

TERRITORIO DELLA RICERCA  
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE  
RIVISTA INTERNAZIONALE  
DI CULTURA URBANISTICA

05



# La città sicura

riflessioni  
programmi ed  
esperienze  
progettuali



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI NAPOLI FEDERICO II  
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.



Edizioni Scientifiche Italiane

**Centro Interdipartimentale  
di Ricerca L.U.P.T (Laboratorio di  
Urbanistica e Pianificazione Territoriale)**

**Università degli Studi di Napoli Federico II**



**Rivista Internazionale semestrale  
di Cultura Urbanistica**

**Direttore responsabile**

Mario Coletta Università degli Studi di Napoli Federico II

**Comitato scientifico**

Robert-Max Antoni Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)  
Tuzin Baycan Levent Università Tecnica di Istanbul (Turchia)  
Pierre Bernard Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)  
Roberto Busi Università degli Studi di Brescia  
Maurizio Carta Università degli Studi di Palermo  
Pietro Ciarlo Università degli Studi di Cagliari  
Biagio Cillo Seconda Università degli Studi di Napoli  
Giancarlo Consonni Politecnico di Milano  
Enrico Costa Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
Concetta Fallanca Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
José Fariña Tojo ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)  
Francesco Forte Università degli Studi di Napoli Federico II  
Adriano Ghisetti Giavarina Università degli Studi di Chieti Pescara  
Pierluigi Giordani Università degli Studi di Padova  
Francesco Karrer Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Giuseppe Las Casas Università degli Studi della Basilicata  
Giuliano N. Leone Università degli Studi di Palermo  
Francesco Lo Piccolo Università degli Studi di Palermo  
Oriol Nel·lo Colom Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)  
Eugenio Ninios Atene (Grecia)  
Rosario Pavia Università degli Studi di Chieti Pescara  
Giorgio Piccinato Università degli Studi di Roma Tre  
Daniele Pini Università di Ferrara  
Piergiuseppe Pontrandolfi Università degli Studi della Basilicata  
Amerigo Restucci Università Iuav di Venezia  
Mosè Ricci Università degli Studi di Genova  
Giulio G. Rizzo Università degli Studi di Firenze  
Ciro Robotti Seconda Università degli Studi di Napoli  
Jan Rosvall Università di Göteborg (Svezia)  
Inés Sánchez de Madariaga ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)  
Paula Santana Università di Coimbra (Portogallo)

Michael Schober Università di Freising (Germania)

Paolo Ventura Università degli Studi di Parma

**Coordinamento editoriale**

Raffaele Paciello

**Comitato centrale di redazione**

Antonio Acierno (Caporedattore)

Teresa Boccia e Giacinta Jalongo (coord. relazioni internazionali)

Biagio Cerchia, Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Valeria Mauro, Angelo Mazza, Francesca Pirozzi, Mariarosaria Rosolia, Luigi Scarpa, Marilena Cantisani

**Redattori sedi periferiche**

Massimo Maria Brignoli (Milano), Michèle Pezzagno (Brescia), Gianluca Frediani (Ferrara), Michele Zazzi (Parma), Michele Ercolini (Firenze), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (Roma), Matteo Di Venosa (Pescara), Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (Napoli), Remo Votta e Viviana Cappiello (Potenza), Domenico Passarelli (Reggio Calabria), Giulia Bonafede (Palermo), Francesco Manfredi Selvaggi (Campobasso), Maria Valeria Mininni (Bari), Elena Marchigiani (Trieste), Beatriz Fernández Águeda (Madrid), Josep Antoni Báguena Latorre (Barcellona)

**Responsabili di settore Centro L.U.P.T.**

Paride Caputi (Progettazione Urbanistica), Ernesto Cravero (Geologia), Amato Lamberti (Sociologia), Romano Lanini (Urbanistica), Giuseppe Luongo (Vulcanologia), Luigi Piemontese (Pianificazione Territoriale), Antonio Rapolla (Geosismica), Guglielmo Trupiano (Gestione Urbanistica), Giulio Zuccaro (Sicurezza del Territorio)

**Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T.**

Maria Scognamiglio

**Traduzioni**

Sara Della Corte (spagnolo), Ingeborg Henneberg (tedesco), Valeria Sessa (francese), August Viglione (inglese)

