



SEGURIDAD URBANA UNA PERSPECTIVA GLOBAL CENTRADA EN LAS PERSONAS.

Enrique Eduardo Fernández Ferreira

Dipòsit Legal: T 77-2015

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

TESIS DOCTORAL

Enrique Eduardo Fernández Ferreira

SEGURIDAD URBANA UNA PERSPECTIVA GLOBAL CENTRADA EN LAS PERSONAS



UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI

Enrique Eduardo Fernández Ferreira

**SEGURIDAD URBANA
UNA PERSPECTIVA GLOBAL
CENTRADA EN LAS PERSONAS**

TESIS DOCTORAL

Dirigida por el Dr. Joan Josep Pujadas Muñoz
Catedrático de Antropología Social de la URV

Codirigida por el Dr. Antoni Jordà Fernández
Catedrático de Historia del Derecho de la URV

Departamento de Antropología, Filosofía y Trabajo Social



**UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI
Tarragona
2014**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
PRESENTACIÓN	13
JUSTIFICACIÓN	22
PARTE 1. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD	33
1.1 CONCEPTO DE SEGURIDAD	35
1.1.1 La Sociedad Riesgo	35
1.1.2 Evolución del Concepto de Seguridad	48
1.2 ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE SEGURIDAD	60
1.2.1 Estrategia Europea de Seguridad	62
1.2.2 Estrategia Española de Seguridad	73
1.2.3 La Delincuencia Organizada en Europa	84
1.2.4 Sistema de Seguridad Autonómico. Cataluña	118
1.3 SEGURIDAD LOCAL	127
PARTE 2. ESTRATEGIA LOCAL DE SEGURIDAD	139
2.1 ÁMBITOS DE LA ESTRATEGIA LOCAL	141
2.2 SEGURIDAD CIUDADANA	150
2.2.1 Contextualización	150
2.2.2 Marco Normativo	159
2.2.3 Programas y Actuaciones	162

2.3	PROTECCIÓN ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	171
2.3.1	Contextualización	171
2.3.2	Marco Normativo	180
2.3.3	Programas y Actuaciones	182
2.4	MOVILIDAD SOSTENIBLE Y SEGURA	189
2.4.1	Contextualización	189
2.4.2	Marco Normativo	207
2.4.3	Programas y Actuaciones	215
2.5	SEGURIDAD ESCOLAR	223
2.5.1	Contextualización	223
2.5.2	Marco Normativo	230
2.5.3	Programas y Actuaciones	235
2.6	PROTECCIÓN CIVIL	238
2.6.1	Contextualización	238
2.6.2	Marco Normativo	268
2.6.3	Programas y Actuaciones	276
2.7	SEGURIDAD EN ACTIVIDADES, INSTALACIONES, CENTROS, ESTABLECIMIENTOS Y DEPENDENCIAS	279
2.7.1	Contextualización	279
2.7.2	Marco Normativo	282
2.7.3	Programas y Actuaciones	300
2.8	PROTECCIÓN DE LA SALUBRIDAD PÚBLICA	305
2.8.1	Contextualización	305
2.8.2	Marco Normativo	310
2.8.3	Programas y Actuaciones	321
2.9	PROTECCIÓN DE RIESGOS SOCIALES	324
2.9.1	Contextualización	324

2.9.2 Marco Normativo	336
2.8.3 Programas y Actuaciones	340
2.10 CONVIVENCIA Y CIVISMO	346
2.10.1 Contextualización	346
2.10.2 Marco Normativo	352
2.10.3 Programas y Actuaciones	356
2.11 SEGURIDAD DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL	361
2.11.1 Contextualización	361
2.11.2 Marco Normativo	375
2.11.3 Programas y Actuaciones	382
2.12 SEGURIDAD URBANÍSTICA	389
2.12.1 Contextualización	389
2.12.2 Marco Normativo	394
2.12.3 Programas y Actuaciones	405
2.13 SEGURIDAD EN ESPACIOS DE ESPECIAL INTERÉS	414
2.13.1 Contextualización	414
2.13.2 Marco Normativo	417
2.13.3 Programas y Actuaciones	425
2.14 VIDEOVIGILANCIA	431
2.14.1 Contextualización	431
2.14.2 Procedimiento	434
2.14.3 Instalaciones	440
2.14.4 Demanda y Justificación	443
2.14.5 Objetivos	445
2.14.6 Responsabilidades	446
2.14.7 Programas y Actuaciones	448

PARTE 3. ESTRUCTURAS DE LA SEGURIDAD	449
3.1 MINISTERIO DEL INTERIOR	453
3.2 LA POLICIA LOCAL	459
CONCLUSIONES	487
BIBLIOGRAFÍA	507
NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN	519

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

JUSTIFICACIÓN

PRESENTACIÓN

“Después de escalar una montaña muy alta, descubrimos que hay muchas otras montañas por escalar”

(Nelson Mandela)

La presente tesis supone la culminación de los estudios correspondientes al Máster en Seguridad impartido por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y a los de Doctorado en Antropología Urbana cursados en la Universidad Rovira i Virgili (URV).

El trabajo se plantea inicialmente desde una perspectiva antropológica, en donde, a partir de un enfoque “emic”, basado en el ejercicio profesional durante cerca de 3 décadas, pretende, a través de un ejercicio de carácter autoreflexivo, reflejar las inquietudes del autor en torno a una temática que adquiere actualidad en un contexto social y geo-político caracterizado por una creciente globalización. La aportación “etic” surge a partir del análisis comparativo entre la realidad autoreflexiva y de carácter local del autor, en relación con otras realidades que se nos presentan a través de las fuentes documentales, aportadas por las Instituciones y Organismos de carácter Internacional, acerca de la idea del riesgo y la seguridad en la actual sociedad globalizada. El análisis en torno al propio concepto de seguridad y la necesidad de arbitrar el encaje de la esfera local en este entramado, pretenden dar respuesta a nuevos retos desde una perspectiva urbana, de ciudad, en donde el protagonismo y el objetivo de las políticas de seguridad se centran en las personas.

El mismo título de la tesis, *“Seguridad Urbana. Una perspectiva global centrada en las personas”*, sugiere, trae a colación, algunas de las aportaciones que han dado pie al surgimiento de la Antropología Urbana

como disciplina. Es el caso de la Escuela de Chicago, en donde autores como William I. Thomas, Robert E. Park, Louis Wirth, Ernest W. Burgess o Roderick Mckenzie, han planteado el estudio de la ciudad como un tema en sí mismo, como una realidad compleja en la que subsisten diferentes sistemas, en donde se produce una correlación entre la estructura espacial y la estructura social entendida como proceso adaptativo, de ecología humana. Desde esta perspectiva, en donde se produce una relación entre el conflicto y el espacio público, la Antropología Urbana se plantea como objeto de estudio los sistemas urbanos, la articulación de “lo urbano” y de los sistemas que en ella se producen, entre los que se encuentran los sistemas de seguridad y de policía.

“Una de las cosas que hacen de la ciudad un lugar particularmente favorable para el estudio de las instituciones y de la vida social en general es el hecho de que, bajo las condiciones de vida urbana, las instituciones se desarrollan rápidamente. Crecen ante nuestros ojos: los procesos de su desarrollo son accesibles a la observación y, eventualmente, a la experimentación. (...) La ciudad amplifica, despliega y exhibe las más variadas manifestaciones de la naturaleza humana. Eso es lo que hace interesante a la ciudad e incluso fascinante; eso es lo que la convierte en el lugar privilegiado donde explorar los secretos del corazón del hombre y estudiar la naturaleza humana y la sociedad” (Park, 1999:126)¹.

Ulf Hannerz (1986)², nos plantea una Antropología Urbana que se caracteriza por una perspectiva relacional, en donde han de tomarse en consideración los procesos de interacción y de interdependencia de las instituciones, lo que da pie a definir una antropología de la ciudad. Para Hannerz, han de analizarse los espacios especializados y extensivos en un contexto de ciudad plurifuncional. La Antropología Urbana ha de analizar diferentes y diversos ámbitos de interacción que se producen en la ciudad.

¹ PARK, R. E. (1999). “La ciudad y otros ensayos de ecología urbana”. Barcelona. Sebal.

² HANNERZ, U. (1986). “Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana”. México. F.C.E. pp.15, 277-288

Así, el autor se refiere a diferentes situaciones de interacción: el hogar y el parentesco, el aprovisionamiento, el ocio, las relaciones de vecindad y el tráfico. Realidades que contribuyen a configurar las ciudades en sociedades urbanas.

Para otros autores (Fox, 1977)³, frecuentemente se hace una antropología en la ciudad, estudiándose temas como la etnicidad o la pobreza urbana, que tienen por escenario la ciudad, pero que no son distintivos de ella. Hemos de tomar en consideración, de acuerdo con Amalia Signorelli (1999)⁴, que la ciudad es, en sí misma, objeto de investigación como realidad social y espacial, independientemente de las microrealidades sociales que en ella se producen.

Pero las ciudades también son objeto de los procesos de globalización. De acuerdo con Castells (1996)⁵, nos encontramos ante una nueva sociedad, en donde los roles productivos son sustituidos por los avances tecnológicos y la información. Para Castells las elaboraciones culturales y simbólicas constituirán los mecanismos productivos en la nueva sociedad. En similar sentido, Pujadas (1996)⁶ sugiere la necesidad de ampliar el enfoque del objeto de estudio de la Antropología Urbana, al entender que las ciudades se encuentran sometidas a procesos más amplios y globales. Para Manuel Delgado (1999)⁷, la antropología urbana ha de configurarse como “antropología de lo urbano”, cuyo objeto trasciende los límites de la ciudad en tanto que territorio, para centrarse en su estilo de vida, en donde se dan procesos relacionales deslocalizados. El análisis ha de realizarse sobre los espacios públicos, en donde se producen las interacciones y se manifiestan las identidades.

³ FOX, R. (1977). *Urban Anthropology. Cities in Their Cultural Settings*. Englewood Cliffs (NJ). Prentice-Hall.

⁴ SIGNORELLI, A. (1999): *Antropología urbana*. Barcelona. Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.

⁵ CASTELLS, M. (1996) *"El futuro del estado del bienestar en la sociedad informacional"*. *Revista Sistema*, nº. 131, pp. 35-53.

⁶ PUJADAS, J.J (1996).: *"Antropología Urbana"*. En: Joan Prat y Angel Martínez (eds.): *"Ensayos de Antropología Cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat"*; pp.241-255.

⁷ DELGADO, M. (1999). *"El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos"*. Barcelona. Anagrama.

En todo caso, el planteamiento de este trabajo supera paradigmas disciplinarios para plasmar algunos de los retos en el ámbito de la seguridad urbana, en un intento por aportar una solución a la situación existente en la actualidad.

La tesis se circunscribe al área de Política de Seguridad y pretende ser una aportación en el ámbito de la política de seguridad establecida tanto a nivel nacional como de los demás niveles administrativos y políticos, poniendo el acento en la esfera de la administración local y los cuerpos de seguridad dependientes de las mismas.

La hipótesis de trabajo pretende poner de manifiesto la inexistencia, y sugerir la necesidad, de una Estrategia de Seguridad Local en línea con los retos definidos en las Estrategias adoptadas en el arco internacional y nacional. Partiendo de un análisis del propio concepto de seguridad, la hipótesis se centra en la inexistencia de una Estrategia que aborde el tratamiento de la seguridad en el ámbito local, donde precisamente se hace más necesario, tanto desde una perspectiva conceptual como estructural.

La formulación de la hipótesis adquiere la forma siguiente:

“Desde la configuración y adopción de las primeras Estrategias de Seguridad, tanto a nivel internacional como nacional, en todas ellas se hace una constante referencia a la necesidad de integración de todos los niveles relacionados con la seguridad, pero es precisamente en la esfera local donde este hilo conductor se desvanece.

En línea con el desarrollo del concepto de Seguridad Humana y tomando en consideración la aludida integración de todos los actores de la seguridad, se hace necesario un planteamiento que integre a la esfera local, a las estructuras locales que están en estrecha y constante relación con sus destinatarios, las personas”.

El universo de estudio parte de una concepción global de la seguridad para centrarnos en las estructuras locales que tienen constituido un cuerpo de seguridad y participan, desde su ámbito territorial, en el entramado de la seguridad nacional. En el análisis realizado sobre este ámbito específico, hacemos referencia a las estructuras directivas de la seguridad nacional dependientes del Gobierno de la Nación, así como al desarrollo competencial llevado a cabo por las Administraciones Autonómicas a través de las normas de coordinación de las policías locales promulgadas desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual ha significado una nueva configuración del mapa policial español, vigente en la actualidad.

El objeto de estudio de la tesis lo constituye, precisamente, la situación en que se encuentra un colectivo, la policía local, que participando en la labor de proporcionar seguridad en diferentes ámbitos competenciales y territoriales, se encuentra en una situación caracterizada por una gran “atomización”, resultado de una falta de atención hacia este colectivo por parte de los responsables de la seguridad desde los ámbitos desde los cuales se escriben y diseñan las páginas y estrategias a poner en práctica. El planteamiento que subyace a lo largo del trabajo, apunta hacia la integración de la multitud de cuerpos de policía local en un Cuerpo Único, planteamiento que se suma y completa la hipótesis inicial.

La investigación realiza un recorrido documental sobre los hitos que están en la base de las decisiones adoptadas en nuestro entorno geopolítico, en donde a partir de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, se han sucedido diferentes manifestaciones que han cristalizado en las sucesivas revisiones y en la corresponsabilidad de algunos Estados miembros de la Unión Europea (en adelante UE) al aprobar las correspondientes Estrategias Nacionales.

Una de las iniciativas llevadas a cabo en este sentido, la constituye la configuración del Sistema de Seguridad Pública en el ámbito de la

Comunidad Autónoma de Cataluña en donde, con la aprobación de la Ley 4/2003, del Parlamento de Cataluña, se intenta establecer un Sistema de Seguridad en el que se integra la esfera local y se adoptan una serie de instrumentos que pueden servir de referencia en la materia -el Plan de Seguridad de Cataluña y los Planes Locales de Seguridad- a los cuales nos referiremos en la primera parte del trabajo.

Además de los documentos que constituyen las Estrategias en los diferentes ámbitos territoriales y políticos, entre las fuentes que han servido al planteamiento del trabajo y a la confirmación de la hipótesis, hemos acudido a diferentes aportaciones que se han vertido en torno a la idea de la seguridad tal como hoy es concebida y que constituyen en sí mismas el contenido, el ámbito, de lo que puede configurarse como Estrategia Local de Seguridad.

