la segunda tesis de la teoría de las ventanas rotas, la de que el desorden contribuye a un aumento del delito en una determinada comunidad, considera TAYLOR (2001:107,109,121) que sólo recibe confirmación empírica parcial. La objeción más importante es que las diversas investigaciones usadas para apoyar esta tesis usan datos transversales, por ejemplo, en algunos barrios en los que se aprecia más desorden hay más delito. Pero ello no confirma la hipótesis de la teoría de las ventanas rotas pues ésta es longitudinal: 'el desorden de una comunidad predice un número superior de futuros delitos'.

Por ahora estos estudios longitudinales son inexistentes, pues o bien no han controlado cuánto delito había al inicio, o no han realizado aún estudios prospectivos y se basan exclusivamente en estudios transversales, por lo que desconocemos si el desorden ha incrementado el número de delitos⁹; adicionalmente tampoco se han controlado otros factores básicos de la estructura comunitaria que pueden producir un impacto en los índices del delito, por lo que no sabemos la contribución independiente de los actos incívicos en las tasas de delito en una concreta zona urbana.

Finalmente, por lo que respecta a la tercera versión, también longitudinal, de la teoría de las ventanas rotas, de acuerdo a la cual el desorden ocasiona el declive del barrio al provocar traslados de los vecinos hacia otras zonas de la ciudad, en opinión de TAYLOR (2001:108-109), ésta no ha sido confirmada. Para motivar éxodos de un barrio a otro mucho más relevante que la existencia de delitos es la composición racial, la estabilidad y el status de un barrio. De todos los factores que contribuyen al deterioro de un barrio el desorden parece ser el menos significativo. Por ello

“Cuando todo está dicho y hecho, la composición racial inicial, la estabilidad y el status, parecen más importantes para predecir el ulterior declive urbano que el desorden; y el

⁸ En el mismo sentido SAMPSON/RAUDENBUSH (1999:606).

⁹ En el mismo sentido FAGAN/DAVIES (2000:466); BOTTOMS (2006).

status y la raza parecen cuando menos tan importantes como los actos incívicos para predecir variaciones en los delitos" (TAYLOR, 2001:196).

En últimas la polémica originada por la(s) teoría(s) de las ventanas rotas se entiende mejor al observar las consecuencias de política criminal que de ella se deducen.

2.3. La política criminal de las ventanas rotas

Además de la discusión acerca de la demostración empírica de las hipótesis de la teoría de las ventanas rotas, también han resultado controvertidas las consecuencias de política criminal que se extraen de esta teoría.

Sin duda uno de los motivos de la discusión es la relevancia práctica de cuál es la mejor opción de política criminal para reducir el delito, hacia dónde debe dirigir en concreto la policía sus esfuerzos, y cuál es el éxito que cabe atribuir a la estrategia policial basada en mantener el orden en el descenso de delito de la década de los noventa especialmente en la ciudad de Nueva York.

La política criminal derivada de las ventanas rotas se caracteriza por dirigirse contra el desorden. Recordemos que el rasgo unificador de esta teoría es la aseveración de que atacar directamente el desorden puede contribuir a reducir el delito (SKOGAN, cit. por HARCOURT, 1998), al atribuirle precisamente un rol independiente en la producción de una ulterior delincuencia grave.

En respuesta a ello numerosos autores (SAMPSON/RAUDENBUSH, 1999; FAGAN/DAVIES, 2000; TAYLOR, 2001; ISMAILI, 2003) critican que la teoría de las ventanas rotas desdeña los factores estructurales más lentos, favorecedores de exclusión social y surgimiento del delito, como el status económico del barrio, la composición racial o la estabilidad. Para este grupo de investigadores

"Atacar el desorden público por medio de tácticas policiales agresivas puede ser políticamente popular, sin embargo racionalmente es una estrategia débil para reducir el delito, fundamentalmente porque deja los orígenes comunes de ambos, pero especialmente del último, intactos" (SAMPSON/RAUDENBUSH, 1999:638).

Por lo que más vale seguir afrontando el delito con las estrategias globales habituales (social, comunitaria, policial) de prevención del delito (TAYLOR, 2001).

Una discusión adicional, iniciada por THACHER (2004), es la reflexión de que las campañas o estrategias policiales dirigidas a combatir el desorden aun cuando no reduzcan el delito pueden ser un bien en sí mismo. Esta posición parece ignorar, a juicio de TAYLOR (2005:101), que en política cuando los recursos son escasos deben tomarse opciones en función de cuál es el objetivo prioritario; por otro lado, por lo que acierto a comprender, ningún autor se opone a 'reducir el desorden', más bien la controversia estriba en qué se entiende por desorden y la forma en cómo esta estrategia se lleva a término.

Esta última consideración nos conduce a la segunda polémica acerca de las opciones de política criminal: ¿qué significa reducir el desorden y cómo se hace?. En opinión de TAYLOR (2006) debido a los límites que tiene la actuación policial, ésta no puede proceder contra todos los indicadores de desorden social (por ejemplo, casas abandonadas o deterioradas) y ni siquiera contra los síntomas de desorden físico; por ello combatir el desorden implica, en la práctica, actuar sobre la gente por medio de multas o arrestos, y de ahí el término asociado de estrategias agresivas (*'aggressive policing'*).

Que combatir el desorden significa arrestar a la gente 'desordenada' parece confirmarse cuando KELLING/SOUSA (2001, cit. por HARCOURT/LUDWIG 2006) muestran como ejemplo de estrategia policial basada en la teoría de las ventanas rotas, que en los lugares en los cuales ha existido un mayor número de detenciones por faltas se ha reducido también el delito más grave. No obstante, este resultado es, a juicio de HARCOURT/LUDWIG (2006), lo que los estadísticos denominan "reversión a la media"¹⁰, en los lugares en los que el índice de delitos es más alto son los lugares que experimentan la reducción más importante.