**Edizione**

ESI Edizioni - Via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Telefono +39.081.7645443 pbx - Fax +39.081.7646477

Email [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

**Impaginazione e grafica**

Zerouno | [info@zerounomedia.it](mailto:info@zerounomedia.it)

Autorizzazione del Tribunale di Napoli N. 46 del 08.05.2008

Direttore responsabile Mario Coletta

La città sicura. riflessioni, programmi ed esperienze progettuali

# Sommario

## Editoriale

Per una città sicura, amica, aperta, libera e liberante. Verso quale città?

*di Mario COLETTA*

5

## Interventi

Lo spazio dell'insicurezza e l'insicurezza dello spazio. Una riflessione.

*di Pierluigi GIORDANI*

31

El crimen: impactos sobre el planeamiento urbano y el ambiente

*de P. SANTANA, R. SANTOS, C. COSTA, N. ROQUE, A. LOUREIRO*

39

Aspetti geologici e geosismologici del terremoto de L'Aquila del 6 Aprile 2009 ed implicazioni sulle modalità di valutazione dell'hazard sismico in Italia

*di A. RAPOLLA, S. DI NOCERA, F. MATANO, V. DI FIORE, V. PAOLETTI, E. RAPOLLA, D. TARALLO*

49

L'Aquila: antico e nuovo a un anno dal terremoto

*di Adriano GHISSETTI GIAVARINA*

63

Sicurezza e crisi economica. Alcune considerazioni

*di C. GIANNONE*

69

Vivere e camminare in città: un riferimento disciplinare consolidato

*di Roberto BUSI*

81

La pianificazione degli spazi rurali nell'area metropolitana di Napoli: una sfida impossibile?

*di Biagio CILLO*

95

Le colombaie e le prime reti di comunicazione spaziali a difesa e sviluppo del territorio

*di Ciro ROBOTTI*

113

Urbanismo, seguridad pública y convivencia. Con referencia específica a la ciudad de Barcelona

*de Juli PONCE*

123

La Sicurezza del Territorio dai Disastri Naturali. La Regione Campania: un Territorio ad Alto Rischio. Gli Studi condotti al Centro PLINIVS e le tematiche aperte

*di Giulio ZUCCARO, Francesco CACACE*

137

Urbanistica securitaria: modelli, limiti e prospettive di ricerca

*di Antonio ACIERNO*

153

## Saluto Arturo Rigillo

Arturo Rigillo o della "silenziosa operatività"

*di Mario COLETTA*

171

## Rubriche

## **Urbanismo, seguridad pública y convivencia. Con referencia específica a la ciudad de Barcelona**

*di Juli PONCE*

La relazione tra concentrazione urbana e sicurezza pubblica è riconosciuta a livello internazionale, così come il contributo della pianificazione e della progettazione urbanistica alla mitigazione e/o risoluzione di alcuni conflitti nello spazio urbano.

In Spagna i modelli insediativi degli ultimi anni, informati alla segregazione fisico-sociale, alla dispersione e frammentazione, hanno ampliato la percezione di insicurezza da parte dei cittadini e incrementato il ricorso a forme di privatizzazione dell'offerta di sicurezza. La legislazione statale e regionale autonoma spagnole di recente hanno tentato di integrare la prevenzione del crimine nelle pratiche pianificatorie ed edilizie con l'emanazione di leggi e normative *ad hoc*. Si passano in rassegna i principali strumenti utilizzati e si argomenta sui possibili scenari futuri della città europea.

### **Urbanism, public safety and living. Specific reference to the city of Barcelona**

The relation between urban concentration and public safety is acknowledged at international level, such as the contribution of planning and urban design to the mitigation and/or resolution of some conflicts within the urban space. In Spain some recent residential models, tending toward physical-social segregation, sprawl and fragmentation, have enlarged insecurity perception among citizens and increased the recourse to forms of privatization of safety supply. Spanish state legislation and autonomous regional legislation have recently tried to integrate crime prevention within planning and building practices through the promulgation of specific laws and rules. The paper reviews the main instruments used and discusses about possible future sceneries of the European city.