Tomando en consideración las reflexiones elaboradas por algunos autores en torno a la noción de “sociedad riesgo” –*Ulrich Beck, Anthony Giddens, Mary Douglas, entre otros*- hacemos alusión a la idea de Seguridad Humana elaborada a partir del Informe Anual sobre Desarrollo Humano de 1994, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), en donde la seguridad del territorio es sustituida por la del ser humano, ideas que han dado pie a los posteriores desarrollos en torno al concepto de seguridad, entendido como concepto evolutivo.

De similar manera, en la definición y concreción de una posible Estrategia Local, aludimos a una diversidad de aspectos que, en relación con la seguridad de las personas, se han desarrollado en las últimas décadas. El establecimiento de diferentes ámbitos de actuación en la esfera local de la seguridad, adquiere valor a través de las propias manifestaciones y decisiones de organismos internacionales y nacionales, que han influido y marcan el devenir en todo lo relacionado con esta materia. Así, las declaraciones sobre la protección civil, donde cobra especial significado el principio de subsidiaridad; las declaraciones en torno a la necesidad de

suscribir compromisos con los acuerdos de la agenda 21 desde los entes locales, con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible; las declaraciones y programas europeos relativos a la movilidad segura y sostenible, en un entorno -las ciudades- en donde la gestión de este ámbito cobra especial protagonismo; los argumentos y debates en torno a la protección social, en donde las administraciones locales desempeñan un importante papel en el terreno de la prevención e intervención inmediata; los programas relacionados con la seguridad en el ámbito escolar, que han dado pie a nuevos retos al objeto de prevenir la violencia juvenil, el absentismo escolar, el acoso y, como no, el inicio en el consumo de alcohol y de sustancias estupefacientes; por citar sólo algunos y en donde las Fuerzas de Seguridad Locales desempeñan un importante papel no sólo por su actuación inmediata, sino también y fundamentalmente, por su labor preventiva.

En el documento se han vertido múltiples aportaciones acerca de la materia objeto de estudio, señalando aquéllos aspectos que tienen una relación directa con los destinatarios de la seguridad, las personas, y cuya principal manifestación la constituyen las sociedades urbanas. Desde el punto de vista “emic” del trabajo, cabe plantear que las aportaciones desde esta perspectiva contribuyen a dotar de significado al conjunto y diversidad de información acerca de la seguridad y su percepción en un entorno específico, la seguridad en el ámbito urbano. Las organizaciones policiales están constituidas fundamentalmente por personas, lo que plantea la oportunidad de no desaprovechar su contribución y sus aportaciones en la forma de experiencias, interpretaciones personales sobre la realidad, cultura, tendencias y maneras de afrontar los retos ante situaciones y proyectos. Es, teniendo en cuenta estas aportaciones, que la presente tesis puede adquirir valor, tanto desde una perspectiva antropológica como desde el ámbito de la ciencia política. La respuesta ante los nuevos retos en el ámbito de la seguridad supera paradigmas disciplinarios para plasmar nuevas opciones y soluciones profesionales.

La tesis se estructura en tres partes, más un capítulo final de conclusiones. En la primera parte abordamos el tratamiento conceptual que hace pertinente la configuración de una estrategia local de seguridad, dentro del marco establecido en los ámbitos internacional, nacional, autonómico y, por último, local.

La segunda parte se centra en el contenido de la Estrategia local, subrayando los ámbitos que tienen relación directa con la multiplicidad y diversidad de aspectos que se relacionan con la idea de seguridad desde una perspectiva de ciudad. Constituye la parte central y más amplia del trabajo, pues en ella se desarrolla y se fundamenta la materia objeto de estudio en la Estrategia, diseñando un conjunto de programas para el tratamiento de los diferentes aspectos incluidos en el proyecto. Pretende aportar una visión amplia y exhaustiva de la seguridad en el ámbito local.

La tercera parte va referida a las actuales estructuras de la seguridad, en donde realizamos una sucinta descripción del diseño organizativo que ha de dar respuesta a los retos actuales y futuros. Nos centramos, por una parte, en la estructura del Ministerio del Interior, haciendo referencia a los órganos encargados de la dirección de la seguridad nacional, para a continuación hacer referencia a la situación en que se encuentra el colectivo de las fuerzas locales, caracterizado por una atomización que acentúa la necesidad de integrar a este colectivo en el entramado global de la seguridad, para lo cual planteamos la oportunidad de configurar a la Policía Local como un Cuerpo Único. La dimensión que significa la multiplicidad de cuerpos y efectivos que conforman los mismos, justifica, de por sí, un planteamiento integrador y unificador, haciéndoles partícipes de las estrategias definidas en otros niveles, fundamentalmente la Estrategia nacional.

Por último, dedicamos un capítulo a las conclusiones finales, en donde sintetizamos las principales ideas desarrolladas a lo largo del trabajo que intentan validar la hipótesis inicial, al plantear la necesidad de adoptar una Estrategia Local de Seguridad centrada en la seguridad de las personas y de

su entorno más próximo, las ciudades, integrando conceptual y estructuralmente a las fuerzas de seguridad local en las estrategias definidas en el sistema global de la seguridad.

Con el único deseo de que este trabajo pueda contribuir a una profunda reflexión acerca del tratamiento que es pertinente en torno a la seguridad y permita un avance en las líneas ya dibujadas en todos los foros centrados en el análisis de esta materia, es obligado reconocer, desde estas líneas, la gran labor que desde el ámbito académico se realiza en un campo tan específico y a su vez tan amplio, como el que aquí abordamos. La gestión, el diseño de la política de seguridad, necesita de las aportaciones de las personas e instituciones que, sin estar influidas por la operativa concreta, dedican sus esfuerzos al estudio y análisis de las grandes líneas que han de regir en esta materia. A todos ellos y muy especialmente al Doctor Joan Josep Pujadas Muñoz, por su inagotable paciencia, y al Doctor Antoni Jordà Fernández, por su disposición y colaboración en el proyecto, mi gratitud y reconocimiento.

Al mismo tiempo, es oportuno dedicar este trabajo al colectivo del que formo parte, la Policía Local, un colectivo que trabaja en la primera línea de la seguridad, que vive y pulsa a diario el latir de la ciudad y que ha hecho grandes esfuerzos por adaptarse a las realidades en que se encuentra inmerso, buscando las mejores soluciones ante la multitud y diversidad de requerimientos a que hace frente, día a día, en pueblos y ciudades. Un colectivo muchas veces incomprendido, que trabaja silenciosamente -*a pesar de las sirenas que cada día recorren las calles de las ciudades*-, cada uno desde su ámbito territorial y administrativo, y que precisa, demanda, ser tomado en consideración en el tratamiento adoptado en las estrategias de seguridad.

JUSTIFICACIÓN

“Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local... ”.

(Estrategia Europea de Seguridad 2003)⁸

Una de las características más destacables de la sociedad actual, quizás la constituya el fenómeno de la globalización y los efectos que ha generado en la dinámica y entramado de las estructuras económicas, tecnológicas y financieras, lo que también ha tenido sus efectos en el ámbito de la seguridad.

En opinión de algunos autores (Ilundáin 2001)⁹, la situación generalizada de nuestro entorno la podemos representar por el binomio Crisis – Cambio, en la base del cual encontramos diferentes situaciones que producen una mayor percepción de la crisis. Por una parte, nos encontramos en un período de recesión económica de carácter globalizado y, por otra, con una transformación progresiva de las estructuras industrial, tecnológica y financiera de carácter internacional, cuyos efectos se ponen de manifiesto en la actividad económica y social de los países tradicionalmente industrializados, produciendo un descenso del poder adquisitivo, del consumo y de la actividad económica, el incremento creciente de las tasas de paro, el mantenimiento e incremento de la emigración hacia los países del Norte, convulsión y desequilibrio social, así como una exigencia creciente de la población hacia las respectivas administraciones.

⁸ CONSEJO DE EUROPA (2003). *“Estrategia Europea de Seguridad”*. Bruselas. II Objetivos Estratégicos, p. 6.

⁹ ILUNDÁIN VILÀ, J.M.(2001). *“Factores de cambio en el entorno”*. Madrid, ESIC.

Como factores determinantes de esta situación, Ilundáin¹⁰ señala los siguientes:

a) Lo que algunos ya han venido en llamar la Nueva Revolución Industrial, provocada por la acción de las innovaciones tecnológicas y organizativas, la caída de los sistemas de economía planificada y la globalización inexorable del comercio mundial.

b) La Transnacionalidad. Los mercados tradicionalmente industriales están en una profunda fase de saturación. Los tres bloques industriales, EEUU-Canadá, Europa y Japón, se encuentran en un círculo de difícil ruptura. Todos producen lo mismo, a todos les sobra lo mismo, todos intentan vender lo mismo y el resto del mundo es insolvente. Al mismo tiempo, los Estados, aún los más poderosos, controlan cada día menos sus propias decisiones económicas. Las decisiones internacionales de carácter económico e industrial están siendo determinadas por consorcios de carácter industrial o financiero. La evolución en la estrategia y organización de las sociedades transnacionales está consolidando lo que podríamos llamar "integración económica mundial" y la "deslocalización de las actividades industriales y financieras".

c) La pujanza de la Orilla Asiática del Pacífico. Está siendo la región de mayor crecimiento económico del mundo y el lugar hacia el que se está trasladando el centro de gravedad comercial, industrial, financiero y tecnológico del planeta. China, La India, Japón, Corea del Sur, Taiwán..., todos ellos, países embarcados en una reforma económica de gran éxito que los ha convertido en exportadores preeminentes de productos manufacturados.

d) El Modelo Económico de los países industrializados. La desregulación y las innovaciones financieras, en muchos casos pensadas para burlar las leyes fiscales, las euforias bursátiles y la especulación organizada han

¹⁰ Ibídem

permitido amasar grandes capitales sin ninguna relación con la economía real. Los protagonistas de este sistema han sustituido los valores emprendedores, la figura de la empresa como creadora de riqueza, como aportadora de valor. Han sustituido al empresario como motor del desarrollo y emprendedor de proyectos.

e) La relación Rentabilidad - Generación de Empleo. La combinación de los anteriores elementos ha producido un nuevo efecto. La mejor rentabilidad del capital, el “abc” de nuestro sistema económico, no se obtiene forzosamente creando empleo. Esta nueva ley del beneficio económico se traduce en un objetivo empresarial expresamente aceptado: fabricar allí donde es más barato y vender allí donde existe un poder adquisitivo. Esta situación produce en toda Europa el descenso progresivo del consumo y de la actividad económica, hechos que agravan la recesión y provocan un nuevo incremento del desempleo

Esta situación produce un conjunto de efectos que afectan a la seguridad y al desarrollo de la delincuencia, como son el mantenimiento de la situación de paro y de bolsas de paro estables con la dificultad de incorporarse al mercado de trabajo de la población joven no cualificada, el incremento de las diferencias sociales y económicas, el mantenimiento de bolsas de marginalidad, el incremento del tráfico y consumo de estupefacientes, el aumento de la delincuencia económico-financiera relacionada con actividades de especulación y fraude, el incremento de los movimientos migratorios provenientes del Magreb y de África Central, la aparición masiva de los movimientos migratorios desde los países de la Europa del Este, etc.

Para Ilundáin, las consecuencias de esta situación indican que los cambios ya producidos nos conducirán a una sociedad futura donde ni el capital, ni la fuerza del trabajo, ni las materias primas, ni la especulación de las economías financieras constituirán el principal factor de desarrollo económico y social. El nuevo centro de gravedad girará en torno al conocimiento que ha generado la revolución de la gestión, otorgando una

importancia decisiva a las organizaciones. En el futuro lo que tendrá importancia no será la productividad de los trabajadores manuales, sino la organización del conocimiento y su gestión.

La globalización ha provocado que en los últimos tiempos hayamos asistido a una proliferación de aspectos relacionados con la seguridad que han sido recogidos por distintos estamentos y foros, modificando la manera de pensar y tratar esta materia. En todas las Instituciones, desde las de ámbito internacional hasta las de ámbito local, se ha visto la necesidad de replantear el papel que han de jugar en el ámbito de la seguridad.

Todos los planteamientos inciden en la necesidad de integrar los múltiples aspectos que circunvalan la idea de seguridad y la necesidad de coordinar esfuerzos entre los diferentes actores, al objeto de mejorar la eficacia y, como no, la tan deseada eficiencia. La seguridad ya no se concibe como algo ligado únicamente al ámbito de la justicia y la policía al ser múltiples sus manifestaciones, presentando una diversidad de aspectos que requieren ser tratados desde diferentes esferas. Tampoco se concibe como algo circunscrito a un determinado ámbito territorial, dado que la seguridad no tiene fronteras. Con todo ello, ha adquirido una nueva dimensión que requiere nuevos enfoques en su tratamiento.

Al formar parte, el autor, de una de las estructuras de la seguridad de nuestro entramado organizativo y tomando en consideración las perspectivas que arrojan los nuevos enfoques, el objetivo de este trabajo es el de abordar un tratamiento global e integrador de la seguridad, ofreciendo un planteamiento que permita la vertebración del mundo local, de la aportación “micro” de sus estructuras de seguridad, en el marco global de las Estrategias de Seguridad definidas a nivel nacional e internacional.

El planteamiento que aquí se presenta, se justifica y parte de un tratamiento en el que se han de tener en cuenta dos perspectivas o niveles:

- Un nivel conceptual, en donde la seguridad ha de ser contemplada como un concepto transnacional, que no conoce fronteras, afectando directamente a las personas allá donde se encuentren. La seguridad no puede parcelarse.
- Un nivel estructural, en donde se hace necesario adoptar las medidas organizativas necesarias para la integración de los distintos sistemas y estructuras dependientes de las diferentes Instituciones y Administraciones.

Abordamos el enfoque conceptual desde el entendimiento de que no existe una definición cerrada de seguridad. Tomaremos en consideración las últimas tendencias que analizan el concepto de seguridad y lo trasladan a las instituciones que tratan de concienciar a los gobiernos del mundo en el tratamiento con el que ha de abordarse la idea de seguridad en la actual sociedad globalizada.