Una tercera polémica es ¿cuál es la relación entre la teoría de las ventanas rotas y las estrategias policiales que se conocen como tolerancia cero (*'zero tolerance'*)? La discrepancia estriba en si existe un vínculo entre la teoría de las ventanas rotas y las estrategias policiales de tolerancia cero¹¹.

Es conveniente para empezar definir la expresión de 'tolerancia cero'. En Estados Unidos, acostumbra a describir una serie de estrategias policiales dirigidas al pequeño delito, a los problemas menores de desorden urbano como medio de conseguir un descenso de los delitos más graves (FAGAN/DAVIES, 2000).

Las reflexiones de los autores acerca del vínculo entre teorías de las ventanas rotas y tolerancia cero parecen encaminarse en la siguiente dirección: en principio la teoría de las ventanas rotas empezó y es compatible con un modelo de policía comunitaria¹² (FAGAN/DAVIES, 2000:468; SAMPSON, 2004; TAYLOR, 2006; HARCOURT/LUDWIG, 2006).

El hecho de que esta teoría haya dado lugar a la aplicación de estrategias policiales agresivas, del estilo de la tolerancia cero, puede deberse a que la teoría ha sido 'traicionada', así lo que empezó como policía comunitaria que debía ser sensible a los síntomas de desorden físico que sufrían los

¹⁰ Concepto estadístico que hace referencia a la tendencia de un valor a estabilizarse hacia la media a lo largo del transcurso del tiempo, haciendo bueno que 'todo lo que sube, baja' (Joel Martí, comunicación personal).

¹¹ KELLING (1999, cit. por Taylor, 2006:107) afirma que no hay un nexo entre ambas. También BRATTON (cit. por DIXON, 2005 y YOUNG, 1999) niega usar tácticas de tolerancia cero. A diferencia de la teoría de las ventanas rotas, las estrategias policiales de 'tolerancia cero' no gozan en Estados Unidos, a juzgar por los intentos de desmarcarse de ellas, de buena reputación.

¹² Como definición introductoria podemos adoptar la siguiente: la policía comunitaria es un compromiso entre los objetivos policiales de dedicarse al delito común grave, y la necesidad de atender a la comunidad preocupada por delitos menores pero crónicos (FAGAN/DAVIES, 2000:468).

barrios, se ha transmutado en la dirección de perseguir el desorden social y el énfasis ha acabado siendo más en gente pobre que en sitios desordenados (FAGAN/DAVIES, 2000:483).

Además de un cambio de objetivos ha existido un cambio de tácticas (FAGAN/DAVIES, 2000:471), y se ha pasado a un modelo de cacheos y arrestos, el cual se ha llevado a cabo de una forma mucho más intensa -incluso controlando estadísticamente por su implicación en actividades delictivas- sobre la población negra (FAGAN/DAVIES, 2000:481-496).

“Consiguientemente en la aplicación de las estrategias policiales de mantenimiento de orden, la raza ocupó el lugar del sitio” (FAGAN/DAVIES 2000:483).

Otros autores parecen más bien concebir que las estrategias policiales de tolerancia cero son en cierto modo una consecuencia natural de la teoría de las ventanas rotas¹³. De hecho, como sugiere TAYLOR (2007), la teoría de las ventanas rotas suministró una legitimación oportuna al modelo de policía comunitaria, puesto que ésta podía dedicarse a resolver los problemas de la comunidad y con ello simultáneamente (pretender) combatir el delito grave; además finalmente la tolerancia cero se admite porque se cree que disminuirá el índice de delitos (TAYLOR, 2006).

Una ulterior discusión de política criminal son los beneficios y los costes de este tipo de estrategias policiales, tomando como ejemplo el descenso de delitos producido en Nueva York desde el año 1993 en el que se llevó a término una estrategia policial basada al parecer en el modelo de las ventanas rotas. Esta reducción de la delincuencia es uno de los factores que explica la popularidad del slogan, y la exportación del modelo a numerosos países.

Los críticos (entre otros HARCOURT, 1998:332-339; YOUNG, 1999:124-25; DIXON, 2005; HARCOURT/LUDWIG, 2006) han apuntado rápidamente que el delito ha descendido en todas las ciudades de Estados Unidos, aun cuando no hubieran adoptado una estrategia policial basada en la teoría de las ventanas rotas.

En segundo lugar, atribuir la reducción a una sola causa, como puede ser una estrategia policial basada en una política de mantenimiento de orden, cuando son tantos los factores que han cambiado (incremento en el número de policías, variaciones en el mercado de las drogas con el fin de la epidemia del crack, cambios demográficos, expansión económica) es arriesgado.

En esta línea contiene cierta ironía la afirmación de LEVITT (2004) “A pesar de que los expertos habían fallado en anticipar el descenso de delitos, no ha existido escasez de hipótesis para explicarlo, después de que se hubiera producido”. Este autor presenta las cifras de menos homicidios y otros delitos en la década de los noventa y repasa los factores que en su opinión no explican el descenso, a saber: 1) el crecimiento económico; 2) el envejecimiento de la población; 3) mejores tácticas policiales; 4) las diversas leyes de regulación de armas; 5) más aplicación de la pena de muerte. Por el contrario, sí explican a su juicio la reducción: 1) el incremento de efectivos

¹³ Aun otros entienden que sólo hay una ligera relación (YOUNG, 1999:128).

policiales; 2) el aumento de condenas de prisión; 3) el fin de la epidemia del crack; 4) la legalización del aborto.

Por último, también se recuerda que

“Además de complicado sumar todos estos factores es insuficiente, ya que no deja espacio para la reflexividad humana –el *sentimiento de injusticia* producto del desempleo por ejemplo, o el *agravio* que producen unas malas prácticas policiales o el encarcelamiento” (YOUNG, 1999:131).