### **Urbanisme, sécurité publique et cohabitation. Se référant en particulier à la ville de Barcelone**

La relation entre concentration urbaine et sécurité publique est internationalement reconnue de même que la contribution de la planification et la projection urbaine au tempérament et/ou à la résolution de certains conflits dans l'espace urbain. En Espagne les modèles d'implantation urbaine des dernières années inspirés à la ségrégation physico-sociale, à la dispersion et fragmentation, ont augmenté la perception d'insécurité de la part des citoyens et accru le recours aux formes de privatisation de l'offre de sécurité.

La législation nationale et régionale autonome espagnole a récemment essayé d'intégrer la prévention du crime dans les pratiques planificatoires et de construction en promulgant des lois et des réglementations *ad hoc*.

On examine les principaux instruments utilisés et discute sur les possibles scénarios futurs de la ville européenne.



## **Urbanismo, seguridad pública y convivencia. En referencia específica a la ciudad de Barcelona**

La relación entre concentración urbana y seguridad pública es reconocida a nivel internacional, así como la contribución de la planificación y la proyección urbanística a la mitigación y/o resolución de ciertos conflictos en el espacio urbano. En España los modelos de asentamiento de los últimos años, caracterizados por la segregación físico-social, por la dispersión y la fragmentación, han aumentado la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos y han incrementado el recurso a formas de privatización de la oferta de seguridad. Recientemente, las legislaciones estatal y regional autónoma española han intentado integrar la prevención del crimen en las prácticas planificadoras y de edificación con la elaboración de leyes y normativas ad hoc. Aquí se reseñan los principales instrumentos utilizados y se argumenta sobre los posibles escenarios futuros para la ciudad europea.

## **Stadtplanung, öffentliche Sicherheit und Zusammenleben; mit besonderer beziehung auf die Stadt Barcelona**

Der Zusammenhang von Leben in Ballungsgebieten und öffentlicher Sicherheit ist auf internationaler Ebene bekannt, wie auch bekannt ist, wie wichtig der Beitrag der Stadtplanung ist, zur Minderung oder sogar zur Lösung vieler Konflikte des öffentlichen Raumes. In Spanien ist in einigen neuen Besiedlungen, die ausgerichtet sind auf physisch-soziale Segregation, auf Zersprengung und Zersplitterung, bei den Bürgern das Gefühl der Unsicherheit aufgekommen, und man geht dazu über, sich auf private Art zu schützen. Die staatliche und regionale Gesetzgebung hat letztlich versucht, mit neuen Gesetzen und Normativen die Verbrechensvorbeugung mit der Stadtbauplanung zu verbinden. Man überprüft die wichtigsten.

Punkte und diskutiert über das mögliche zukünftige Panorama der europäischen Stadt.

## Urbanismo, seguridad pública y convivencia.<sup>1</sup> Con referencia específica a la ciudad de Barcelona

de Juli PONCE<sup>2</sup>

### 1. Introducción. Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo

La existencia de relación entre el urbanismo y la seguridad pública y su importancia son reconocidas internacionalmente. En el presente estudio nos centraremos, por razones obvias, en el *contexto europeo* y la importancia del movimiento denominado *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) o *Designing Out Crime* (DOC). 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, como el Comité de las Regiones o el Consejo de Justicia e interior de la Unión Europea. Este interés europeo por la prevención situacional del crimen explica que se haya impulsado la elaboración de un estándar europeo sobre prevención de la delincuencia mediante la planificación urbana y el diseño arquitectónico (ENV 14383-2)<sup>3</sup>. Éste fue aprobado por el Comité Europeo de Normalización el año 2002. El ENV 14383-2 fue importante al ser un primer intento de establecer términos y definiciones comunes sobre la prevención situacional del delito. Finalmente, en 2007, ese prestandard ha sido sustituido por el documento CEN/TR 14383-2:2007, con estatus de Informe Técnico.