De acuerdo con el Informe de la Comisión de Seguridad Humana (2003), en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), la seguridad de las personas del todo el mundo está interrelacionada, como ponen de relieve las corrientes mundiales de bienes, servicios, finanzas, personas e imágenes. El informe nos advierte de que la liberalización y la democratización política y económica abren nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos, tales como la desestabilización política y económica y los conflictos en el seno de los Estados. Más de 800.000 personas pierden anualmente la vida, víctimas de la violencia. Aproximadamente unos 2.800 millones se ven afectados por la pobreza, la mala salud, el analfabetismo y otras enfermedades. Advierte de la relación causal entre la privación y los conflictos y también de las nuevas amenazas derivadas de los mismos, como la destrucción de la confianza entre las personas, la muerte, el aumento de la pobreza y la delincuencia y el deterioro de la economía. El Informe plantea que, para hacer frente a esos elementos de inseguridad de una manera efectiva, es preciso adoptar un enfoque integrado, un enfoque a

favor de la seguridad humana. Las políticas y las instituciones deben responder a esas inseguridades de manera más firme e integrada. El Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad pero, como los problemas de seguridad se vuelven cada vez más complejos y hay nuevos actores que ejercen un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de las personas, la seguridad humana¹¹.

Tal como advierte Manuel Mesa (2006)¹², el surgimiento de las ideas que dieron pie al nuevo concepto de seguridad humana, no es el resultado de la especulación académica, sino que responde a la irrupción en la agenda de las relaciones internacionales de problemas colectivos como el deterioro ambiental, la pobreza y la inseguridad económica, o la pandemia del sida, que amenazan a personas y comunidades. Mesa advierte de que no sólo han surgido nuevos conflictos, sino que se han registrado cambios en su naturaleza lo que ha abierto la puerta de las agendas políticas para su prevención. Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza el hambre o la guerra.

La seguridad es un concepto no cerrado, sujeto a evolución, centrado en la protección de las personas, en los aspectos que están relacionados con su supervivencia, sustento y dignidad, que las instituciones tienen la obligación de proporcionar y proteger. Al análisis del concepto de seguridad dedicamos buen parte del trabajo, podríamos decir que lo impregna todo, pues sobre eso versa el proyecto.

La propuesta de Estrategia que se presenta aquí, aborda muchos de los ámbitos y aspectos que son recogidos en los foros internacionales y en sus instituciones acerca de la idea de seguridad. El tratamiento se hace desde

¹¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión de Seguridad Humana (2003). *“La Seguridad humana ahora. Informe final”*.

¹² MESA, M. (2006). *“Seguridad, desarrollo y objetivos del Milenio”*. Fundación Carolina / Siglo XXI, pp.119-130.

una perspectiva local, de ciudad, que es donde realizan su vida cerca del 90% de la población de nuestro País.

Las Administraciones Locales tradicionalmente han desempeñado funciones en el orden de la seguridad, competencias que se han ido incrementando paralelamente al desarrollo administrativo e institucional operado en las últimas décadas, pero haciéndolo, desde siempre, con un marcado acento en las personas, en su bienestar y en su calidad de vida, aspectos que entran de lleno en la idea de seguridad tal como hoy es concebida.

Desde una perspectiva estructural, la política de seguridad ha de contemplar, formal y materialmente, las aportaciones que, desde la Administración Local, desempeña el colectivo de la Policía Local, el cual ha llevado a cabo un amplio desarrollo, tanto a nivel cualitativo como en términos cuantitativos de sus recursos, que se traduce en la infinidad de servicios que realizan diariamente en pueblos y ciudades y en una aportación directa al Sistema de Seguridad.

Esta realidad, volcada en la necesidad de gestionar una política que ha de contemplarse en una doble dirección, desde un ámbito micro, propio de la esfera local, hasta un ámbito macro referido al espacio que ha de gestionarse desde otras Instituciones, hace necesaria una gestión integral dentro de la estrategia de seguridad adoptada por los diferentes niveles administrativos y políticos, evitando duplicidades y asignando las respectivas responsabilidades.

La propia antigüedad de los cuerpos de seguridad local, con más de 150 años de historia, nos ofrece una idea de la importancia que han tenido y que cobran cada día en este entramado, adaptando sus servicios en función de las demandas que llegan a las puertas de los consistorios o que se encuentran en su constante patrullaje, fundamentalmente preventivo. A ellas nos referiremos al tratar el capítulo de las estructuras de seguridad. Baste ahora con mencionar que la actual configuración de este colectivo viene

caracterizada por una gran “atomización”, derivada de la existencia de más de 2.000 cuerpos de policía local dependientes de los respectivos ayuntamientos, situación que proponemos replantear al objeto de conseguir la deseada integración. La dimensión que significan los efectivos encuadrados en la multitud de cuerpos de policía local, hace pensar en la necesidad de plantear alternativas para superar la atomización en que se encuentran, sobre lo que cabe señalar el carácter global de la seguridad.

La oportunidad de afrontar un nuevo orden en la seguridad pública, de acuerdo con los parámetros aquí expuestos, aconseja que se realice con un enfoque lo más amplio y ambicioso posible, en donde la innovación no ha de suponer un contrapeso sino, al contrario, una contribución dada la materia objeto de tratamiento.

Sobre la base de estas consideraciones, plantearemos la oportunidad y conveniencia de integrar la perspectiva local tomando en consideración la evolución acaecida en torno al propio concepto de seguridad y a las estrategias dictadas en los diferentes ámbitos, internacional y nacional, que pueden servir de base a la configuración de una Estrategia Local de Seguridad.

Este el objetivo de la presente Tesis que, sin menoscabo de otras consideraciones, pretende servir de estímulo y de argumento para el planteamiento de una iniciativa que permita integrar todos los niveles relacionados con la seguridad de una manera coordinada y eficiente.

Comenzaremos, en la primera parte, por realizar un análisis del concepto de seguridad y de las Estrategias adoptadas para a continuación, en la segunda parte de la tesis, diseñar el espacio de lo que consideramos ha de ser el núcleo de la Estrategia Local de Seguridad. Es aquí donde realizaremos una descripción de los principales ámbitos relacionados con la seguridad que tienen cabida, que se viven con mayor intensidad, en la esfera local y que entran, mayoritariamente, en el ámbito competencial de la Administración

Municipal. Así, la seguridad ciudadana, la protección civil, la protección de la población escolar, de las víctimas de la violencia de género, la protección ante los riesgos sociales, la convivencia ciudadana, la seguridad viaria y la movilidad, la seguridad urbanística, la de determinados espacios de especial interés, etc., todos ellos, aspectos que requieren una especial atención y que configuran un primer eslabón, un primer nivel de lo que hoy entendemos por seguridad, el cual ha de estar vinculado, integrado y coordinado, con las diferentes esferas de la seguridad. De hecho, no podemos negar esta vinculación pues la seguridad o, si se quiere, los aspectos que subyacen a la misma, no son estáticos, no permanecen inmóviles a la espera de que las instituciones tomen decisiones, sino que, simplemente, van dejando constancia de su existencia, independientemente de las políticas que puedan adoptarse.

Todos y cada uno de los ámbitos recogidos en el proyecto, constituyen realidades que son vividas y percibidas en nuestros entornos urbanos y que ya vienen siendo tratadas, con mayor o menor intensidad, con mayor o menor éxito, por las diferentes instituciones relacionadas con la materia. Se echa en falta un tratamiento unívoco que integre estas realidades en un proyecto común, asignando las respectivas competencias y responsabilidades a cada uno de los actores implicados, lo que consideramos justifica la configuración de una Estrategia Local de Seguridad.

En la tercera parte haremos mención a las principales estructuras relacionadas con la seguridad, con especial referencia a los órganos básicos de la seguridad del Estado por un lado, y a la realidad en que se encuentra el colectivo de las policías locales, caracterizado por una gran atomización, en donde se hace necesaria una reordenación que facilite una mayor coordinación y evite duplicidades a través de estructuras organizativas adecuadas.

En el análisis estructural tomamos como referencia las afirmaciones contenidas en las declaraciones que, al respecto, se vierten desde las diferentes esferas de la seguridad, en donde se hace una llamada a la necesidad de adoptar un enfoque integral e integrador de todos los actores e instituciones relacionados con la misma, para hacer frente de una manera eficaz a los nuevos retos y desafíos a que se enfrenta la sociedad actual. En este sentido, cobra especial significado la afirmación contenida en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, con la que iniciábamos este apartado:

*“Vivimos en un mundo con unas perspectivas de futuro más halagüeñas que nunca, pero que también presenta mayores amenazas. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. **Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local**”¹³*

¹³ CONSEJO DE EUROPA (2003). Op. Cit.

PARTE 1

PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD

1.1 CONCEPTO DE SEGURIDAD

1.2 ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE SEGURIDAD

1.3 LA SEGURIDAD LOCAL

1.1 CONCEPTO DE SEGURIDAD

1.1.1 LA SOCIEDAD RIESGO

"En vez de preguntar qué riesgo consideras aceptable, la pregunta general debería ser qué tipo de sociedad deseas. Se podría discriminar de forma más elaborada la cuestión del riesgo entre tipos de riesgos y categorías de personas que corren un riesgo si se pudiera especificar el tipo concreto de sociedad, y si se pudiera reconocer que cada tipo de sociedad tiene un sistema ético hecho a medida. (...) Cada elección que realizamos está plagada de incertidumbre. Esta es la condición básica del conocimiento humano".

(Mary Douglas)¹⁴

El concepto de "sociedad riesgo" como producción teórica fue desarrollado por el sociólogo Ulrich Beck, quien tomando en consideración el volumen de información sobre los nuevos riesgos que genera la sociedad contemporánea, desarrolló una teoría del riesgo en la que resalta su condición de variable¹⁵. De acuerdo con su teoría, los nuevos riesgos generados por las prácticas sociales, económicas y culturales presentan una variabilidad que se manifiesta no sólo en la multiplicidad de los factores de riesgo, sino también en la percepción que las sociedades y los gobiernos tienen sobre el mismo, percepción que también es variable y se transforma en el tiempo.

Beck afirma que el riesgo es una construcción social, poniendo de manifiesto que la sociedad construye sus propios riesgos, convive con ellos y, en este

¹⁴ DOUGLAS, M. (1996) "La aceptabilidad del riesgo en las Ciencias Sociales". Barcelona, Paidós, pp.38, 74.

¹⁵ BECK, U. (1998) "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad". Barcelona, Paidós.

sentido, el riesgo parece tener un carácter acumulativo. La percepción que tienen las sociedades sobre el riesgo también es una construcción social que varía según los espacios y contextos, lo que requiere que dicha construcción sea revisada en cada caso para poder interpretar las claves de la seguridad humana.

Anthony Giddens (1998) considera que las sociedades actuales presentan una característica generalizada como es la de dar cabida a la noción de riesgo, noción que convive con la de inseguridad, de manera que el clima de riesgo afecta a toda la sociedad¹⁶.

Para Niklas Luhmann (1993) definir el concepto de riesgo no es una cuestión fácil. La idea de que el concepto de riesgo es el contra-concepto de seguridad está muy difundida, lo que lleva a pensar que la seguridad es algo a alcanzar, si bien, a veces, es necesario asumir ciertos riesgos. En este caso el riesgo se convierte en algo que es favorable o desfavorable¹⁷.

La seguridad, como concepto contrario al de riesgo, es un concepto vacío semejante a la noción de salud como contrapunto a la enfermedad. En este sentido, Luhmann (1996) considera que sólo es útil como proceso de reflexión y como categoría para calcular el riesgo ante las exigencias sociales, lo que posibilita calcular las decisiones desde el punto de vista del riesgo¹⁸.

Esta perspectiva de riesgo y seguridad ha servido para universalizar la conciencia del riesgo. En ambos se da un factor común, al estar en relación con posibles perjuicios sobre los que existe incertidumbre, al no poderse verificar en el presente. Para Luhmann, la diferencia entre ambos reside en el proceso de atribución de responsabilidades por los perjuicios que puede

¹⁶ GIDDENS, A. (1998) *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona, Península.

¹⁷ LUHMANN, N. (1993) *Risk: A Sociological Theory*. Berlin, Walter de Gruyter.

¹⁸ LUHMANN, N. (1996) "La modernidad contingente", en Josetxo Beriain (Comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona, Anthropos.

deparar el curso futuro de los acontecimientos. Cuando los posibles perjuicios son observados como la consecuencia de la propia decisión de quien puede sufrílos y, consecuentemente, le son a él imputados, se puede hablar de riesgo, como pueden ser los riesgos asociados al estilo de vida. Por otro lado, cuando los posibles daños son imputados a causas fuera del control directo de quien puede experimentarlos (acontecimientos naturales o decisiones ajenas), entonces estamos en presencia de un peligro¹⁹.

La noción de sociedad riesgo surge ante el fracaso de los sistemas de normas sociales a la hora de proporcionar la seguridad prometida ante los peligros sobrevenidos a partir de la toma de decisiones. En este proceso están involucrados:

- Las decisiones de signo político, las cuales generan beneficios técnicos y económicos, pero desencadenan peligros actuales o potenciales
- El hecho de que los sistemas normativos establecidos no cumplen sus exigencias
- La existencia de errores en el sistema
- La diferente percepción cultural en cuanto a consecuencias y peligros
- La constatación de que los peligros decididos y producidos socialmente sobrepasan los límites de la seguridad

Pero, por otra parte, el riesgo también constituye una forma de asegurar resultados, un intento de avanzarse al futuro.

La categorización de la sociedad actual como “sociedad del riesgo” se hace en relación a diferentes ámbitos de referencia²⁰:

¹⁹ GARCÍA BLANCO, J. M. (1993) "*Racionalidad y riesgo en la identidad de las sociedades complejas*", en Emilio Lamo de Espinosa y José Enrique Rodríguez Ibañez (eds.), *Problemas de Teoría Social Contemporánea*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

²⁰ BECK, U. (1998). Op. cit.

- La estructuración de la desigualdad social
- El conflicto de los géneros
- Los efectos de la tecnología
- La relación entre la ciencia i la política

Para cada uno de estos niveles se establecen diferentes hipótesis, que se pueden resumir en una fundamental: “la individualización de la estructura social”.

La transición de la sociedad industrial a la sociedad del riesgo ocurre de una manera no deseada, bajo la forma de una dinámica modernizadora independiente y con efectos secundarios. En esta modernización, la expansión de las opciones no se disocia de la atribución de los riesgos. Los daños atribuibles socialmente son las consecuencias “perversas” de acciones intencionadas que constituyen un riesgo calculable estadísticamente, expresión del dominio racional del hombre.

De acuerdo con Ulrich Beck, ya no se trata de liberarse de los peligros y de la dependencia de la naturaleza exterior, sino de la definición y el reparto de los riesgos y errores provocados por nosotros mismos²¹.