No obstante no debe caerse en desdeñar la influencia de la actividad policial, ‘*police matters*’, pero tampoco reducir toda su actividad al modelo de las ventanas rotas, en vez de a tácticas tradicionales de prevención, detección y arresto (HARCOURT/LUDWIG, 2006). En este sentido se destaca la ‘*revolución en la gestión*’ que se produjo en la policía de Nueva York en la década de los noventa, así como el hecho de que ésta se apoyara en la imagen que la propia policía tiene de sí misma como agente clave en la lucha contra el delito, “en otras palabras: la reforma se apoyó en la cultura policial, en lugar de ir contra ella” (DIXON, 2005).

Por lo que respecta a las consecuencias negativas de esta política basadas en ‘mantener el orden’ o en sancionar las infracciones contra la calidad de vida, estas son, expuestas de forma sintética, las siguientes: aumento significativo del número de detenciones por parte de la policía¹⁴; incremento de las protestas por el excesivo uso de fuerza policial; un impacto desproporcionado de estas políticas en las minorías étnicas; y finalmente el alto coste económico de este tipo de iniciativas (HARCOURT, 1998:377-384).

A lo que Taylor (2006) añade: un aumento de la discrecionalidad con que actúa la policía; el colapso en la práctica del principio de lesividad (*harm principle*); y haber profundizado la división racial¹⁵.

“Por ello lo que fue concebido como estrategias policiales de mantenimiento del orden fue ampliamente percibido por los ciudadanos pertenecientes a minorías como estrategias policiales discriminatorias y basadas en la raza” (FAGAN/DAVIES, 2000:462).

Estas tácticas agresivas conllevan precisamente la retirada de la confianza de la colectividad hacia la policía¹⁶, alejándose de este modo en la práctica de un modelo de policía comunitaria, y contribuyendo a aislarla (FAGAN/DAVIES, 2000:501).

¹⁴ Como advierten FAGAN/DAVIES (2000) las detenciones masivas han producido un aumento del 60% de los casos archivados frente a los tribunales, sin que este dato implique minusvalorar el componente aflictivo de la detención policial.

¹⁵ Es interesante la idea expuesta por HARCOURT/LUDWIG (2006) de que el número de arrestos por faltas parece tener un impacto en la reducción de delitos realizados por hispanos, pero ninguno entre la población negra, debido en su opinión a lo que denominan ‘saturación de estigma’.

¹⁶ Los efectos de la desconfianza en la falta de legitimidad de la policía y cómo ello redundaría en un mayor incumplimiento de la ley pueden verse en el excelente trabajo de TYLER (2003).

Por último, nos interesa entender el crédito y la exportación a otros países de las políticas de tolerancia cero, lo que lleva a reflexionar acerca de por qué resuenan y son tan populares. En opinión de NEWBURN/JONES (2007) existen al menos cinco razones que explican su difusión internacional: 1) aparentemente es un concepto sencillo; 2) es flexible, sin un contenido fijo¹⁷; 3) tiene una gran capacidad simbólica; 4) está asociado con una meta-narrativa de éxito en la disminución de los delitos en Nueva York; 5) concuerda con preocupaciones contemporáneas¹⁸.

Como indica ISMAILI (2003) “la tolerancia cero es una metáfora de nuestra época”. En este sentido la tolerancia cero es un slogan de política criminal, apto para tratar las ansiedades de la población, y los problemas derivados de la exclusión social. El lema refleja el deseo de que nos reconforten y reafirmen acerca de la capacidad del gobierno para controlar el delito, y simultáneamente el deseo *naïve* por un pasado en el que había más orden y autoridad (y que se supone fue mejor). Como afirma YOUNG (1999:129) “los pánicos morales y las panaceas morales van de la mano”.

3. ASBO en Inglaterra

Uno de los primeros países alcanzados por el impacto de las ventanas rotas fue probablemente Inglaterra. A forma de introducción baste recordar que en 1997 con el gobierno del Partido Laborista se aprobaron las *Anti Social Behaviour Order*, en el *Crime and Disorder Act* de 1998, que han sido objeto de reforma en la *Anti-Social Behaviour Act*, 2003. Estas ordenes pretenden sancionar a cualquier persona que ‘actúe de una forma antisocial, en forma tal capaz de causar acoso, alarma o inquietud’ a una o más personas (BURNEY, 2006:205; DUFF/MARSHALL, 2006).

Las ASBO tienen una naturaleza civil y consisten en una prohibición impuesta por los tribunales con una duración mínima de dos años. El contenido de la prohibición puede ser muy variado y detallado pero generalmente consiste en la prohibición de realizar determinados comportamientos o de acercarse a determinados lugares. La infracción de cualquiera de estas condiciones se considera un delito que puede ser castigado con penas de hasta cinco años de prisión.

En esencia estos son los comportamientos objeto de regulación (BURNEY, 2006:209) “comportamientos de acoso e intimidantes; comportamiento que cause alarma o miedo; vecinos ruidosos; ebriedad y comportamiento abusivo; vandalismo, graffiti, y otros daños a la propiedad; tirar basura fuera de los sitios autorizados”.

¹⁷ Advierte YOUNG (1999:137-140) que este slogan es también utilizado por movimientos progresistas y pone como ejemplo el feminista. En el mismo sentido NEWBURN/JONES (2007). Creo que es cierto, lo cual lleva a la reflexión de si determinadas expresiones pueden ser usadas de forma alternativa.

¹⁸ Son interesantes también las reflexiones de estos autores (NEWBURN/JONES, 2007) acerca de cuáles son los requisitos necesarios para que algunas teorías criminológicas devengan políticamente relevantes.

Las tres objeciones reiteradas contra las ASBO son las siguientes (DUFF/MARSHALL, 2006:80; BURNEY, 2006:207): la primera es que debido a que se afirma que la orden no es una pena, ésta puede sustraerse de determinadas garantías que rigen la imposición de un castigo (standard de prueba, o derechos que se reconocen al acusado por ejemplo). Efectivamente la ASBO no es técnicamente una pena por lo que en opinión de los tribunales ingleses puede sustraerse de la Convención de Derechos Humanos (sección 6). No obstante, alguna de las garantías que rigen la imposición de los castigos sí se le aplican (ASHWORTH, 2000; 2004).