Entre los Estados Miembros de la Unión Europea, el Reino Unido<sup>4</sup> y, en menor medida, Francia<sup>5</sup>, son dos ejemplos de países que han aplicado esta idea en el desarrollo concreto de

1 Una primera versión de este trabajo fue presentada al Taller programas de mejoramiento de barrios (pmb) análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques, celebrado en Montevideo, Uruguay, los días 14, 15, 16 y 17 de octubre de 2008, por impulso del Banco Interamericano de desarrollo. Para su publicación en esta revista se han efectuado diversas modificaciones y una actualización de los datos manejados.

2 Profesor Titular de Derecho administrativo, acreditado para Catedrático, Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona. Email: jponce@ub.edu (www.urcosos.net).

3 Como es sabido, los estándares europeos son acuerdos voluntarios (de cumplimiento no obligatorio) entre países, instituciones y personas sobre cómo tiene que ser un producto o un proceso. Componentes clave del mercado europeo unido, son especificaciones técnicas aprobadas por un organismo reconocido de estandarización para su aplicación repetida o continúa.

4 Véase el informe oficial *Safer Places. The Planning System and Crime Prevention*, elaborado por el Home Office en 2004, disponible en: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147627.pdf> (última consulta: 7 de julio de 2010).

En el caso británico, los 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. Véase <http://www.securedbydesign.com> (consultado por última vez el 7 de julio de 2010).

5 En el caso francés, los conocidos problemas urbanos que sufre este país también, recuérdese la explosión de violencia de 2005 en las *banlieus*, han llevado a reflexionar sobre el urbanismo como herramienta de prevención de la delincuencia y la violencia urbana, existiendo, como en el caso británico, informes oficiales en esta línea. Además, desde 1995, el ordenamiento jurídico urbanístico francés incorpora

políticas públicas de seguridad, dando lugar a cambios normativos y/o variación de prácticas administrativas.

Todas las anteriores reflexiones deben ser trasladadas al ámbito español, catalán y, más concretamente de Barcelona, aún faltos de profundización en las posibilidades ofrecidas por el CPTED. Las mismas pueden suponer un nuevo enfoque sobre la clásica actividad de policía de seguridad administrativa, aportando un componente territorial y urbanístico.

Antes de exponer el marco de las relaciones entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y la prevención de la delincuencia en España, en general, y Barcelona, en particular, puede ser de interés tener presentes algunos breves pero significativos datos sobre la realidad social existente..

De acuerdo con los datos oficiales, la tasa de delitos en España ha aumentado de manera constante desde 1980 y la población reclusa en cárceles se ha incrementado algo más del 85% en 15 años (1990-2005), aumentos no únicamente atribuibles al incremento de la población en España (que ahora tiene alrededor de 44 millones de habitantes). Como es sabido, no debe confundirse la delincuencia, un hecho, con el miedo a la delincuencia, ligado a la sensación subjetiva de inseguridad ciudadana, sensación no menos real para quien la padece. Es posible afirmar que parece existir un aumento de la sensación subjetiva de inseguridad ciudadana entre amplias capas de la población, en conexión con ciertos fenómenos como el vandalismo callejero, las bandas callejeras, a las que luego nos referiremos, o los asaltos a domicilios particulares.

En este contexto, se habla de una cierta “privatización” de la seguridad pública, en favor de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas. Las cifras son claras y las razones que explican este hecho son diversas.

El crecimiento de la delincuencia, del miedo a la delincuencia y del papel de la seguridad privada tienen conexión, y este es el punto a destacar, con cambios urbanos importantes que en las últimas décadas se han desarrollado en España. Entre estos cambios urbanos, conviene destacar aquí dos. En primer lugar, la expansión urbana de las ciudades españolas (*urban sprawl*) ha sido muy acentuada durante los años del *boom* inmobiliario español, bruscamente finalizado ahora en plena crisis económica desde 2007, y ha ido acompañada por un crecimiento disperso, con una especialización funcional de los territorios y una segregación urbana de funciones, modelo contrapuesto 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. La visualización clara de estos procesos puede hallarse en las urbanizaciones cerradas (*gated communities*), frecuentemente asociadas conectadas con instalaciones deportivas, siendo típico el caso del golf.

---

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, desarrollado por decreto n° 2007-1177, del 3 de agosto 2007, instituyendo el estudio de seguridad pública). Puede consultarse 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://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000101/0000.pdf> (consultado por última vez el 7 de julio de 2010).