Los efectos colaterales de carácter negativo que se desarrollan en la producción industrial no se reconocen como portadores de consecuencias devastadoras para la sociedad, pues funcionan, aparentemente, bajo acciones “responsables y controladas”. En la sociedad del riesgo, estos desarrollos son reconocidos y conceptualizados, hecho que comienza a producir un autoanálisis reflexivo. Así, la sociedad se hace reflexiva, y toma conciencia de sí misma como sociedad del riesgo.

Múltiples han sido las investigaciones realizadas para evaluar el nivel de riesgo que puede considerarse razonable o aceptable. Diferentes estadísticas de mortalidad realizadas por Trevor Kletz en 1982, indican que

²¹ *Ibíd*em

una persona padece el mismo riesgo de morir en las siguientes condiciones²²:

- Realizando un recorrido de 6.500 Km. en automóvil
- Fumando 100 cigarros al día
- Realizando alpinismo durante dos horas
- Trabajando en la industria química durante un año
- Siendo, simplemente, una persona de 60 años durante 36 horas

En otro estudio, el mismo autor, indica que si fuese posible eliminar todas las otras causas de muerte, la esperanza de vida sería de:

- 6.000 años para un trabajador en una siderurgia
- 300 años para el conductor de una motocicleta
- 10.000 millones de años si se considera como única causa posible de muerte la caída de un rayo encima de uno mismo

Teniendo en cuenta la causa, Starr²³, ha propuesto diferenciar el riesgo a morir por actividades voluntarias del riesgo asociado con actividades involuntarias. El primero se refiere a situaciones a las cuales un individuo se expone más o menos conscientemente, como por ejemplo, conducir un automóvil, fumar, viajar en avión comercial, practicar un deporte, etc. Este riesgo se calcula que puede ser del orden de 100 muertes por millón de personas anualmente. El segundo se refiere a situaciones en las cuales el individuo está sujeto al riesgo sin tener un control razonable sobre el mismo, razón por la cual los criterios y las opciones de protección no son definidos por el individuo afectado, sino por una autoridad competente o por un cuerpo controlador en función de las presiones sociales. Según el estudio de Starr, en los países desarrollados, la comunidad desea que los riesgos

²² VERGER, G., (1983). *“El Risk Management. Nueva Estrategia Empresarial”*, Barcelona, Hispano Europea.

²³ STARR, C., *“Social Benefit vs. Technical Risk”*, *Science, American Association for the Advancement of Science*, Vol. 165, Sept. 1969, en *“Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo”*. Cardona, O.
En internet: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap3.htm>

involuntarios, como son los desastres, sean alrededor de 100 a 10.000 veces menores que los voluntarios. De acuerdo con esto, Whitman (1975) sugiere que para una catástrofe el número de muertos podría situarse entre 1 y 0,01 por millón de personas expuestas anualmente²⁴.

Algunos países desarrollados han utilizado este tipo de estudios para definir el nivel de seguridad que han de ofrecer determinadas infraestructuras, como por ejemplo las presas, ante las amenazas a las que se encuentran expuestos.

Actualmente existe la tendencia a proponer bajo la denominación de “cultura”, la adopción e interiorización, dentro de las actividades de la sociedad, de una actitud o disposición hacia alguna cosa, cuyo producto es útil o deseable para la comunidad en general. Así es como se han utilizado como eslogan expresiones al estilo de:

- Cultura del agua, para referirse a la necesidad de que la sociedad adopte una serie de hábitos de buen uso del agua
- Cultura medioambiental, para referirse a conductas que favorecen la protección del medioambiente

Igualmente, se han planteado programas y campañas de información pública que hacen referencia a la “cultura de la seguridad” o a la “cultura de la prevención”, con la finalidad de hacer explícita la necesidad de adoptar una actitud proactiva de las personas en relación con la prevención-mitigación de desastres y la preparación para hacer frente a las emergencias.

²⁴ WHITMAN, R.V., et al. (1975), “*Seismic Design Decision Analysis*”, Journal of the Structural Division, ASCE New York, may. Citado por Cardona, O., en “*Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo*”. Compilación de Andrew Maskrey en “*Los desastres no son naturales*”. La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (1993).

Independientemente de que se han realizado diversos estudios sobre la percepción del riesgo, no existe una teoría que pueda responder a la cuestión de cómo la población, ya sea individual o colectivamente, desarrolla una lectura del riesgo. En principio podemos considerar que los imaginarios varían notablemente de un lugar a otro, o de una comunidad a otra. Pero en general podemos afirmar que existe una aversión instintiva al riesgo, que se traduce en una subestimación o negación implícita de las personas a verse involucradas en situaciones de peligro. El riesgo se percibe para los demás y en muchas ocasiones, curiosamente, se niega y minimiza sin fundamento hacia uno mismo, particularmente en relación con las amenazas de la naturaleza.

Mary Douglas, en su análisis sobre la percepción del riesgo, nos advierte sobre lo que ella denomina inmunidad subjetiva:

Los individuos tienen un sentido fuerte, pero injustificado, de inmunidad subjetiva. En actividades muy familiares existe la tendencia a minimizar la probabilidad de resultados perniciosos. En apariencia se subestiman los riesgos que se consideran controlados. Uno cree que puede componérselas en situaciones familiares y se subestiman los riesgos que comportan los acontecimientos que se dan rara vez. Nuestra primera pregunta sobre la percepción del riesgo es por qué tantísimas personas, en su rol de profanas, opinan que los peligros cotidianos son inocuos y se consideran a sí mismas capaces de arreglárselas, cuando los hechos demuestran que no poseen tal capacidad.²⁵

Douglas sostiene que esta inmunidad subjetiva es una condición vital, pues las personas no podrían vivir si tuviesen que mantenerse permanentemente en alerta ante los peligros. *“Hacer caso omiso de los acontecimientos de baja frecuencia parece una estrategia altamente razonable. (...) Desde el punto de vista de la supervivencia de la especie, el sentido de inmunidad*

²⁵ DOUGLAS, M. (1996). *Op. cit.* p. 57.

*subjetiva es también adaptativo si permite que los seres humanos se mantengan serenos en medio de los peligros y que no se desestabilicen ante la evidencia de los fracasos”.*²⁶

Esta situación hace que sea necesario realizar esfuerzos importantes en el sentido de tomar conciencia sobre los diferentes peligros e interiorizar una disposición preventiva que se manifieste explícitamente en las actividades de la sociedad.

Los programas de información pública en relación con la gestión de riesgos exigen estrategias de divulgación y control de los mensajes debido a la no linealidad de la percepción de la comunidad. No es extraño que, para los casos de campañas intensivas de información, el público reaccione negativamente al considerar innecesarias, alarmistas o exageradas las apreciaciones y recomendaciones de las instituciones. Hacer evidente el riesgo y conseguir un cambio de actitud de la población, es una tarea difícil y exige atención especial. Generalmente se hace una divulgación del hecho del desastre, pero pocas veces se incide en las causas, en el riesgo, al igual que tampoco se hace un seguimiento para averiguar el grado de cobertura, su percepción y entendimiento. En general, la mayoría de la información pública que se realiza, se dirige a dar recomendaciones sobre el comportamiento que ha de asumir la población en caso de una emergencia, sin realizar de manera previa una debida interiorización del riesgo en el público.

Igualmente es frecuente que no se hable de la vulnerabilidad y sólo se mencione como causa de los desastres a las amenazas. Esta situación favorece que se entienda como riesgo la posibilidad de que acontezca un fenómeno intenso, que normalmente se interpreta como una cuestión contra la cual no es posible hacer nada para evitarlo. Este tipo de situación es más contraproducente de lo que aparentemente parece, si lo que se desea

²⁶ *Ibidem*, pp. 58, 106

conseguir es hacer tomar conciencia sobre el riesgo, pues el público adopta una actitud pasiva y de resignación.

Se hace necesario un nuevo enfoque que permita identificar la vulnerabilidad como causa del riesgo y, por tanto, del desastre. Es necesario que las personas tomen conciencia de que es posible intervenir o modificar el riesgo al reducir las condiciones de vulnerabilidad. Es necesario comprender que los fenómenos de la naturaleza son amenazas en la medida en que los asentamientos humanos son vulnerables.

A nivel europeo, Eurostat es la oficina que elabora las estadísticas de la Unión Europea, entre las cuales se encuentran las encuestas de opinión. Estas encuestas son conocidas como los “eurobarómetros”. Los estudios que se realizan son de dos tipos: los que se hacen anualmente de manera regular y los eurobarómetros específicos para tratar de manera monográfica cuestiones de interés coyuntural. A título orientativo, en cuanto a la percepción del riesgo por parte de la población de nuestro entorno socioeconómico, se han obtenido los siguientes datos relativos al “riesgo”, durante el año 2005:

Eurobarómetro especial 64.1.

“Riesgos”. Septiembre - octubre 2005. Datos globales

Tabla de contingencia Posición ideológica * Probabilidad de verse afectado por la degradación del medio ambiente * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Posición ideológica	Izquierda	9,8%	6,9%	6,5%	8,3%	7,4%
		(3-4)	17,5%	18,2%	18,9%	15,7%	18,1%
		(5-6) Centro	31,9%	31,7%	30,2%	27,4%	30,9%
		(7-8)	14,0%	15,8%	19,9%	17,5%	17,0%
		Derecha	5,9%	6,4%	6,3%	9,8%	6,6%
		No responde	10,2%	9,4%	7,8%	7,9%	8,9%
		No contesta	10,6%	11,5%	10,3%	13,5%	11,2%
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Posición ideológica	Izquierda	7,2%	5,4%	4,8%	6,2%	5,7%
		(3-4)	15,8%	14,7%	15,8%	12,9%	15,1%
		(5-6) Centro	30,6%	32,6%	32,8%	27,5%	31,9%
		(7-8)	10,8%	13,0%	15,8%	14,6%	13,4%
		Derecha	5,9%	5,7%	5,2%	8,6%	5,8%
		No responde	11,7%	10,9%	8,3%	9,9%	10,3%
		No contesta	17,9%	17,6%	17,4%	20,3%	17,8%
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Edad recodificada * Probabilidad de verse afectado por la degradación del medio ambiente * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Edad recodificada	15-24	13,7%	14,8%	15,2%	14,9%	14,8%
		25-39	25,3%	24,0%	22,8%	19,8%	23,4%
		40-54	25,7%	25,6%	25,0%	20,3%	24,9%
		55+	35,3%	35,6%	37,0%	44,9%	36,9%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Edad recodificada	15-24	13,2%	12,1%	11,6%	11,5%	12,2%
		25-39	25,0%	24,6%	24,4%	17,5%	24,1%
		40-54	26,3%	25,9%	24,4%	19,8%	25,1%
		55+	35,5%	37,3%	39,6%	51,2%	38,6%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Lugar de residencia * Probabilidad de verse afectado por la degradación del medio ambiente * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Lugar de residencia	Rural	33,4%	36,0%	40,7%	47,2%	38,1%
		Pequeñas ciudades	36,7%	36,7%	34,9%	31,5%	35,6%
		Grandes ciudades	30,0%	27,3%	24,3%	21,3%	26,2%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Lugar de residencia	Rural	31,5%	35,1%	40,5%	52,6%	37,2%
		Pequeñas ciudades	37,5%	38,3%	35,3%	29,5%	36,6%
		Grandes ciudades	31,0%	26,7%	24,2%	17,9%	26,2%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Posición ideológica * Probabilidad de sufrir un accidente de tráfico * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Posición ideológica	Izquierda	8,5%	7,6%	6,4%	8,4%	7,3%
		(3-4)	14,7%	17,3%	21,0%	16,1%	18,2%
		(5-6) Centro	28,5%	31,5%	31,7%	30,4%	31,1%
		(7-8)	16,1%	16,8%	18,3%	13,3%	17,0%
		Derecha	7,1%	6,8%	5,8%	9,4%	6,7%
		No responde	12,5%	8,9%	6,8%	9,5%	8,6%
		No contesta	12,7%	11,2%	10,0%	12,8%	11,0%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Posición ideológica	Izquierda	6,1%	5,6%	5,8%	6,2%	5,8%
		(3-4)	11,9%	14,9%	17,1%	11,8%	15,1%
		(5-6) Centro	30,2%	32,3%	34,0%	25,3%	32,1%
		(7-8)	12,8%	12,6%	15,2%	11,6%	13,4%
		Derecha	7,0%	5,8%	4,7%	9,4%	5,9%
		No responde	11,0%	11,3%	8,2%	11,3%	10,2%
		No contesta	20,9%	17,6%	14,9%	24,4%	17,6%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Edad recodificada * Probabilidad de sufrir un accidente de tráfico * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Edad recodificada	15-24	15,8%	15,3%	14,2%	12,8%	14,7%
		25-39	28,5%	24,3%	22,1%	17,8%	23,4%
		40-54	25,2%	25,7%	25,1%	19,4%	24,9%
		55+	30,5%	34,8%	38,7%	49,9%	37,1%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Edad recodificada	15-24	15,5%	12,5%	11,8%	9,1%	12,3%
		25-39	28,7%	25,9%	22,9%	14,9%	24,2%
		40-54	26,8%	26,6%	24,0%	17,4%	24,9%
		55+	29,1%	35,0%	41,3%	58,6%	38,5%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Lugar de residencia * Probabilidad de sufrir un accidente de tráfico * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Lugar de residencia	Rural	43,0%	38,3%	36,6%	36,7%	38,1%
		Pequeñas ciudades	36,0%	36,7%	34,2%	36,0%	35,6%
		Grandes ciudades	21,0%	25,0%	29,2%	27,4%	26,3%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Lugar de residencia	Rural	39,4%	38,0%	34,7%	38,0%	37,0%
		Pequeñas ciudades	36,0%	37,8%	35,6%	36,3%	36,7%
		Grandes ciudades	24,7%	24,1%	29,7%	25,7%	26,3%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Posición ideológica * Probabilidad de ser víctima de un crimen * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Posición ideológica	Izquierda	8,5%	6,6%	6,6%	9,7%	7,3%
		(3-4)	14,6%	15,8%	20,4%	17,2%	18,2%
		(5-6) Centro	29,9%	31,9%	31,6%	28,9%	31,0%
		(7-8)	13,2%	17,3%	18,5%	15,0%	17,1%
		Derecha	9,4%	6,6%	5,7%	8,5%	6,7%
		No responde	11,3%	8,2%	7,6%	10,5%	8,6%
		No contesta	13,1%	13,6%	9,6%	10,2%	11,0%
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Posición ideológica	Izquierda	6,2%	5,4%	5,2%	7,2%	5,7%
		(3-4)	9,5%	12,8%	18,2%	13,9%	15,1%
		(5-6) Centro	30,5%	31,9%	34,3%	28,4%	32,2%
		(7-8)	11,1%	14,0%	14,3%	11,7%	13,5%
		Derecha	8,6%	5,8%	4,8%	7,0%	5,8%
		No responde	12,7%	10,0%	8,7%	12,7%	10,1%
		No contesta	21,4%	20,1%	14,4%	19,1%	17,5%
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Edad recodificada * Probabilidad de ser víctima de un crimen * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Edad recodificada	15-24	15,6%	15,1%	14,6%	14,4%	14,7%
		25-39	26,6%	25,9%	22,5%	21,1%	23,4%
		40-54	23,1%	24,0%	26,6%	23,1%	24,9%
		55+	34,7%	35,0%	36,4%	41,4%	36,9%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Edad recodificada	15-24	12,8%	14,0%	11,8%	10,4%	12,3%
		25-39	23,0%	24,6%	25,0%	21,8%	24,1%
		40-54	23,4%	25,0%	25,9%	24,1%	25,1%
		55+	40,8%	36,4%	37,3%	43,6%	38,5%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Lugar de residencia * Probabilidad de ser víctima de un crimen * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Lugar de residencia	Rural	35,9%	35,6%	38,5%	42,1%	38,3%
		Pequeñas ciudades	36,8%	33,1%	35,9%	36,7%	35,4%
		Grandes ciudades	27,4%	31,3%	25,7%	21,2%	26,3%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Lugar de residencia	Rural	34,9%	34,1%	38,4%	40,7%	37,3%
		Pequeñas ciudades	35,4%	34,4%	36,8%	38,7%	36,3%
		Grandes ciudades	29,7%	31,4%	24,8%	20,6%	26,4%
		Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Posición ideológica * Probabilidad de ser víctima del terrorismo * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Posición ideológica	Izquierda	9,4%	7,6%	6,5%	8,1%	7,3%
		(3-4)	11,8%	13,9%	19,9%	17,9%	18,1%
		(5-6) Centro	29,5%	29,9%	32,6%	29,3%	30,9%
		(7-8)	11,5%	15,1%	18,2%	17,1%	17,1%
		Derecha	11,5%	7,3%	5,4%	7,7%	6,7%
		No responde	15,3%	11,8%	7,1%	9,0%	8,7%
		No contesta	11,1%	14,5%	10,3%	10,9%	11,1%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Posición ideológica	Izquierda	7,0%	5,7%	5,4%	6,2%	5,8%
		(3-4)	11,8%	14,2%	16,8%	13,9%	15,2%
		(5-6) Centro	26,0%	30,8%	34,3%	30,3%	32,0%
		(7-8)	13,8%	11,9%	14,6%	13,0%	13,5%
		Derecha	8,3%	6,9%	4,5%	6,8%	5,8%
		No responde	13,4%	11,7%	8,6%	11,0%	10,1%
		No contesta	19,8%	18,9%	15,8%	18,9%	17,5%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Edad recodificada * Probabilidad de ser víctima del terrorismo * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Edad recodificada	15-24	10,8%	14,2%	14,8%	15,2%	14,7%
		25-39	27,1%	23,7%	24,1%	22,1%	23,4%
		40-54	24,7%	26,3%	25,5%	23,8%	24,9%
		55+	37,5%	35,7%	35,6%	39,0%	37,0%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Edad recodificada	15-24	14,1%	11,8%	12,9%	11,4%	12,3%
		25-39	26,4%	24,1%	25,3%	22,7%	24,3%
		40-54	24,0%	26,4%	26,0%	23,1%	25,1%
		55+	35,5%	37,7%	35,8%	42,7%	38,4%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla de contingencia Lugar de residencia * Probabilidad de ser víctima del terrorismo * Sexo