La segunda objeción es que las ASBO pueden representar una sanción de una gran severidad, especialmente cuando lo que se impone por ejemplo es la obligación de abandonar la vivienda de protección social o la prohibición de acercarse a una determinada zona.

Finalmente lo que atrae las mayores críticas, es que la infracción de las condiciones contenidas en esta orden constituye un delito que puede ser castigado con pena de prisión de hasta cinco años (BURNEY, 2006:205). El hecho de castigar con pena de prisión no el daño realizado, que en muchos casos no tiene la gravedad suficiente para ser considerado un delito o recibiría una pena ostensiblemente inferior si hubiera sido procesado por el sistema penal (ASHWORTH, 2004), sino el desobedecimiento de la orden es lo que se considera inadecuado en un Estado liberal.

Debido a los dos años mínimos de vigencia de la orden la posibilidad de acabar en la cárcel es relativamente sencilla, como ponen de manifiesto los datos de BURNEY (2006:206) que muestran que en un periodo de tres años se detectó un 42% de infracciones de las ASBO, de las cuales un 55% conllevaron una condena a pena privativa de libertad. No obstante, en opinión del *Home Affaire Select Committee Report on Antisocial Behaviour (House of Commons, 2005)* la imposición de una pena privativa de libertad no se impone sólo por la infracción de la ASBO (SQUIRES/STEPHEN,2005).

Así informa Rod Morgan, responsable dimitido del Consejo de Justicia Juvenil en Inglaterra, que en los últimos tres años el número de jóvenes en prisión aumentó un 26%, y que ello es en parte atribuible a la orden de comportamiento antisocial (*El País*, 27 de Enero,2007).

Veamos a continuación si las teorías de la ventanas rotas y el ejemplo de la legislación para combatir el desorden y el comportamiento antisocial han tenido alguna influencia en España, para ello me concentraré en el caso de la ordenanza cívica de Barcelona.

4. Ordenanza cívica en Barcelona

4.1. La elaboración y aprobación

Después de exponer la discusión norteamericana acerca de la teoría de las ventanas rotas, y cómo esta ha tenido una cierta influencia en la creación de las ASBO, es el momento de prestar atención

a la situación española para detectar si esta discusión ha servido para modelar algunas políticas locales¹⁹.

Como quizás es conocido también en Barcelona fue aprobada una ordenanza cívica en el año 2005 (Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, 24 de gener de 2006).

Esta ordenanza pretende 'regular el uso del espacio público' y dotarse de 'un instrumento eficaz para hacer frente a las nuevas situaciones y circunstancias que pueden afectar o alterar la convivencia y que, igualmente como en cualquier otra gran ciudad europea, se están sucediendo últimamente en Barcelona, en un mundo cada vez más globalizado' (Exposición de motivos y artículo 1).

La orden enumera un catálogo de *actividades* prohibidas: atentados contra la dignidad de las personas mediante actitudes discriminatorias (art.16); grafitos y pintadas (art.19); juegos y apuestas (art.26); juegos y competiciones deportivas como patines o monopatines (art.30); mendicidad y ofrecimiento de cualquier bien o servicio a las personas en el interior de los vehículos (art.34); ofrecer, solicitar, aceptar o realizar servicios sexuales retribuidos (art.38); realizar necesidades fisiológicas en la vía pública (art.43); consumir bebidas alcohólicas en vidrio o latas en la vía pública (art.46); venta ambulante de alimentos, bebidas y otros productos (art.50); prestación de servicios no autorizados como el tarot o tatuajes (art.54); hacer un uso impropio de los servicios públicos como acampar o lavarse en las fuentes (art.58); conductas vandálicas, agresivas o negligentes en el uso del mobiliario urbano (art.62); correcto uso de parques y jardines e incluso 'se prohíbe usar jabón u otros elementos de higiene en las duchas públicas de las playas' (art.65).

La ordenanza prevé para cada uno de estos comportamientos *multas* que pueden ir desde 1 a 750 E (infracciones leves), 770,01 a 1.500 (infracciones graves) y de 1.500,01 a 3.000E para las muy graves. Establece asimismo que se pueden *sustituir* las multas²⁰ por participación en sesiones formativas o trabajos en beneficio a la comunidad (art.93), y admite la mediación en el caso de menores (art.86). Este sistema de mediación es denominado 'mediación impropia', porque una de las partes es la administración que es la misma que media. En cualquier caso interesa resaltar que no sustituye a la multa, y que se considera un recurso técnico de la administración, no una opción a la cual puede acogerse el menor.

La aprobación de esta ordenanza en el Ayuntamiento contó con el respaldo de PSC, CiU, ERC, la abstención del PP²¹, y el voto en contra de IC-EUiA²².

¹⁹ ASENS (2006) vocal de la Comisión de Defensa del Colegio de Abogados afirma que el modelo de esta ordenanza está claramente inspirado en la teoría de las ventanas rotas y las estrategias de tolerancia cero. En el mismo sentido SILVEIRA (2006:240)

²⁰ En el caso de menores el Ayuntamiento se obliga a sugerir la sustitución de las multas por trabajos en beneficio a la comunidad; en el supuesto de adultos la sustitución sólo se producirá si éste lo sugiere (Josep María Lahosa, comunicación personal).

²¹ Quienes en vez de tolerancia cero apuestan por la 'firmeza diez' (*El País*, 20 de enero, 2007).

Es una cuestión controvertida si este nuevo problema social denominado 'incivismo' responde a unos problemas reales de la ciudadanía o más bien a una campaña creada por algunos medios de comunicación. Los concejales que no votaron la ordenanza arguyen que este problema no estaba contemplado en el pacto de gobierno que se realizó en el mismo año y que su descubrimiento obedece a una campaña lanzada por *La Vanguardia*.