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 urbanizaciones aisladas.

En segundo lugar, junto a la expansión urbana dispersa, existen una serie de áreas urbanas en España que concentran poblaciones en dificultad, incluyendo altos porcentajes de inmigración extracomunitaria. Un estudio oficial publicado en el año 2000 señala que entre 4 y 5 millones de españoles vivían en barrios en dificultad, es decir, un 12% de la población total.

Esta situación debe conectarse, además, con el intenso *fenómeno inmigratorio* experimentado por España en la última década, especialmente<sup>6</sup>. Por último, la aludida segregación urbana causa que los barrios que concentran poblaciones en dificultades también acumulen altos porcentajes, entre ésta, de extranjeros no comunitarios pobres, muy por encima de los porcentajes aludidos. La conexión mediática entre incivismo, delincuencia y terrorismo no deja de tener su impacto en las percepciones de los habitantes de estos barrios<sup>7</sup>.

## 2. El marco constitucional

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

### 2.1 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 17 Comunidades Autónomas y la legislación básica de régimen local, aplicable por igual a todos los entes locales españoles.

En lo que se refiere en primer lugar a la materia “seguridad pública”, son competentes tanto el nivel estatal como las Comunidades Autónomas y los entes locales, pudiendo coexistir

<sup>6</sup> En la actualidad alrededor del 11% de la población española está constituida de extranjeros con residencia legal (a los que habría que añadir los extranjeros indocumentados, lo que subiría la cifra total hacia los 5 millones de personas sin nacionalidad española; entre 2000 y 2006 el número de extranjeros residentes en España pasó de 900.000 a 3.600.000, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística). En algunas regiones españolas, la cifra es mayor. Es el caso, por ejemplo de Cataluña, donde la población catalana aumentó entre 2000 y 2006 en casi un millón de personas a causa de la inmigración y ésta y se situó entorno al 13% del total de la población catalana (unos 7 millones de personas). En ciertas ciudades españolas tales porcentajes regionales también se superan. Es el caso de Barcelona, donde en 2007 se contabilizaba alrededor del 16% de extranjeros entre el total de la población residente (de acuerdo con el Instituto municipal de Estadística de Barcelona).

<sup>7</sup> GONZÁLEZ MIRANDA, C. i ÁLVAREZ-MIRANDA, B., *Inmigrantes en el barrio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006.

(Consultable en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200603/INMIGRANTES.pdf>) (Última consulta: 21 de septiembre de 2008)

tres cuerpos de policía distintos en un municipio. Este sistema complejo exige que las técnicas de coordinación y cooperación interadministrativa tengan un papel relevante, de ahí la existencia de órganos específicos.

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 - y otras) ha reconocido la existencia de competencias estatales en relación con las tres materias aludidas (que se plasman hoy en día en la Ley de suelo de 2008). A pesar de estas competencias estatales, son las Comunidades Autónomas las que tienen un *corpus* jurídico completo en relación con estas materias 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 enseguida.

### *2.2 Aspectos 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, el 47 (derecho a la vivienda) y el 104 (papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España).

La doctrina jurídica ha señalado como el derecho a la vivienda no supone sólo una serie de obligaciones jurídicas públicas respecto a la vivienda entendida como espacio habitable, si no 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. Desde esta perspectiva, la seguridad pública urbana es un elemento relevante del derecho a la ciudad.

### *3. 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, que ha dado lugar al Informe técnico CEN/TR 14383-2:2007.

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.

### 3.1 Estrategias desplegadas

#### 3.1.1 Planificación

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

Los planes autonómicos de ordenación del territorio de ámbito superior al de un municipio 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 incurren en vicio de invalidez.

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).. 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).

##### 3.1.1.2 Planificación local: los planes de urbanismo

Respetando la planificación de ordenación del territorio, si existe, son en realidad los planes de urbanismo locales los instrumentos claves 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).

En los últimos años, numerosas leyes de las Comunidades Autónomas han incorporado principios (desarrollo urbanístico sostenible, cohesión social, mezcla de usos urbanísticos por el plan) 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 (reservas legales obligatorias para los planes de porcentajes de viviendas sociales, distribuidas equilibradamente en el territorio, evitando su concentración).