			Muy probable	Bastante	Poco	Nada probable	
Varón	Lugar de residencia	Rural	37,6%	36,8%	36,7%	40,9%	38,3%
		Pequeñas ciudades	32,1%	34,8%	35,8%	35,5%	35,5%
		Grandes ciudades	30,3%	28,5%	27,5%	23,5%	26,2%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mujer	Lugar de residencia	Rural	34,4%	32,4%	36,2%	41,7%	37,2%
		Pequeñas ciudades	38,4%	36,6%	36,8%	35,8%	36,5%
		Grandes ciudades	27,2%	31,0%	27,0%	22,5%	26,3%
		Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

1.1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Vinculado a la noción de “riesgo”, deviene la idea de “amenaza”. Nuestro actual entorno geográfico y político ha acuñado la expresión “amenazas globales”, para referirse a todo el elenco de nuevas situaciones que suponen un riesgo para la seguridad de los países a nivel global, en donde la nueva situación político-internacional y las nuevas estructuras de las sociedades nacionales hacen necesario replantearse la cuestión de la seguridad nacional e internacional, así como las estrategias para hacer frente a las mismas.

Al referirnos a la seguridad, no podemos dissociar esta idea de la concepción tradicional que la vincula con la delincuencia común y las instituciones policiales y penales. Pero la seguridad es un concepto sometido a una constante transformación y evolución, configurándose como alguna cosa más que el simple temor al delito y el número de delitos.

Algunos autores plantean una visión relativista de la seguridad al considerar que se trata de un concepto que adquiere significado real ante cuestiones relativas a actores, grupos, organizaciones, sociedades o naciones. Es decir, en función de para quién y bajo qué circunstancias o condiciones se da la seguridad. Desde esta perspectiva, se plantea que la seguridad puede ser definida como un proceso social con la finalidad de llegar a una relativa seguridad social, política y económica.²⁷

Para Giovanni Manunta, la mayoría de los argumentos sobre seguridad contienen subjetividad, lo cual dificulta su análisis. La seguridad, por una parte, y el riesgo, por otra, son dos aspectos que coexisten en la vida real. Se trata de dos conceptos subjetivos que están asociados con otros problemas relacionados con la vida, la propiedad, la libertad o el poder. Esta dimensión múltiple de los conceptos aporta una variedad de perspectivas

²⁷ CLEMENTS, K. (1990) *“Toward a Sociology of Security”*, Conflict Research Consortium, University of Colorado. Working Paper 90-4, July.

que añaden dificultad a la hora de intentar definirlos. La seguridad alcanza así un significado diferente en función de para quién y en qué momento se toma en consideración. Esta circunstancia produce perspectivas del riesgo que incrementan las diferencias, de manera que la seguridad de unos puede significar la inseguridad de otros.²⁸.

Por su parte, Juan Pegoraro (2003), realiza una seria reflexión sobre la inseguridad, fundamentada en la situación en que se encuentran las clases menos favorecidas, al considerar que los pobres siempre han vivido en la inseguridad y en el miedo, pero ahora ante una sociedad muy polarizada, aparecen determinadas formas de resistencia larvada de los sectores desposeídos que atacan a sectores de clase media y alta. Pero esta sólo es una parte de la problemática de la inseguridad ya que no se considera la violencia generalizada entre los mismos pobres y excluidos sociales que se victimizan entre sí, producto en gran medida, de la desesperación y degradación social y de los efectos de la marginación, la frustración y el desamparo²⁹.

La mejor manera de buscar seguridad es mediante una visión integral de la realidad. La propia naturaleza evolutiva de la seguridad y el riesgo añaden complejidad, dado que los procesos, problemas y soluciones no son estáticos ni autosostenibles. Los sistemas de seguridad reaccionan, son sensibles al entorno, responden a una visión estratégica y tienden a chocar con los otros. De esta manera, se crean más riesgos, lo cual amplía aquellos que han originado el sistema. En definitiva, de acuerdo con Manunta, cada sistema ha de ser analizado en términos de contribuciones (inputs) y producciones (outputs). Éstos no pueden ser examinados en unidades individuales y, si han de cooperar sin conflictos, es necesario que se organicen dentro de la amplitud del sistema.

²⁸ MANUNTA, G. (2002) *"Situating the Concepts of Security and Risk"*. Security & Risk Studies Institute, SRSI Paper nº 0.

²⁹ PEGORARO, J. S. (2003), *"Una reflexión sobre la inseguridad"*. Argumentos 1 (2).

De acuerdo con lo dicho, no existe una definición cerrada de seguridad. La seguridad es resultado de una definición social sobre las condiciones básicas que permiten la convivencia pacífica en sociedad, la justicia social, calidad de vida, bienestar, salud, realización personal y el ejercicio de los derechos y libertades democráticas.

Bajo esta perspectiva, y de acuerdo con Naciones Unidas, la seguridad ciudadana no es fácilmente separable de la seguridad medioambiental, la del tráfico, la seguridad alimentaria y otras. La clave es, precisamente, que estos nuevos riesgos surgen de la modernización y la globalización.

La idea de seguridad abarcaría tres dimensiones, la objetiva, la subjetiva y la tolerable. La primera se relaciona con la victimización. Es la probabilidad estadística de ser víctima de un delito. El sentimiento subjetivo de seguridad es la percepción que tienen las personas de los riesgos de padecer un delito. Se asocia con el miedo. Puede ser socialmente más trascendente que los niveles reales de desviación. Esta percepción es la que determina la tolerancia, las actitudes hacia la diferencia, la cual influye en las demandas de seguridad y en las actitudes ante las instituciones y el delito. La inseguridad tolerable se relaciona con este nivel de aceptación o no de los riesgos. Se trata de una cuestión cultural, ideológica y con conexiones políticas.

La realización de una “Encuesta de Seguridad”, realizada desde el Observatorio de la Seguridad del Ayuntamiento de Madrid, arrojó los siguientes resultados sobre percepción de la seguridad, lo que nos da una idea acerca de la percepción de los problemas locales y su relación con el ámbito micro de la seguridad:

a) Percepción de 10 problemas en el barrio:

- 1 Escándalos y peleas de calle
- 2 Actos de vandalismo o gamberrismo
- 3 Actos de delincuencia (robos, agresiones, amenazas....)

- 4 Consumo de alcohol en la calle (botellón)
- 5 Ruidos producido por los vecinos, procedentes del exterior (tráfico, negocios, fábricas cercanas, bares, discotecas, locales de alterne...)
- 6 Comportamientos racistas o xenófobos
- 7 Vehículos abandonados
- 8 Mobiliario urbano en malas condiciones
- 9 Ocupas
- 10 Mendicidad
- 11 Venta de drogas (consumo de drogas en la calle)
- 12 Contaminación – problemas medioambientales
- 13 Suciedad en la vía pública
- 14 Prostitución
- 15 Zonas mal iluminadas

b) Sensación de temor o miedo ante determinadas situaciones:

- 1 Al pasear por un parque
- 2 En los centros comerciales y grandes almacenes
- 3 Al caminar por la calle de día
- 4 En el metro o autobús (transporte público)
- 5 Al entrar o salir del portal de casa
- 6 Al salir de noche
- 7 En el garaje o parking donde deja el vehiculo
- 8 En las discotecas y lugares de diversión de los jóvenes
- 9 En los acontecimientos de masas (conciertos, partidos de futbol, etc.)
- 10 Al quedarse solo en casa de noche
- 11 Al encontrar grupos de desconocidos en su barrio

Para Giddens la noción de seguridad, que el autor denomina ontológica, se relaciona con la conciencia práctica y las rutinas cotidianas reproducidas por ella misma. Es la confianza que la mayor parte de los seres humanos tienen en la continuidad de su identidad y entornos sociales. Es decir, “el individuo

tiene la experiencia de “sí mismo” en relación a un mundo de personas y objetos organizados simbólicamente a través de la confianza básica.³⁰

Por su parte, Jesús M. de Miguel (2000), tomando como referencia la pérdida de confianza de la población hacia sus respectivas administraciones públicas, sugiere que el Estado parece perder control sobre temas y problemas de orden público y delincuencia, en parte debido a los procesos de globalización y descentralización, de manera que los Estados-Nación pierden el control. Todo parece indicar que el Estado cambiará sustancialmente en los próximos años o décadas, aunque todavía no se sabe cómo.³¹

La idea de seguridad se asocia, en la actualidad, con la seguridad de las personas como titulares de derechos, superando el ámbito estrictamente policial y penal para incluir los derechos civiles, sociales y políticos. La seguridad se convierte así en una cuestión cívica, social y política. Pero esta idea también se verá afectada al encontrarnos en una sociedad globalizada y sometida a constantes cambios, de manera que dentro del ámbito de la seguridad se incluirán, juntamente con los más tradicionales –delincuencia, victimización, temor, etc.- otros aspectos relacionados con la problemática económica y política (exclusión social, pobreza, falta de cohesión social, pérdida de confianza en las instituciones, etc.). Todas estas consideraciones están en la base de la dificultad a la hora de adoptar una definición universal y estandarizada del concepto de seguridad.

Desde finales del siglo pasado se viene planteando que la insatisfacción de las necesidades básicas constituye una amenaza a la seguridad del individuo, dando pie al nuevo concepto de seguridad humana, fundamentado en las siguientes ideas:

- La seguridad ha de centrarse en las personas

³⁰ GIDDENS, A. (1998). *Op. cit.*

³¹ DE MIGUEL, J. M., (2000) “Comentarios al libro *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*, de Kenneth F. Ferraro (1995)”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 9, p. 223.

- La seguridad de las personas está amenazada no sólo por la violencia física, sino también por otras amenazas para su subsistencia en condiciones de dignidad
- La seguridad no se puede conseguir mediante la confrontación y las armas, sino mediante la cooperación y la política

Actualmente nos encontramos que, frente a la tradicional concepción de la seguridad centrada en el Estado, en su independencia e integridad territorial frente a agresiones armadas externas, se plantean nuevas propuestas y alternativas fundamentadas en las ideas de seguridad común, comprensiva, cooperativa, global... El entorno en que se encuentran los Estados está fuertemente afectado por la dinámica de la globalización, lo que hace que estén sujetos a un constante cambio que llega a condicionar las políticas de seguridad.

La globalización crea nuevos espacios, nuevos conflictos, que se suman a los ya existentes, lo que provoca la adaptación del concepto de seguridad, que pasa de un enfoque estatocéntrico –centrado en la seguridad del Estado- a un concepto que incorpora nuevas amenazas (*terrorismo internacional, criminalidad organizada, movimientos de inmigración ilegal, tráfico de armas de destrucción masiva, catástrofes medioambientales o de origen industrial*), las cuales afectan a la persona en cuanto sujeto de derechos y libertades, y no tienen fronteras pudiendo afectar a diferentes Estados, lo que las convierte en una prioridad para la mayoría de países del mundo.