En este sentido ASENS (2006) apunta que *La Vanguardia* publicó 32 portadas referidas al tema entre los meses de julio y agosto de 2005. Ello concordaría con el análisis de Estrada (2004) referido a Suecia de que cuando los socialdemócratas están en el gobierno el delito deviene un problema público (y es usado como una forma de socavar el Estado social y evitar pagar impuestos), y es presentado como fruto fundamentalmente de personas amorales que debe ser resuelto con estrategias de prevención situacional²³. Si bien esta táctica puede ser utilizada también por los partidos socialistas, como realizó el PSOE en España en el año 2001-2 (SOTO, 2005).

También se destacan los intereses electorales del PSC el cual, alarmado ante el declive electoral, decidió sumarse a la iniciativa de recuperar el espacio público (SILVEIRA, 2006).

Por otro lado las fuentes del Ayuntamiento consultadas destacan que en las encuestas globales realizadas, la inseguridad aparecía entre los primeros problemas de los vecinos en el periodo 1999-2006, y que el índice de victimización aumenta en este periodo un 8% detectándose sólo una ligera bajada a partir del año 2006 (Josep Maria Lahosa, comunicación personal). Por lo que sus defensores arguyen que el proceso de elaboración de la ordenanza ya estaba en marcha, aun cuando deben reconocer que la presión mediática lo aceleró (JIMÉNEZ ASENSIO, 2005).

4.2. La ordenanza de Barcelona y las teorías de las ventanas rotas

A continuación intentaré presentar las semejanzas y diferencias con la discusión norteamericana.

a) La *legitimación* de la ordenanza no recurre a la reducción del delito grave. La ordenanza apela constantemente a 'la necesidad de hacer frente a la ocupación intensiva del espacio público por determinados colectivos' y de forma tajante los responsables municipales afirman que la ordenanza cívica no tiene nada que ver con la prevención del delito. Sin embargo sí puede encontrarse una cierta influencia por ejemplo en la Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya (ESPC) cuando se introduce la pregunta por la relación entre molestias e inseguridad acercándose

²² La elaboración y aprobación de la ordenanza, así como las controversias que suscitó están muy bien expuestas en SILVEIRA (2006:239-245).

²³ Para entender un poco más como el complejo medios de comunicación/partidos políticos influyen no sólo en qué pensar, sino en ocasiones en cómo pensar, véase GREEN (2007).

de este modo a la primera versión de la teoría de las ventanas rotas (esto es, que el desorden causa miedo).²⁴

b) La ordenanza de Barcelona apunta a los síntomas de desorden social, y los problemas más alegados por sus redactores son los comportamientos vandálicos con motivo de celebraciones deportivas, las personas que limpian cristales en los semáforos, la venta ambulante, o la ocupación de parques públicos por familias. Por el contrario, no hay ninguna referencia a las señales de *desorden físico* que tan características son de las encuestas norteamericanas, coches quemados, casas en estado de abandono o basura acumulada. Evidentemente se me advierte que estos comportamientos ya están recogidos en la Ordenanza sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona (Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, 15/1/1999), pero como lo mismo puede decirse de casi todos los comportamientos que se han regulado en la Ordenanza de 2006, puede pensarse que el desorden físico no ha sido muy relevante para construir el discurso del desorden. Ello puede ser debido a que el deterioro físico no existe en tanta medida como en las ciudades norteamericanas, o a que no se interpreta como una señal de 'desorden' sino de 'suciedad'. Pues como remarcan SAMPSON/RAUDENBUSH (2004), los mismos indicadores no tienden a ser interpretados del mismo modo, y la apreciación del 'desorden' aparece generalmente vinculado a la existencia de grupos étnicos minoritarios, mientras que podríamos añadir, que el concepto de 'suciedad' tiende más a atribuirse a la presencia de turismo.

c) Si atendemos a la *inspiración ideológica* de este programa parece recibir ligeras influencias del ámbito anglosajón, fundamentalmente en el énfasis en los valores de respeto, los deberes de la ciudadanía, y la necesidad de recuperar la calle para los ciudadanos 'decentes'.

A diferencia de Inglaterra no existe sin embargo una actitud asertiva que afirme claramente que estos son valores progresistas puesto que protegen a los colectivos más vulnerables, sino sólo una ligera apelación a que estos valores no debieran ser tachados de conservadores (JIMÉNEZ ASENSIO, 2005). Dicho de otro modo: el realismo de izquierdas (YOUNG, 1999:138) no ha llegado a España.

Lo cual no implica que no llegue en un futuro, a juzgar por las campañas electorales municipales desarrolladas por candidatos socialistas de algunas ciudades del extrarradio de Barcelona como Sabadell (PSC, Manuel Bustos) y Hospitalet (PSC, Celestino Corbacho). Este último manifestó que su reto es "gobernar la convivencia, la seguridad y el civismo desde la convicción y el orden", para lo cual "necesitará policía también viernes y sábado" (*El País* Cataluña, 17 de enero, 2007).

d) Sí es semejante el tratamiento unitario que se produce a una diversidad de comportamientos que poco tienen en común, como por ejemplo los actos vinculados a la exclusión social (mendicidad, 'limpias', o venta ambulante), comportamientos delictivos (peleas o daños en los bienes públicos) y actos que dificultan la vida comunitaria (ruido, basura, orinar en público) bajo

²⁴ No obstante, en la entrevista mantenida con Joan Delort (Secretari de Seguretat Pública) pude constatar que él sí era plenamente consciente de los dos niveles de la teoría de las ventanas rotas, esto es, la tesis de que el desorden causa miedo y contribuye a la realización de delitos.

una misma denominación como es el de 'actos incívicos'. Un nuevo intento de regular a las personas que viven en los márgenes y en *situaciones de exclusión social* (por composición étnica y pobreza).