Estos principios y esas reglas persiguen 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 española). 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.

Respecto a las *gated communities*, no existe en la legislación de urbanismo común española vigente (ley de suelo de 2008) un tratamiento específico de las urbanizaciones cerradas, que suponen un caso extremo de CPTED, al llevar al límite el sentido de pertenencia o territorialidad de sus residentes. En el ámbito autonómico, Cataluña ha sido pionera en la regulación de esta realidad en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, señalando que la ordenación urbanística, como criterio general, ha de procurar evitar que los ámbitos o sectores residenciales que se desarrollen se configuren como urbanizaciones con elementos que las cierren (art. 17).

### 3.1.2 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.

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 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), seguida por la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica.

#### 3.1.2.1 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. 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. El reglamento que la desarrolla, recientemente aprobado, no prevé, sin embargo, ninguna referencia en relación con la estrategia CPTED

#### 3.1.2.2 Gestión urbana

Como es sabido y expresa gráficamente la tesis de Wilson y Kelling de *broken windows*, la gestión del espacio urbano y su mantenimiento adecuado permitirían contrarrestar los signos de desorden físico que expresan la rotura del orden social y debilitan el capital social, al motivar que los ciudadanos se queden en casa o se muden de su barrio. Por ello, el urbanismo puede y debe prevenir este estado de cosas y el Derecho puede contribuir a ello.

#### 3.1.2.1 La videovigilancia

Una conocida estrategia CPTDE/DO 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 art. 8.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por mandato del art. 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 Decreto 134/1999, de 18 de mayo).

### *3.1.2.2 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 específicas ordenanzas contra el vandalismo y las conductas incívicas en el espacio urbano (*graffittis*, daños al mobiliario urbano, etc), en desarrollo de la autonomía municipal reconocida por la Constitución Española (art. 140) y de la potestad sancionadora otorgada por la legislación a los Ayuntamientos.

3.2 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.

### *3.2.1 Evaluación y prevención y mejora de barrios: 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 de 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<sup>8</sup>. En el ámbito de la Unión Europea, el Comité de las regiones se ha referido a esta norma y a su desarrollo como una *buena práctica europea*<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley es una norma corta (sólo 12 artículos). La Ley crea el Fondo de Fomento del programa de barrios, que anualmente es dotado a través de cada Ley de Presupuestos y que es cofinanciado por la Unión Europea. 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%. En el caso de Barcelona, desde 2004 diversos barrios se han beneficiado de tales ayudas.

La decisión sobre si financiar o no un proyecto (y decidir entre las numerosas solicitudes que se presentan) corresponde al *Conseller* (equivalente a Ministro) 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 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.

### 3.2.2 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 están formados por una serie de documentos típicos exigidos por las leyes de urbanismo autonómicas (planos de información y planos de ordenación,

<sup>8</sup> Véase la página correspondiente del Gobierno Catalán

<http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/es/arees/ciutat/barris/index.jsp> (última consulta efectuada: 21 de septiembre de 2008)

<sup>9</sup> Dictamen del Comité de las Regiones «Política de vivienda y política regional» de febrero de 2007 (consultable en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES>) (última consulta efectuada: 22 de septiembre de 2008):

«Enfoque integrado e iniciativas regionales. Ejemplo 8: “Barrios en crisis” en Cataluña. Este programa está cofinanciado por el FEDER, la Generalitat de Cataluña y los entes locales participantes. Su objetivo es afrontar los problemas estructurales de determinados barrios deteriorados que se han detectado en la región, pero, sobre todo, de antiguos centros urbanos, urbanizaciones y distritos marginales de viviendas no planificadas. Los problemas abordados son las deficiencias en el ordenamiento urbano, la escasez de estructuras económicas y comerciales y los problemas sociales (envejecimiento, niveles de renta bajos, bajo nivel educativo, disminución del número de habitantes y elevadas concentraciones de grupos con necesidades especiales)».

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.