De acuerdo con Naciones Unidas, se hace necesario adoptar un nuevo enfoque de seguridad que vaya más allá de la fijación del Estado como centro de la política de seguridad, de manera que ha de adoptarse un planteamiento multidimensional, en donde al lado de la seguridad del Estado, ha de propiciarse la seguridad de las personas. Este nuevo concepto de “seguridad humana”, entiende que la base irreductible de la seguridad la constituye la preservación del ser humano, enmarcado en unas

determinadas condiciones para el libre desarrollo de sus capacidades, en donde *“pueda disfrutar plenamente de su libertad y donde pueda vivir sin ningún tipo de miedo”*.

El planteamiento del nuevo concepto de seguridad surge a partir de dos enfoques:

- La ampliación del mismo concepto de seguridad, donde tienen cabida aspectos de índole económica, política, social, medioambiental, etc., lo que vincula el concepto de seguridad con el de desarrollo.
- La evolución del mismo objeto del concepto de seguridad hacia un planteamiento a nivel global o individual, centrándose en el individuo como sujeto de derechos, libertad y, en definitiva, que permita el desarrollo de una vida digna.

Naciones Unidas ha contribuido al desarrollo y evolución del concepto a través del PNUD, al configurarlo como un proceso de ampliación de las capacidades y libertades de las personas, en contraposición al concepto clásico de desarrollo, limitado al crecimiento económico.

El Informe sobre el Desarrollo Humano 1994, elaborado para el PNUD, define la seguridad humana como *“la condición para que las personas puedan ejercer sus opciones de forma libre y segura, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana”*, estableciendo que la seguridad humana es un requisito para el disfrute del desarrollo humano, que es, a su vez, indispensable para materializarla³².

De acuerdo con este Informe (1994), en la seguridad humana hay dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad (p.27).

³² PNUD (1994). *“Informe sobre el Desarrollo Humano”*. Oxford University Press. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México D.F.(26-27)

Se plantea que el concepto de seguridad debe cambiar en dos sentidos fundamentales:

- Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población.
- De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible. (p.28)

El Informe establece siete categorías principales de amenazas contra la seguridad humana:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política

De manera que el concepto de seguridad humana pone el acento en la persona humana como centro de las políticas de seguridad. La seguridad humana implica que el fin último de la seguridad es proteger al ser humano, incluso por encima de la protección de la integridad del Estado. El objetivo de la política de seguridad será, pues, que los ciudadanos vivan en libertad, con derechos, con dignidad y “sin miedo”, haciendo que se sientan más seguros y más confiados.

Tal como define Jiménez Díaz (2006)³³ al referirse al concepto de seguridad personal, nos encontramos ante un bien jurídico eminentemente individual, fundamentado en la libertad, cuya esencia está en la tranquilidad de espíritu

³³ JIMÉNEZ DÍAZ, M.J. (2006). “*Seguridad Ciudadana y Derecho Penal*”. Madrid, Dykinson.

producida por la ausencia de miedo. En este concepto cabe un doble significado. El que se refiere a la situación real que propicia las condiciones necesarias de tranquilidad y estabilidad para el ejercicio de los derechos de la persona, y el que se refiere a un estado de seguridad que ha de ser sentido por el individuo, de manea que le permita disfrutar de una posición que posibilite actuar plenamente protegido.

El Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana de 2003³⁴, advierte sobre los retos para avanzar en la implementación de la seguridad humana, afirmando que:

La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de “crecimiento con equidad”. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana. (p.1)

En base a lo anterior, la Comisión llega a una serie de conclusiones sobre la política, entre otras, en las siguientes esferas:

1. Proteger a las personas en conflictos violentos
6. Tratar de proporcionar niveles de vida mínimos en todas las partes
7. Conceder una mayor prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud
9. Potenciar a todas las personas impartiendo una educación básica universal

³⁴ COMISIÓN SOBRE SEGURIDAD HUMANA (2003). “*La Seguridad humana ahora .Informe final*”.

10. Aclarar la necesidad de una identidad humana mundial, respetando, a la vez, la libertad de los individuos de tener varias identidades y afiliaciones. (p.4)

Si el desarrollo humano tiene que ver con las personas y ampliar sus opciones para llevar la vida que ellas valoran, la seguridad humana reconoce las condiciones que amenazan la supervivencia, la continuación de la vida diaria y la dignidad de los seres humanos. La seguridad humana se refiere a la garantía de la continuación del desarrollo humano, como requisito previo, al igual que a la priorización de sus variables más urgentes³⁵.

	Desarrollo humano	Seguridad humana
Esencia de definiciones	Ampliar el rango de opciones humanas, sean éstas económicas, sociales, culturales o políticas (Mahbub UI Haq) Ampliar las libertades de las personas como un medio y fin del desarrollo (Amartya Sen)	Permitir que las personas ejerzan sus opciones de manera segura y libre, mientras que también se garantice que las oportunidades que trae hoy el desarrollo no se pierdan mañana (PNUD 2004) Ausencia de temor, ausencia de carencias y una vida digna
Valores	Bienestar	Seguridad, estabilidad, sustentabilidad de las ganancias generadas por el desarrollo
Orientación	Avanza, es progresivo y acumulativo. “Juntos crecemos”	Da un vistazo a quien quedó atrás en el ámbito individual. “Separados fracasamos”
Marco de tiempo	Largo plazo	Combina medidas de corto plazo para enfrentar riesgos con esfuerzos de prevención a largo plazo
Objetivos generales	Crecimiento con equidad. Expandir las opciones y oportunidades de las personas para que lleven la vida que ellas valoran	“Garantizar” las desaceleraciones económicas con seguridad. Identificación de riesgos, prevención para evitarlos, enfrentando las causas básicas, preparación para mitigarlas y amortiguación cuando el desastre golpea
Metas políticas	Potenciación, sustentabilidad, equidad y productividad	Protección y promoción de la supervivencia humana (ausencia de temor), vida cotidiana (ausencia de carencias) y elude las humillaciones (vida digna)

³⁵ SHAHRBANOU TADJBAKSH, “Seguridad Humana”. Redes IDH febrero de 2008 Número 17

Existen multitud de manifestaciones en concordancia con la evolución del concepto de seguridad tal como es entendida en la actualidad. En esta misma línea, Edgar Morin (2004), pronunció unas palabras muy pertinentes, al insistir en el ámbito humano de la seguridad, con ocasión de la conferencia “Resistir la crueldad del mundo”.³⁶

Ante la situación global actual, no basta la represión policial, se necesita una política para la gigantesca parte de la humanidad que vive en condiciones de subordinación y humillación. Hemos de pensar en preparar una política no violenta. Esta es la tarea de nuestro siglo (...). Lo peor que se puede realizar es considerar a los otros como objetos a destruir: eso implica la negación de que el otro es un sujeto con conciencia, que su vida está hecha de amor a su familia, de amistad y que merece protección en el sufrimiento y ante el infortunio. Lo peor desde el punto de vista humano, ético y político es la negación de la identidad humana del otro, el cual puede llegar a ser torturado o muerto. (pp. 2-3)

Morin considera que lo que podemos hacer es introducir en la educación el estilo de pensamiento que permita superar las visiones mutiladas, ciegas, las tendencias a la autojustificación constante y al menosprecio hacia el otro. Hay que iniciar un proceso de regeneración humana y social, pues todo lo que no se regenera degenera. Los períodos de crisis, de peligro, favorecen la toma de conciencia y pueden activar fuerzas individuales y colectivas de la regeneración. De acuerdo con la afirmación de Hölderlin, donde crece el peligro, crece lo que salva. Tarea muy difícil, pero la más urgente³⁷.

Nos encontramos, pues, ante un nuevo paradigma en torno al concepto de seguridad en donde, influido por el fenómeno de la globalización, se enfatiza el carácter evolutivo del propio concepto. En él, cabe señalar dos ámbitos

³⁶ MORÍN, E, (2004) “Resistir a la crueldad del mundo”. Conferencia en la Universidad de Valencia, al recibir el “honoris causa” el 12 de marzo, en Gaceta de Antropología, nº 20, Ed. Handle.

³⁷ *Ibidem*

objeto de análisis: el territorial, al significar la superación de los límites fronterizos de los Estados y, al mismo tiempo, la multitud y diversidad de aspectos que el propio concepto abarca, superando la tradicional tendencia a entender la seguridad como algo vinculado estrictamente al ámbito de la justicia y de la policía, para incluir otros aspectos relativos al ser humano, como son la libertad, la dignidad de la persona, la calidad de vida y el bienestar, lo que ha dado pie a la configuración del nuevo concepto de seguridad humana.

1.2 ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE SEGURIDAD

“En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas. La primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.”

(Estrategia Europea de Seguridad 2003)³⁸

Paralelamente a la evolución del concepto de seguridad, algunos países de nuestro entorno geo-político (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda, Francia), han desarrollado estrategias de seguridad, en donde a partir de un análisis del contexto internacional, describen los posibles riesgos que les pueden afectar y la manera de hacerles frente al objeto de proteger la seguridad nacional. De igual manera, la UE ha elaborado su propia Estrategia, en un intento por ofrecer una visión global y compartida de los riesgos a los que se enfrentan los países que la integran, en un contexto globalizado que requiere una puesta en común y un posicionamiento ante el resto del mundo.

Las Estrategias de Seguridad se convierten así en documentos programáticos en donde se establecen las políticas y los mecanismos de gestión de crisis, integrando la respuesta de los Estados ante los problemas que afectan a la seguridad, al bienestar y al futuro de las sociedades. Las respuestas se establecen a varios niveles, local, nacional, europeo e internacional y en ellas se integran tanto las administraciones públicas como el sector privado. Al margen de las diferencias que pueden darse entre ellas en función de las peculiaridades de cada Estado, todas las estrategias se

³⁸ CONSEJO DE EUROPA (2003). Op. cit. p.6.

centran en el contexto internacional de seguridad, los riesgos potenciales, los objetivos a conseguir, los instrumentos disponibles y la forma en la que esperan proteger la seguridad nacional.

En las páginas siguientes realizaremos un recorrido por la Estrategia Europea en la que estamos integrados, señalando los aspectos más pertinentes para nuestro estudio, en donde cobra especial importancia la advertencia sobre la diversidad de los riesgos y la necesidad de integración de los diferentes actores implicados en la seguridad. Igualmente, haremos una especial referencia a la Estrategia Española de Seguridad, lo que nos dará la oportunidad para el planteamiento de una Estrategia de Seguridad Local.

1.2.1 ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

La Estrategia Europea de Seguridad (en adelante EES UE) fue adoptada en Bruselas el 13 de diciembre de 2003 bajo el título *“Una Europa segura en un mundo mejor”* y viene a significar el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de una política europea y de seguridad común, al adoptar una visión de conjunto acerca de los desafíos y objetivos estratégicos de la UE fortaleciendo la unidad interna de la Unión y mostrarla ante el resto del mundo.

La EES UE está dividida en tres partes: en la primera parte se analizan las amenazas a que ha de hacer frente la Unión; en la segunda parte se presentan los objetivos estratégicos de la Unión Europea y en la tercera se analizan los desafíos principales a los que la UE debe responder antes de que se puedan alcanzar los objetivos estratégicos establecidos.

La Estrategia señala como objetivos estratégicos, de un lado, el hacer frente a las amenazas, utilizando una combinación de instrumentos civiles y militares, y de otro lado, fomentar el bienestar en su entorno y desarrollar una sociedad internacional más fuerte. Se pone el énfasis en la seguridad de nuestra vecindad al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de desarrollar la cooperación multilateral en cuestiones de seguridad internacional. En cuanto a su papel global, se destaca que la Unión Europea debe reforzar su contribución mediante programas de asistencia, condiciones políticas y medidas comerciales específicas.

Hacer frente a las amenazas

De acuerdo con la EES UE, no hay indicios acerca de la producción de las amenazas tradicionales (invasión, agresión convencional a gran escala). Por el contrario, han surgido nuevas amenazas, más diversas y menos previsibles, como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la

delincuencia organizada, siendo uno de los escenarios más graves el acceso de los grupos terroristas a las armas de destrucción masiva.

La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas forma uno de los escenarios más temibles. Conflictos regionales, de los que en la EES UE se mencionan a Cachemira, la región de los Grandes Lagos, la península de Corea y el Oriente Próximo, pueden tener repercusiones directas e indirectas para los intereses europeos. Tales conflictos pueden dar base al extremismo, el terrorismo o la descomposición del Estado, y ofrecer oportunidades a la delincuencia organizada. La descomposición del Estado está considerada como un fenómeno alarmante que debilita el orden mundial y aumenta la inestabilidad regional.

Tal como enuncia la EES UE:

La unión de estos diferentes elementos –el terrorismo empeñado en ejercer la máxima violencia, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal y la privatización de la fuerza– nos colocaría, sin duda, frente a una amenaza muy radical (p.5).

En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas... La primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas... Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas (p.6).

Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales (p.7).

Crear seguridad en los países vecinos

Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa (p.7).

La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación (p.8).

Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz

En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho (...). El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas (p.8).

Conclusión

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia

que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido (p.14).

En 2008 y ante la relativa antigüedad de la EES UE de 2003, se realizó un Informe sobre la aplicación de la Estrategia de 2003, en donde se constató la necesidad de ampliar el abanico de amenazas, al objeto de llevar a cabo un rediseño de la política de manera que pudiera cristalizar en la adopción de una nueva y más ambiciosa Estrategia o, al menos, una actualización y profundización de la misma.

Finalmente, esta iniciativa se concretó en un Informe de evaluación sobre la aplicación y utilidad de la Estrategia, que fue aprobado por el Consejo Europeo de diciembre, con el nombre de **Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad**, en donde el Consejo Europeo comparte el análisis contenido en el Informe y apoya las resoluciones del Consejo, acordándose nuevos objetivos para reforzar y optimizar las capacidades europeas con el objetivo de seguir contribuyendo a la paz y seguridad internacionales al tiempo que se fomenta la seguridad de los ciudadanos europeos.

En 2009, bajo la presidencia sueca del Consejo, se adoptó el “**Programa de Estocolmo**”, consistente en un plan estratégico transversal que involucra y afecta a numerosas políticas y distintas instituciones y departamentos de la Unión, para incrementar y consolidar la seguridad en el interior de su territorio. El Programa de Estocolmo establece las prioridades de la UE respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010 - 2014. Partiendo de los logros de sus predecesores, pretende hacer frente a los desafíos del futuro y reforzar aún más el espacio de libertad, seguridad y justicia, con medidas centradas en los intereses y las necesidades de los ciudadanos.