Si bien la ordenanza tiene que ver con la regulación del uso de la vía pública vinculado al turismo²⁵, aparece también de forma destacada la inmigración. En este sentido se ha destacado que la ordenanza constituye un intento de manejar la diversidad cultural (SILVEIRA, 2006:250).

“(...) no se puede negar que el dictado de la ordenanza tiene que ver y mucho con el fenómeno de la diversidad cultural existente en la ciudad. En el trasfondo de la ordenanza, y aunque no se diga expresamente en ella, hay una preocupación y malestar evidente por parte de los administradores de la ciudad en relación con los hábitos y costumbres que los cada vez más numerosos colectivos de inmigrantes arraigados en la ciudad practican en los espacios públicos”.

e) No parece que en Barcelona se sigan las tácticas asociadas a las estrategias policiales agresivas denominadas de tolerancia cero basadas en el *stop and search* (cacheos, identificación), y en las detenciones por simples infracciones o faltas. Parece que el desorden no ha aumentado la actividad policial (Joan Delort, comunicación personal).

Pero esta afirmación debe tomarse con cautela puesto que carecemos absolutamente de datos para saber en qué medida el desorden contribuye al control policial y nutre finalmente el sistema penal.

Por otro lado es notorio que respecto de determinados colectivos, como el de las trabajadoras sexuales, la ordenanza permite una persecución que el derecho penal no autoriza (ARELLA Y OTRAS, 2007:147-152).

f) La forma en cómo se pretende regular los actos incívicos se basa en España en el derecho administrativo y no en el derecho penal. Respecto de ello se discute en Inglaterra acerca de qué vía resulta más apropiada. Así por ejemplo DUFF/MARSHALL (2005:75) cuestionan la corrección de emplear el derecho administrativo basándose fundamentalmente en las siguientes consideraciones: las multas pueden ser muy gravosas; el standard de prueba es muy inferior al existente en el derecho penal; la sanción no consigue censurar el comportamiento, cuestión que, a su juicio, sí es procedente pues aun cuando no haya un daño (*harm*) sí hay un mal (*wrongful offence*).

²⁵ También el turismo tiene un lugar en la ordenanza. Es conveniente analizar las relaciones entre turismo, alcohol y desorden pues “La economía nocturna es un sitio crucial para la sociedad post industrial consumista y el desorden no está en oposición a este modelo económico dominante sino que forma parte inextricable del mismo” (HOBBS/WINSLOW/HADFIELD/LISTER, 2005: 174).

Al margen de la discusión filosófica acerca de cuando es apropiado la intervención del derecho penal para perseguir estos comportamientos quizás deba advertirse que la barrera que separa el derecho administrativo sancionador del derecho penal no es infranqueable.

f1) En ocasiones el recurso a la vía penal se produce porque la desobediencia de la ordenanza se denuncia por delito de desobediencia, puesto que si avisada la persona no desiste en la actividad pasa a ser denunciada como autora de un delito de desobediencia a la autoridad.

Críticamente Carlos González (2006) señala que ello debería aplicarse a todos los ciudadanos que infringen alguna ordenanza municipal (estacionar en lugar prohibido, bajar muebles en días distintos a los autorizados) o incluso a los condenados por un delito de robo que en su segundo robo realizarían, además, un delito de desobediencia a la autoridad.

Este fue también el caso cuando en la aplicación de la ordenanza los policías además de sancionar por una infracción de la misma denunciaron en la vía penal a las muchachas que se negaron a retirar los pies del banco por falta de desobediencia (*El País*, 26 de enero, 2007).

f2) También puede llegar a la vía penal porque en el transcurso de la infracción se produzca el supuesto no infrecuente de la denuncia por un delito de resistencia o atentado.

Para finalizar este ejercicio comparativo sería interesante analizar cómo está siendo aplicada esta ordenanza. Al respecto por ahora hay pocos datos²⁶, pero creo que puede detectarse una gran discrepancia entre lo que molesta, crea inseguridad y lo que se persigue.

Así la conducta más denunciada es la de 'venta ambulante' (17.334 denuncias, un 32,19%; 19,20% las pintadas y carteles; 15,54% el consumo de bebidas alcohólicas; 7,99% necesidades fisiológicas; 7,95% la demanda y oferta de servicios sexuales; y muy lejos las conductas vandálicas 0,21%, en números absolutos 11 denuncias en un año de aplicación; *El País*, 20 de enero, 2007).

Los colectivos más multados parecen ser el de los vendedores ambulantes, el de los jóvenes y el de las trabajadoras sexuales. Y para observar el 'gran' rechazo, molestias e inseguridad que suscita por ejemplo la venta callejera entre la población, basta leer un párrafo de una sentencia que condena a Alexander (ciudadano de Ruanda) por un delito contra la propiedad intelectual a la pena de prisión de seis meses, y por el delito de resistencia a la pena de prisión de 9 meses puesto que dio un golpe al agente en su huida, en la que aprovechó para tirar la manta que portaba con los CDs y DVDs,

"los cuales no pudieron ser recuperados por apoderárselos los numerosos peatones que había en el lugar" (SAP Huelva 61/2005 de 17 de marzo, JUR 2005 144379).

²⁶ Hay un informe que la concejal Assumpta ESCARP presentó a la prensa de 'Un año de ordenanza' (*El País*, 19 de enero, 2007). Pero a pesar de haber sido publicado parece ser que no es público.

Cuesta creer que la venta ambulante sea un problema social, un desorden o un acoso para el viandante, y sí más bien una pérdida económica para los intereses comerciales. Ello explicaría asimismo la aplicación tan selectiva de la ordenanza, pues, hasta donde tengo conocimiento, en los supuestos de venta callejera no se multa al comprador, como estipula la ordenanza, y como sí se realiza en el caso de la demanda de servicios sexuales.