### 3.2.2.1 *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. Nada impide que un Ayuntamiento pueda evaluar la delincuencia existente en las áreas urbanas a regular, aspecto al que se refería el preestándar europeo y ahora el Informe técnico que sustituye a aquél (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. Asimismo, también 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. Entre las experiencias recientes, puede destacarse la del Ayuntamiento de Madrid, que ha impulsado un *Atlas de Seguridad* en tal sentido<sup>10</sup>.

### 3.2.2.2 *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 (art. 9.3 de la Constitución), es decir, con la prohibición de decisiones urbanísticas irracionales o injustificadas. 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.

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 exista una Memoria específica e independiente, llamada *Memoria Social*, que debe contener la definición de los objetivos de producción de vivienda asequible. El reglamento de la ley de urbanismo de Cataluña incluye la necesidad de evaluaciones específicas en materia de seguridad pública urbana.

<sup>10</sup>Referencias al mismo pueden encontrarse en: <http://elblogdefarina.blogspot.com/2007/12/el-atlas-de-la-seguridad-de-madrid.html> (última visita efectuada, 7 de julio de 2010)

#### 4. Las bandas o pandillas juveniles latinoamericanas en España.

Sólo tras entender el contexto expuesto es posible hacer una referencia, también forzosamente breve, al fenómeno de las bandas latinas en Barcelona<sup>11</sup>. El fenómeno inmigratorio ya expuesto también ha sido intenso en el caso de los inmigrantes latinoamericanos. En el caso de Barcelona, mientras en 1996 los nacionales de países latinoamericanos censados en la ciudad no superaban los 10.000, en 2007 eran 117.221, el 46,8% de los extranjeros que residen en Barcelona. Del millón de personas resultado de la inmigración en Cataluña, más de un 10% son menores en edad escolar, de los cuales más de la mitad proceden de Latinoamérica, básicamente Ecuador, Colombia, Perú, Argentina y Bolivia.

Algunos jóvenes latinoamericanos llegados recientemente a España son vulnerables a los retos que supone su integración en la sociedad. Diversas crisis se superponen (la de la adolescencia, la de una familia transcontinental rota, rehecha mediante el reagrupamiento familiar, desempleo...), en un contexto urbano y escolar difícil. Efectivamente, muchos de estos jóvenes viven en áreas urbanas en dificultad, segregadas, con infravivienda y sobreocupación, y se acumulan en escuelas públicas segregadas, dada la vinculación existente en España entre barrio y escuela<sup>12</sup>. Esta situación puede ayudar a explicar el incremento de la actividad de las bandas latinas en España: a fecha de 2007, se contabilizaban un total de 1529 integrantes de las mismas (siendo las mujeres, 219 miembros, minoría, mientras que la nacionalidad predominante, 723 miembros, era ecuatoriana)

El asesinato en 2003 de un adolescente colombiano a las puertas de un instituto de Barcelona disparó el interés mediático por el fenómeno y un cierto pánico social. Ante esta situación, el Ayuntamiento de Barcelona (área de gestión municipal de la seguridad) lideró un esfuerzo colectivo, público y privado, en colaboración con las aportaciones realizadas desde la Universidad, que se basó en la idea de recuperación social del conflicto, no sólo de su represión policial, y que condujo a mantener contactos con estas bandas para, desde un cierto “reconocimiento” institucional, convencerles de la necesidad de adecuar su estructura y comportamiento al marco jurídico catalán, lo que les permitiría disfrutar de beneficios y subvenciones. El resultado fue la constitución formal de dos asociaciones, una de los *Latin Kings* y otra de los *Ñetas*, a partir de 2006.

Esta forma de afrontar el conflicto ha sido conocida como el “modelo Barcelona” en contraposición a otras ciudades, señaladamente Madrid, que no han podido reconducir la cuestión en los mismo términos (aunque toda comparación es difícil, dadas las circunstancias distintas existentes). Algunos especialistas han llamado la atención sobre las posibilidades que dicho modelo pueda tener un impacto internacional y ser desarrollado en otros países de Latinoamérica (como ha ocurrido en el caso de Ecuador).