En febrero de 2010, bajo la presidencia semestral española, el Consejo completó la EES UE 2003 y el Programa de Estocolmo, adoptando la **Estrategia de Seguridad Interior (ESI)**. Dicha estrategia fue adoptada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su sesión de los días 25 y 26 de febrero de 2010 y aprobada por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010, con el título “**Hacia un Modelo Europeo de Seguridad**”.

La aprobación del documento era una de las prioridades de la Presidencia española dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y tenía como objetivos presentar los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad y libertad de los ciudadanos europeos, desarrollar nuevos instrumentos y políticas y reforzar la cooperación policial, judicial, la gestión de fronteras y la protección civil. Tal como define la propia ESI en su presentación:

La seguridad es una de las principales prioridades para los ciudadanos de la Unión Europea. (...). La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (...) Demuestra el firme compromiso de seguir avanzando en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de un modelo de seguridad europeo que afronta los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros; combatir las causas de la inseguridad y no solo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores (político, económico, social, etcétera) que, de una forma u otra, desempeñan una función en la protección pública; comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos; y, por último, reconocer la interdependencia entre la seguridad interior y exterior en la construcción de un enfoque de “seguridad global” en relación con terceros países. (...) El concepto de seguridad interior debe ser entendido como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales y los provocados por el

hombre, tales como los incendios forestales, los terremotos, las inundaciones y las tormentas. Es esencial la cooperación entre las autoridades policiales, de fronteras y judiciales con otros servicios relacionados, como por ejemplo la sanidad, los servicios sociales o de protección civil. La Estrategia de Seguridad Interior europea debe aprovechar las sinergias potenciales que existen en los ámbitos de la cooperación policial, la gestión integrada de las fronteras y los sistemas de justicia penal. De hecho, estos campos de actividad en el espacio de libertad, seguridad y justicia europeo son indisolubles: la Estrategia de Seguridad Interior debe garantizar que se complementan y se refuerzan mutuamente.³⁹

En el análisis del contexto en que se encuentra Europa, la ESI se refiere a los siguientes aspectos:

- Especifica las amenazas y los desafíos comunes a los que nos enfrentamos y que hacen que cada vez sea más importante que los Estados miembros y las instituciones trabajen juntos para hacer frente a nuevos desafíos que van más allá de nuestra capacidad nacional, bilateral o regional.
- Establece la política común de seguridad interior de la UE —y los principios que la sostienen— de una manera integral y transparente.
- Define un modelo de seguridad europea consistente en herramientas comunes y un compromiso para establecer una relación mutuamente reforzada entre seguridad, libertad e intimidad; para la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros; para la implicación de todas las instituciones de la Unión; para el tratamiento de las causas de la inseguridad, no solo sus efectos; para el fortalecimiento de la

³⁹ CONSEJO EUROPEO (2010). *“Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de Seguridad”*. Secretaría General del Consejo. Bruselas, pp.7,8.

prevención y la anticipación; para la participación, en la medida en la que les afecte, de todos los sectores que tengan un papel que desempeñar en la protección (políticos, económicos y sociales); y para una mayor interdependencia entre la seguridad interior y exterior.

La ESI establece diez líneas de acción para garantizar la seguridad interior de la UE en los próximos años. Al objeto que nos ocupa, señalaremos algunas de ellas, por su especial relación con el ámbito de la seguridad local.

- *Enfoque amplio e integral de la seguridad interior.* La seguridad interior engloba un amplio conjunto de medidas con una doble dimensión: horizontal y vertical:
 - ✓ Dimensión horizontal, que requerirá la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con apoyo de la cooperación judicial, de los organismos de protección civil y también de los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales.
 - ✓ Dimensión vertical, teniendo en cuenta la cooperación internacional, las políticas e iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.
- *Prevención y anticipación: un enfoque proactivo y basado en la información.* Uno de los principales objetivos de la ESI es prevenir y anticipar la delincuencia y los desastres naturales o causados por el hombre y mitigar su potencial impacto. Dedicar una mayor atención a la prevención de los delitos y de los atentados terroristas ayudará a reducir las consecuencias del daño humano o psicológico. La ESI señala que las políticas de seguridad, especialmente las de prevención, deben adoptar un enfoque amplio que incluya no sólo las agencias policiales, sino también a las instituciones y a los profesionales, tanto a nivel

nacional como local, en donde es importante la cooperación de otros sectores, tanto del ámbito educativo (universidades y escuelas) para prevenir la delincuencia juvenil, como financieras para prevenir actividades fraudulentas o de blanqueo de dinero, y de la sociedad civil en cuanto a la gestión de campañas de sensibilización pública..

- *Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información.* La política de seguridad interior ha de basarse en el intercambio de información y la confianza mutua, propiciando el principio de disponibilidad de la información. Las autoridades de seguridad han de disponer del mayor número de datos posibles sobre hechos delictivos y sus autores, el modus operandi, la tipología de las víctimas, etc., de manera que puedan llevar a cabo una acción preventiva y de anticipación.
- *Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.* La ESI ha de adoptar un enfoque amplio, pragmático, flexible y realista, en permanente adaptación a la realidad, teniendo en cuenta los riesgos y amenazas que pueden afectar a la ciudadanía desde una perspectiva amplia, no solo centrada en aspectos delictivos, sino teniendo en cuenta cualquier tipo de riesgo que pueda ocasionar un problema en el ámbito de la seguridad, garantizando los mayores niveles de seguridad a los europeos.

Finalmente, la ESI contempla que, para la aplicación del Programa de Estocolmo, la Comisión adoptará una Comunicación sobre la Estrategia de Seguridad Interior, en donde se incluirán propuestas de actuación, encomendándose dicha tarea al Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior (COSI), al tiempo que la Comisión estudiará la viabilidad de la creación de un fondo de seguridad interior para promover la aplicación de la ESI.

Con la denominación **“Hacia una Estrategia Global Europea. Asegurar la influencia en un mundo cambiante”**, y a instancias de algunos países miembros de la UE, se inició en 2012 el proceso de redacción de un documento para la reflexión y el debate de cara a la elaboración de un nuevo texto oficial de la Estrategia, coincidiendo con el 10º aniversario de la Estrategia Europea de Seguridad.

Una primera cuestión que se suscita va referida al propio literal del proyecto que, bajo la denominación de Estrategia Global Europea, pretende poner de relieve aspectos globales que afectan a la seguridad de los europeos. No hay que perder de vista lo acaecido en el mundo desde la aprobación de la primera EES en 2003, en donde al mismo tiempo que el surgimiento y consolidación de países emergentes, se ha producido una crisis de ámbito global, con especial afectación a la UE, lo que quizás esté en la base del establecimiento de la "resiliencia" como uno de los objetivos, y en donde han surgido nuevos protagonistas, como el FMI o el G-20.

El informe sobre los elementos para una Estrategia Global Europea, cumple el objetivo planteado inicialmente, respecto a la posibilidad de establecer una reflexión y debate sobre las prioridades básicas de la acción exterior europea tomando como referencia los valores y principios de la Unión.

En el documento se plantean una serie de intereses vitales para Europa, relacionando los ámbitos internos y externos de la UE, en donde se establece la necesidad de un trabajo a diferentes niveles: europeo, regional y global.

El documento establece seis intereses generales para la UE:

- El desarrollo económico y social europeo
- Una UE segura y resiliente
- Un vecindario democrático
- Un medio ambiente sostenible y acceso a recursos naturales

- Una movilidad global para personas, ideas, bienes y servicios
- Un sistema de gobernanza global y regional justo y eficaz

Al lado de los intereses, se plantean una serie de objetivos estratégicos que se proyectan en tres niveles de actuación:

- Desarrollo de la dimensión externa de las políticas internas de la UE
- La vecindad de la UE como centro de la acción global de la Unión
- Corresponsabilidad en la modelación de la gobernanza global.

El informe insiste, nuevamente, en la necesidad de integración, tanto en su dimensión interna como en la proyección exterior de la UE, considerando ambos ámbitos como realidades sobre las que es preciso actuar simultáneamente. Se pone de manifiesto que el proyecto de integración europea es necesario, tanto en su dimensión interna como externa, como elemento fundamental para la superación de la crisis actual, por lo que entiende que la acción debe caminar en ambos sentidos. El informe insiste en la necesidad de colaboración entre los Estados miembros y las instancias e instrumentos europeos en el ámbito de la acción exterior, de manera que permita superar la dicotomía Estados/UE.

En el ámbito exterior, el informe destaca la importancia de los Estados Unidos como socio global de la UE, por lo que plantea la oportunidad de establecer una nueva Comunidad Atlántica. Igualmente, se plantea la opción de reforzar la asociación política con Turquía antes de su ingreso en la UE y reforzar las relaciones con China y Rusia, basadas en intereses mutuos.

Es de esperar que en los próximos meses vea la luz un nuevo documento sobre la base de las ideas y elementos planteados por los “think tanks” que han elaborado el documento. Ahora toca que los Estados miembros y las Instituciones comunitarias hagan realidad el proyecto.

Al mismo tiempo cabe preguntarse, con Ortega Carcelén (2012)⁴⁰, si la UE será capaz de producir, en breve, un nuevo documento de estrategia. Carcelén advierte que ello dependerá de circunstancias políticas y económicas que no pueden preverse, en donde cada Estado miembro toma una actitud distinta hacia la política exterior y de defensa de la UE, y en donde se hace necesaria una puesta en común en esta materia. Se hace necesaria una renovación de la visión estratégica de la UE, dado que el contexto mundial ha cambiado y son necesarias nuevos enfoques ante una situación especialmente volátil e imprevisible. De acuerdo con las propias palabras de Carcelén, el 10º aniversario de la EES sería una ocasión idónea para que la Unión elaborase un documento de puesta al día, dotando de contenido vivo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre la acción exterior y sobre la política de seguridad y defensa.

En similar sentido se manifiesta Alicia Sorrozas (2013)⁴¹, quien afirma que las ideas contenidas en el proyecto han de servir de base para romper la hegemonía de la crisis como único discurso europeo y que el informe supone, precisamente, una nueva narrativa para superar las líneas divisorias entre norte y sur, centro y periferia, deudores y acreedores. El proyecto se presenta como una oportunidad para la integración, tanto interna como externa, siendo precisa una actuación simultánea en ambas dimensiones.

Hemos de concluir, una vez más, que la tan mencionada necesidad de integración, entendida en sus diferentes niveles, internos y externos, se ha convertido en un elemento clave para la política de seguridad no sólo de la UE y de cada uno de sus Estados miembro, sino a nivel global, razón que abunda, si cabe más, en el argumento central de este trabajo.

⁴⁰ ORTEGA CARCELÉN, M. (2012). *“Hacia una nueva Estrategia Global Europea en 2013”* Real Instituto Elcano. ARI 95/2012. En internet:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2012_ortega_estrategia_global_europea_elcano

⁴¹ SORROZAS, A. (2013). *“Pensar y actuar estratégicamente en un mundo en cambio: una Estrategia Global Europea”*. Real Instituto Elcano. Elcano.Blog. En internet: <http://www.blog.rielcano.org/pensar-y-actuar-estrategicamente-en-un-mundo-en-cambio-una-estrategia-global-europea/>

1.2.2 ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

Con el título “**Una responsabilidad de todos**”, el Consejo de Ministros del 24 de junio de 2011 aprobó la Estrategia Española de Seguridad (en adelante EES), un documento en el que se analiza la situación española ante los nuevos retos a los que ha de hacer frente dentro del marco establecido en el espacio europeo, y en donde se hace una llamada a la implicación en el ámbito de la seguridad de los diferentes actores que tienen relación con la misma, desde las diferentes Administraciones Públicas hasta las organizaciones privadas y los individuos que conforman la sociedad.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos (...).

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno. También de la sociedad. De la Administración General del Estado –que debe liderar y coordinar–, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, así como de la ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación. La seguridad es hoy responsabilidad de todos (EES: 9-15)

La EES basa la política de seguridad en seis conceptos básicos (Capítulo 1):

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad.
- Coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

De cara a garantizar nuestra seguridad la EES plantea, entre otras constataciones básicas, que *“La acción del Gobierno se complementa con la actividad de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (...). Con todos ellos hay que trabajar de forma coordinada en pos de la seguridad”*. (EES:21)

En consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategias de otros países, el documento recoge las diferentes amenazas y riesgos para la seguridad de nuestro país, entre las que se encuentran el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los ciberataques y los flujos de migración no controlados, así como los conflictos armados y las catástrofes naturales.

Ante la complejidad de los nuevos retos en materia de seguridad que ofrece el panorama mundial actual, y a modo de conclusiones, la EES define las líneas básicas sobre las que construir una respuesta efectiva e integral a los mismos.

El capítulo 5º de la EES, bajo el título “Un modelo institucional integrado”, hace una advertencia acerca de la necesidad de transformar las estructuras orgánicas desde las que se dirige y coordina la seguridad en nuestro país, al mismo tiempo que propone una revisión de la normativa en la que ésta se fundamenta, con el objetivo de consolidar una visión integral de la diversidad de factores que inciden en la seguridad y de los mecanismos de respuesta, que permitan una mayor coordinación y eficacia.

Así, se refiere la necesidad de dar prioridad a los cambios orgánicos siguientes:

- Superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente.

- Reforzar las capacidades de la Presidencia del Gobierno para mejorar la coordinación interministerial en la seguridad.
- Realizar un seguimiento y evaluación periódicas de las líneas estratégicas de la EES, para asegurar su desarrollo
- Reforzar la colaboración y cooperación de todos los actores que han participado en la elaboración de la EES (Administraciones Públicas, empresas privadas, y sociedad civil).
- Promover la cooperación en materia de seguridad con las Comunidades Autónomas.
- Revisar la EES, al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo demanden, a través de un proceso de consultas a todos los niveles.

La EES insiste en la necesidad de adoptar una nueva concepción integral de la seguridad, de su gestión y de su seguimiento, estableciendo una estructura en donde, bajo la autoridad del Presidente del Gobierno, propone un Consejo Español de Seguridad, como órgano colegiado con capacidad ejecutiva y funciones de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, para coordinar las labores de seguridad definidas en la EES, a donde se incorporará a los Ministros y altos cargos relevantes.

Establece, asimismo, Comisiones Interministeriales, formadas por representantes de los diferentes Ministerios para dar apoyo al Consejo en áreas concretas de trabajo.