También se perciben resistencias cuando además se intenta recurrir al derecho penal para castigar la venta ambulante. En esta línea pueden leerse los razonamientos de numerosos jueces que se esfuerzan en realizar una interpretación restrictiva del delito previsto en el art. 270 del código penal, en base a argumentos que destacan la falta de lesividad merecedora de una intervención penal en los casos de venta ambulante (CASTIÑEIRA/ROBLES, 2007).

De igual modo el rechazo que produce el trabajo sexual también debe ser objeto de un análisis más pausado. La Ordenanza Cívica ha sido usada para invisibilizar el trabajo sexual multando de forma discrecional en algunas zonas y consintiendo de facto en otras (véase ARELLA Y OTRAS, 2007: 147-152). Pero la oposición a éste no ha existido siempre ya que las trabajadoras del sexo también son vecinas, por lo que las protestas pueden deberse a la política seguida de dispersión, producto de los proyectos de renovación de los centros urbanos, y a una forma más de expresar angustia y resistencia a la inmigración (ARELLA Y OTRAS, 2007: 73-76).

También en este ámbito debieran estimularse las encuestas deliberativas pues, de forma similar a como sucede en el tema del delito (GREEN, 2006), las actitudes de la población varían con el conocimiento y la discusión. Así por ejemplo en fenómenos como el botellón el apoyo a que la policía pueda requisar bebidas pasa del 65 al 33%, o el apoyo a una multa por el consumo en lugares no habilitados pasa del 69 al 35 % (*El País*, 20 de abril de 2007).

Además, en últimas, el problema de dar pábulo a las quejas de los vecinos no es sólo que sea ineficaz, pues sólo consigue trasladar el problema, sino que además reafirma la ilegitimidad de este trabajo, y refuerza el 'no discurso' de los prejuicios (JULIANO, 2004).

Para concluir: sería conveniente que una política criminal progresista de prevención local del delito se orientara por los siguientes principios expuestos por BOTTOMS (2006: 273-278) y que resumo:

- a) tomarse en serio los actos incívicos porque estos guardan relación con el orden social²⁷, lo cual conlleva no desconectarlos del contexto local urbano en el cual se producen y afrontarlos por ello de forma conjunta;

²⁷ Diversos autores (TYLER, 2003; INNES, 2004; BOTTOMS, 2006; HUSAK, 2006) se esfuerzan en entender y hacernos comprender por qué los actos incívicos suscitan una fuerte reacción normativa. Ello quizás es en parte porque emiten el mensaje de que no hay orden o control social local, de que a las autoridades no les importas y en este sentido pueden ser interpretados como una afrenta a tu status. Del mismo modo el hecho de que sean realizados por jóvenes es leído como una falta de deferencia (BURNEY, 2005:65)

- b) resolver la problemática ocasionada por los actos incívicos comporta buscar soluciones que impliquen a la comunidad más allá de la ejecución de ordenanzas jurídicas;
- c) la intervención efectiva en un barrio debe estar compuesta por elementos horizontales (la participación de la comunidad) y verticales (la intervención de instituciones exteriores), ambas son necesarias para emitir la señal de que en esta comunidad existe el control y el orden social necesarios;
- d) la intervención puede estar guiada por el resentimiento (valor normativo), pero no por la venganza (sentimiento basado en el poder)²⁸;
- e) el aviso que las autoridades debieran emitir no es cuántas sanciones se han impuesto al amparo de las diversas ordenanzas, sino el mensaje normativo de que los actos incívicos persistentes causan daño a los vecinos;
- f) no se debería invocar al derecho penal para perseguir actos incívicos que no causen daño (*harm*), a no ser que estos fueran ofensivos de forma persistente (*wrongful offence*), y aun en este caso deberían recordarse los principios expuestos anteriormente.

5. Bibliografía²⁹

ARELLA, C.-FERNANDEZ, C.-NICOLAS, G.-VARTABEDIAN, J. (2007), *Los pasos (in) visibles de la prostitución*. Barcelona, Editorial Virus.

ASHWORTH, A.(2000), "Is the criminal law a lost cause?" en *The Law Quarterly Review*, January, vol.116: 225-256.

- (2004), "Social control and 'Anti-social behaviour': The subversion of Human Rights?" en *The Law Quarterly Review*, January, vol.120: 263-291.

ASENS, J. (2006), "La política de 'tolerancia cero' a la ciutat" en <http://lahaine.org/index.php>

BERNARD, T. (2005), "Causas de la delincuencia violenta" en CID, J. - LARRAURI, E. (coords) (2005) *La Delincuencia Violenta*. Valencia, Tirant lo Blanch.

BOTTOMS, A. (1995) "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing" en CLARKSON, C.M.V.-MORGAN, R. (eds) *The Politics of Sentencing Reform*. Oxford, Clarendon Press.

²⁸ La distinción es de BARBALET (cit. por BOTTOMS, 2006:261) y se refiere a que el resentimiento es una emoción producto de que otros se han comportado en forma normativamente no aceptable. La venganza es una emoción basada en relaciones de poder, que pretende reafirmar la visión de uno mismo y castigar al que la ha usurpado.

²⁹ Cerrada el 1 de Junio, 2007.

- (2006), "Incivilities, Offence and Social Order in Residential Communities" en VON HIRSCH, A.-SIMESTER, AP (eds) *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford, Hart Publishing.

BURNEY, E. (2005), *Making People Behave*. Cullompton, Willan Publishing.

- (2006), " 'No Spitting': Regulation of Offensive Behaviour in England and Wales", en VON HIRSCH, A. - SIMESTER, AP (eds) *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford, Hart Publishing.

CASTIÑEIRA, M.T. - ROBLES, R. (2007), "Cómo absolver a los 'top manta'?" en *Indret* (www.indret.com) abril, 2/2007.

CHADEE, D.-AUSTEN, L.-DITTON, J. (2007), "The relationship between likelihood and fear of criminal victimization" en *British Journal of Criminology*, 47:133-53.