11 En lo que sigue, se alude a cifras y reflexiones contenidas en diversos trabajos contenidos en el número 81 de la *Revista Cidob d'afers internacionals*: “Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes” (consultable gratuitamente en: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/num\\_81\\_maras\\_y\\_pandillas\\_juveniles\\_dos\\_mundos\\_diferentes](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_81_maras_y_pandillas_juveniles_dos_mundos_diferentes)) (Última consulta efectuada: 7 de julio de 2010)

12 PONCE SOLÉ, J. (2007) Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y Políticas públicas urbanas, CEPC, Madrid

Sin embargo, el “modelo Barcelona”, como es obvio, responde a las necesidades de la sociedad barcelonesa y catalana, caracterizada por la existencia de un notable capital social. Asimismo, aunque los avances han sido esperanzadores, habrá que esperar prudentemente a que la voluntad de renuncia a la violencia por parte de estas bandas se mantenga en el futuro.

Asimismo, los fenómenos de segregación urbana pueden conducir - como es sabido y recuerdan, cada una a su modo, las teorías criminológicas de la *asociación diferencial*, de Sutherland, de la *anomia*, de Merton, de la *desigualdad de oportunidades*, de Clowen y Ohlin, de las *subculturas*, de Cohen o del *conflicto cultural* de Sellin – a una frustración de los jóvenes, especialmente de las segundas y terceras generaciones de origen inmigrante, ante la discriminación y la falta de oportunidades laborales, que conlleve episodios de violencia urbana y delincuencia, como los fenómenos de las *banlieus* francesas nos recuerdan<sup>13</sup>. Por ello, de nuevo, la CPTED, en un marco de plurales intervenciones propias de la forma de Estado social, vinculadas a los programas asociados a la ley 2/2004 aludida, puede ayudar a prevenir este tipo de fenómenos.

#### 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, incluida la juvenil, debe tener en cuenta los profundos cambios urbanos que pueden llegar a cuestionar el modelo histórico de ciudad europea (caso de los barrios segregados y de las *gated communities*) y en definitiva del llamado modelo social europeo.

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.

#### Bibliografía de interés

- BAUZA MARTORELL, F.J., *Régimen Jurídico de la Videovigilancia*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 66 y 69.
- CANOSA ZAMORA, E., “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.
- DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS, GENERALITAT DE CATALUNYA, *Planejament Territorial. Criteris*, Barcelona, 2006
- DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA, GENERALITAT DE CATALUNYA, *Catalunya 2005 Informe sobre medi ambient i desenvolupament sostenible*, (Consultable en: [http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/informacio\\_ambiental/](http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/informacio_ambiental/))

13 CANO PAÑOS, M.A. (2007): “Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia”, en ORTIZ DE URBINA, I. y PONCE SOLÉ, J. (Coords), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Diputación de Barcelona, pp. 89 y ss.

estat\_del\_medi/Catalunya2005Informesobremediambientidesenvolupamentsostenible.jsp).

- GONZÁLEZ MIRANDA, C. i ÁLVAREZ-MIRANDA, B., *Inmigrantes en el barrio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006. (Consultable en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200603/INMIGRANTES.pdf>)
- KUMAR, N., “Architecture As Crime Control”, 111 *Yale Law Journal*, marzo 2002, pp. 1039 y ss.
- LE LOUARN, P., “Las ciudades privatizadas o la impotencia del Derecho”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 2002, pp. 529 y ss.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *La desigualdad urbana en España*, 2000 (consultable en: <http://habitat.aq.upm.es/due/>).
- MUÑOZ, F., “Fer ciutat, construir territori: la Llei de Barris”, *Activitat Parlamentària*, n. 8/9, Marzo 2006, pp. 59 y ss. (consultable en: [http://www10.gencat.net/drep/binaris/Activitat\\_Parlamentaria\\_8\\_9\\_tcm112-39520.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/Activitat_Parlamentaria_8_9_tcm112-39520.pdf))
- ORTIZ DE URBINA, I. y PONCE SOLÉ, J. (Coords), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Diputación de Barcelona, 2007.
- PONCE SOLÉ, J., “Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero 2005, pp. 11-67. (consultable en [www.urcosos.net](http://www.urcosos.net))
- PONCE SOLÉ, J., *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.
- PONCE SOLÉ, J., *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y Políticas públicas urbanas*, CEPC, Madrid, 2007.