DIEZ RIPOLLÉS, J.L. (2004), 'El nuevo modelo de seguridad ciudadana' en *Jueces para la Democracia*, número 49, marzo.

DITTON, J.-BANNISTER, J.- GILCHRIST, E. -FARRALL, S. (1999), "Afraid or Angry? Recalibrating the 'fear' of crime" en *International Review of Victimology*, vol 6: 83-99.

DIXON, D. (2005), "Why don't the police stop crime?" en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38/1:2-24.

DUFF, RA-MARSHALL, SE (2006), "How Offensive can you get?" en VON HIRSCH, A.- SIMESTER, AP (eds) *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford, Hart Publishing.

ESTRADA, F. (2004), "The transformation of the Politics of Crime in High Crime Societies" en *European Journal of Criminology*, 1/ (4) : 419-443.

FAGAN, J.- DAVIES, G. (2000), "Street Stops and Broken Windows: Terry, Race and Disorder in New York City", *Fordham Urban Law Journal*, vol.28:457-504.

GARLAND, D. (2001), *The Culture of Control*. Oxford, University Press. Traducción al castellano, *La Cultura del Control*, Madrid, Gedisa, 2005.

GONZALEZ ZORRILLA, C. (2006), "Tráfico de personas, inmigración y prostitución: entre realidad y estereotipos". Inédito.

GREEN, D. (2006), "Public Opinión versus Public Judgement about Crime", en *British Journal of Criminology*, 46: 131-154.

- (2007), "Comparing penal cultures: two responses to child-on-child homicide" en *Crime and Justice. A review of research*. Michael TONRY (ed). Chicago, Chicago University Press (en prensa).

HARCOURT, B. (1998), "Reflecting on the subject: A critique of the social influence conception of deterrence, the broken windows theory, and order-maintenance policing New York style", en *Michigan Law Review*, 97: 291-398.

-- -LUDWIG, J. (2006), "Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five City-Social Experiment", en *University of Chicago Law Review* 73(1) 271-320.

HOBBS, D. - WINLOW, S. - HADFIELD, P. - LISTER, S. (2005), "Violent hypocrisy: Governance and the night-time economy" en *European Journal of Criminology*, 2/2:161-185.

HUSAK, D. (2006), "Disgust: Metaphysical and Empirical Speculations" en VON HIRSCH, A.-SIMESTER, AP (eds) *Incidivilities. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford, Hart Publishing.

INNES, M. (2004), "Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action" en *The British Journal of Sociology* 55/3:335-355.

ISMAILI, K. (2003), "Explaining the cultural and symbolic resonance of zero tolerance in contemporary criminal justice" en *Contemporary Justice Review* 6/3: 255-264.

JIMENEZ ASENSIO, R. (2005), "Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana" en *Anuario del Gobierno Local*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local.

JULIANO, D. (2004), *Excluidas y Marginales*. Madrid, Cátedra.

LAPPI-SEPPÄLÄ, T. (2006), "Política criminal y penas alternativas a la prisión en los países escandinavos" en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 90.

LARRAURI, E. (2006), "Populismo Punitivo y cómo Resistirlo", en *Jueces para la Democracia*, número 55, marzo.

LEVITT, S. (2004), "Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not" en *Journal of Economic Perspectives*, 18/1:163-190.

NEWBURN, T.-JONES, T. (2007), "Symbolizing crime control: Reflections on zero Tolerance" en *Theoretical Criminology*, 11/2: 221-245.

SAMPSON, R.J.- RAUDENBUSH, S.W. (1999), "Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in Urban Neighborhoods" en *American Journal of Sociology*, 105/3:603-51.

- (2001) "Disorder in urban Neighborhoods -does it lead to crime?" en *National Institute of Justice*, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>.

- (2004) "Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of 'Broken Windows'" en *Social Psychology Quarterly*, 67/4:319-42.

SAMPSON, R.J. (2004), "Neighborhood and community" en *New Economy*.

SILVEIRA, H. (2006), "Barcelona y el 'fomento de la convivencia' a través de la represión del espacio público" en Bergalli,R.-Rivera,I. (coords) *Emergencias urbanas*. Barcelona, Anthropos.

SOTO, S. (2005), "La delincuencia en la agenda mediática", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 112:75-130.

SQUIRES, P.-STEPHEN, D. (2005), "Rethinking ASBOs" en *Critical Social Policy*, 25/4:527-28.

TAYLOR, R. (2001), *Breaking away from Broken Windows*. New York: Westview Press.

- (2006), "Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures" en WEISBURD, D.-BRAGA, A. (eds) *Police Innovation*. Cambridge, Cambridge University Press.

- (2007), "The incivilities or 'Broken Windows' Thesis" en SULLIVAN, L.E. (ed) *Handbook of Law Enforcement*. Thousand Oaks, Sage.

THACHER, D. (2004), "Order Maintenance Reconsidered: Moving Beyond Strong Causal Reasoning", en *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 94.

TYLER, T.R. (2003), "Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law" en TONRY, M. (ed) *Crime and Justice. A review of research*. Vol.30. Chicago, The University of Chicago Press.

VALERO, V.(2006), "Repercusiones de la política criminal en el sistema de ejecución de penas" en *Congres Penitenciari Internacional*, Barcelona, 2006 (inédito).

VAN SWAANINGEN, R. (2006), "Barriendo las calles. Sociedad civil y seguridad ciudadana en Róterdam" en *REIC* (2007, pendiente de publicación).

WILSON, J.Q. (1985), *Thinking About Crime*. New York, Vintage, 1975; revised edition.

XU, Y.-FIEDLER, M.-FLAMING, K. (2005), "Discovering the impact of community Policing: the broken windows thesis, collective efficacy, and citizens' judgement" en *Journal of Research in Crime and Delinquency* 42/2:147-86.

YOUNG, J. (1999), *The exclusive society*. London, Sage.