En el seno del Consejo Español de Seguridad, existirá una Unidad de Apoyo al Consejo, como órgano instrumental y de asistencia a la Presidencia del Gobierno en tareas de coordinación, liderazgo y soporte en la gestión de crisis y seguimiento de la Estrategia.

También establece la existencia de un Foro Social, como órgano consultivo para realizar análisis compartidos en materia de seguridad, formado por representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos,

investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales,

Entre otras iniciativas, la EES también plantea la configuración de diferentes unidades, sistemas y comisiones, para garantizar la seguridad en diferentes ámbitos: Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), Sistema de Inteligencia Económica (SIE), Comisión Coordinadora contra el crimen organizado, elaboración de estrategias de segundo nivel (Ciberseguridad).

Independientemente de la temporalidad en la aprobación de la EES, a la cual se refieren algunos autores⁴² *-factor que no es objeto del presente trabajo-* sí hay algunos otros aspectos que conviene tomar en consideración y que servirán de base al planteamiento que aquí se pretende.

Ya en el documento de debate sobre la Estrategia Española de Seguridad (DD 18/2010, de Antonio Estalla, Aida Torres y Alicia Cebada)⁴³, se plantea que la creciente globalización y las transformaciones del contexto internacional requieren una nueva comprensión del concepto de seguridad y una aproximación estratégica adecuada. Tomando en consideración la cada vez más difusa separación entre lo nacional y lo internacional y la diversificación del tipo de riesgos, plantean que la EES ha de reflejar el papel que nuestro país quiere desempeñar en el nuevo marco global de la seguridad.

Calduch Cervera (2011) señala que estamos ante una Estrategia de Seguridad y no de Defensa, lo que a veces, puede dar lugar a cierta confusión entre ambos ámbitos. Calduch insiste en que una política de

⁴² Calduch Cervera hace una valoración de la Estrategia Española de Seguridad en la que advierte del momento de su aprobación, al considerar que un documento de esta importancia política debería aprobarse en los momentos iniciales y no al final de una legislatura en la que era probable el cambio en la Presidencia de Gobierno y del partido que tendría mayoría parlamentaria. Ver Calduch R. (2011), *“Una valoración crítica de la Estrategia Española de Seguridad”*. Horizontes Internacionales. (nº 6, agosto).
En internet: http://www.analisisinternacional.eu/articulos/articulos_viejos/art30.pdf

⁴³ ESTELLA, A., TORRES, A y CEBADA, A. (2010) *“El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad”*. DD18/2010. Madrid. Fundación IDEAS.

seguridad ha de incluir la política de defensa y no circunscribirse a ella, ya que alcanza a otras políticas estatales, tanto en su dimensión nacional como internacional. La integración de los recursos implicados en la EES requerirá de procedimientos necesarios para que, precisamente, la gestión de un enfoque integral de la seguridad resulte operativa⁴⁴.

En términos similares se manifiesta Mangas Martín (2011), quien en relación con la necesaria integración en materia de seguridad, considera que la seguridad en su conjunto, tanto la interior como la exterior, no ha de limitarse al ámbito de la política exterior y, especialmente, de defensa. Mangas sostiene que los Estados más desarrollados ya vienen realizando, desde hace tiempo, una aproximación a la idea de la seguridad de una manera más indirecta, más participativa y compleja, al margen de la estrictamente militar, en donde se apunta la necesidad de responsabilizar a toda la sociedad y a todo el Estado en materia de seguridad⁴⁵.

El análisis que Mangas realiza sobre la EES parte de la consideración de que las Estrategias de Seguridad elaboradas por otros Estados, se fundamentan en una reflexión sobre los objetivos y valores a defender, las amenazas y riesgos y las consiguientes acciones y respuestas, realizados con un enfoque integrado, tomando en consideración el conjunto de circunstancias e implicando no sólo a los Estados, sino a toda la sociedad, proporcionando una visión multinivel, integrada y global de las amenazas y riesgos, así como de las capacidades de respuesta y procedimientos de gestión previstos, coordinados y dirigidos al más alto nivel político. Mangas insiste en que el documento de la EES dedica casi más espacio a la descripción de los escenarios de las relaciones exteriores de España que a su seguridad.

⁴⁴ CALDUCH CERVERA, R. (2011) *“Una valoración crítica de la Estrategia Española de Seguridad”*. Horizontes Internacionales. Número 6.

⁴⁵ MANGAS MARTÍN, A. (2011) *“La Estrategia Española de Seguridad”*. IUSTEL. Diario del Derecho, (30-06). En Internet:
http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1050779

El 31 de Mayo de 2013 el Consejo de Ministros aprobó una nueva Estrategia de seguridad que bajo el título “**Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido**” (en adelante ESN), sustituye a la EES de 2011, al mismo tiempo que acordó la creación del Consejo de Seguridad Nacional mediante el Real Decreto 385/2013.

La ESN 2013, se estructura en cinco capítulos:

- Capítulo 1, donde se expone el concepto de Seguridad Nacional integral acorde con los riesgos y amenazas actuales.
- Capítulo 2, que ubica la seguridad de España en el mundo y presenta las grandes prioridades estratégicas de España como Estado diverso y plural.
- Capítulo 3, donde se identifican los principales riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional.
- Capítulo 4, donde se definen los ámbitos de actuación prioritarios en materia de Seguridad Nacional de acuerdo con los riesgos y amenazas analizados.
- Capítulo 5, que define el Sistema de Seguridad Nacional, el cual potenciará la actuación coordinada de las Administraciones de acuerdo con un uso eficiente y racional de los recursos disponibles.

La nueva Estrategia puede considerarse continuista respecto a la EES de 2011 (Arteaga 2013)⁴⁶, lo que es indicador de la necesidad de consenso político y de una visión de Estado en lo relativo a la seguridad nacional. En ambas estrategias se identifican los mismos riesgos -*terrorismo, conflictos armados, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados, armas de destrucción masiva, vulnerabilidad energética y de los servicios e infraestructuras*

⁴⁶ ARTEAGA, F. (2013). “*La Estrategia de Seguridad Nacional 2013*”. Real Instituto Elcano, Comentario 37/2013. En internet: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-arteaga-estrategia-seguridad-nacional-2013

críticas, emergencias y catástrofes naturales- añadiendo dos nuevas amenazas, *el espionaje y la inseguridad marítima*, que anteriormente aparecían difuminadas al referirse a otras amenazas. De similar manera, ambas estrategias plantean una visión integral de la seguridad, transversal y transfronteriza, dando pie a la participación de nuevos actores -públicos y privados- para el mantenimiento de la seguridad, la libertad, el bienestar y el funcionamiento de los servicios a los ciudadanos. Los dos documentos reconocen la insuficiencia de las estructuras y procedimientos de coordinación existentes para afrontar la complejidad de la seguridad actual, adoptando la decisión de dependencia y responsabilidad de la Presidencia del Gobierno en esta tarea.

En opinión de Calduch Cervera (2013), la actual Estrategia establece una clara y necesaria primacía de la defensa nacional respecto de la defensa colectiva que en el documento anterior aparecía manifiestamente distorsionada, ya que daba a entender que garantizando la segunda se alcanzaba automáticamente la primera⁴⁷. De hecho, el análisis de las amenazas en la ESN 2013, se realiza más en clave interna, desde una perspectiva nacional.

Así, ya en el resumen ejecutivo de la ESN se define el concepto de Seguridad Nacional como: *“La acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, y a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”*, para a continuación establecer que *“la Seguridad Nacional es un servicio público objeto de una Política de Estado, que, bajo la dirección y liderazgo del Presidente del Gobierno, es responsabilidad del*

⁴⁷ CALDUCH CERVERA, R. (2013). *“La Estrategia de Seguridad Nacional”*. En internet: <http://rincondelasfuerzasarmadas.es/index.php/editorial/noticias/103-noticias/554-la-estrategia-de-seguridad-nacional-irealidad-o-utopia.html>

*Gobierno, implica a todas las Administraciones Públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto*⁴⁸.

La definición de la Seguridad Nacional resulta oportuna ya que, desde la promulgación de la Ley de Defensa Nacional del 2005, poco se había avanzado en la evolución desde el concepto de la defensa hacia el de la seguridad en términos institucionales. Igualmente, su definición responde a una visión integral de la seguridad, tal como hoy ha de ser entendida. De tal manera que, la declaración de la Seguridad Nacional como servicio público objeto de una Política de Estado en la que se han de integrar todas las Administraciones, puede suponer un avance significativo en esta materia, lo cual esperamos signifique algo más que una declaración de principios y llegue a configurarse como una auténtica estrategia a la que se suman todas las instituciones, comenzando por las de ámbito nacional.

A este respecto, resultan pertinentes las palabras del Presidente del Gobierno contenidas en la presentación de la ESN, al afirmar:

Hay que priorizar efectivamente los recursos disponibles y organizar la toma de decisiones a través de un sistema institucional de suma agregada al servicio de todos, que asegure la acción integrada, eficaz y coordinada en los ámbitos de la seguridad. Para cumplir con este objetivo, esta Estrategia prevé una nueva estructura institucional capacitada para abordar las cuestiones estratégicas de la seguridad y la gestión de las crisis necesitadas de una respuesta rápida, coordinada e integral⁴⁹.

La creación del Consejo de Seguridad Nacional, permite la existencia de un órgano colegiado con implicación en las funciones de supervisión, coordinación y planificación de la política de Seguridad Nacional, bajo la

⁴⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *“Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”*. Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Resumen ejecutivo, p. 1.

⁴⁹ *Ibidem*, p.iii.

dependencia de la Presidencia del Gobierno, posibilitando la existencia de un órgano estatal que contemple a la seguridad de una forma integral, abarcando a todo el territorio nacional como una entidad estratégica única.

El Consejo de Seguridad Nacional, integrado por la vicepresidenta, siete ministros -entre los que se encuentran el de Defensa y el de Interior-, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, el director del CNI, y el secretario de Estado de Seguridad, tendrá como misión la coordinación de las distintas Administraciones en la “prevención, protección y respuesta ante los nuevos desafíos en materia de seguridad”, lo que intentará llevar a la práctica un funcionamiento integrado de todas las administraciones y una mayor implicación de la sociedad civil.

La aportación que con el presente trabajo se quiere hacer, en consonancia con algunos de los comentarios vertidos al respecto, pretende resaltar la necesidad de profundizar en la seguridad interna que, sin desvincularla de los riesgos y amenazas globales, requiere una puesta al día, una reflexión en profundidad en torno a la seguridad de las personas, las que viven en las concentraciones urbanas que configuran el conjunto del Estado, abarcando los diferentes ámbitos tratados en las estrategias adoptadas, a nivel internacional y nacional, todos ellos relacionados con la protección de la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de las personas y el de las generaciones futuras. La necesaria integración, definida en las sucesivas Estrategias, requiere una toma en consideración de la perspectiva local, haciéndola partícipe de los objetivos trazados en los diferentes niveles y Estrategias.

A este respecto, ya el capítulo 5º de la EES 2011, se refiere a la integración del modelo institucional, donde establecía la necesidad de adaptar las estructuras que se relacionan con la seguridad, al objeto de avanzar en la integración de los factores que tienen relación con la misma. Al objeto que aquí nos ocupa, cabe resaltar el señalamiento en la EES de las siguientes prioridades:

- Superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente.
- Reforzar la colaboración y cooperación de todos los actores que han participado en la elaboración de la EES (Administraciones Públicas, empresas privadas, y sociedad civil).
- Promover la cooperación en materia de seguridad con las Comunidades Autónomas.

De similar manera se manifiesta la vigente ESN 2013, tal como hemos señalado. Los pasos dados en la configuración de una Estrategia de Seguridad Nacional y en la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, han de significar un primer paso en la gestión de una materia tan amplia, compleja y cambiante como es la seguridad, en donde, al lado de manifestaciones como “una responsabilidad de todos”, o “un proyecto compartido”, se hace preciso adoptar y llevar a la práctica una visión integradora de todos los elementos que tienen relación con la seguridad, en donde cobra especial significado la perspectiva local, la cual, ya sea por desconocimiento, desconfianza o por la complejidad de sus atomizadas estructuras, no es tenida en cuenta más allá del estricto ámbito local. Quizás sea, en parte, producto de todo ello, en donde no hay que perder de vista el complejo entramado normativo y administrativo que ha dado pie a la actual situación en que se encuentra el colectivo de las Fuerzas de Seguridad dependientes de las Corporaciones Locales, con intervención -al menos teórica- de los Órganos de Coordinación de las respectivas Comunidades Autónomas.

Es de desear que el desarrollo de una reorganización progresiva del Sistema de Seguridad Nacional, basado en las estructuras y organismos que vienen desempeñando funciones de seguridad, posibiliten, mediante las oportunas modificaciones legislativas, la tan aludida integración de los diferentes

actores en materia de seguridad, favoreciendo que la gestión de la seguridad sea, como se ha proclamado tantas veces, más ágil y eficiente.

Lo cierto es que, en las Estrategias de Seguridad elaboradas hasta la fecha, se echa en falta una alusión clara y dinámica del mundo local -de sus estructuras- partícipes también de la seguridad, precisamente en el entorno más directamente percibido por la sociedad. Se echa en falta una clara alusión al mundo local, una toma en conciencia firme, decidida, que tome en consideración los aspectos “micro” de la seguridad que, indudablemente, están en relación con el ámbito “macro” de las esferas globales de la seguridad. Al respecto, cabe señalar que una de las características del mundo local viene representada por el hecho de que el 87,27% de la población reside en el 16% de municipios que representan los de un censo superior a 5.000 habitantes, y por el hecho de que el colectivo de las policías locales se estima en torno a los 80.000 efectivos repartidos en esos mismos municipios.

Antes de entrar a fondo sobre la perspectiva local de la seguridad, haremos referencia al crimen organizado, como una de las principales amenazas de la Unión Europea, y al tratamiento de este fenómeno desde sus instituciones.

1.2.3 LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA

Al igual que ha ocurrido con la economía, la seguridad también se ha visto afectada por los efectos de la globalización. La delincuencia organizada, en sus diversas especialidades, ha alcanzado especial gravedad, en donde cabe destacar el ámbito del blanqueo de capitales, que ha adquirido especial protagonismo como mecanismo ilegal de reciclaje de las ganancias ilícitas generadas por otras actividades del crimen organizado. Así se recoge en las Estrategias de Seguridad adoptadas en el seno de la Unión Europea.

De acuerdo con Giménez-Salinas Framis (2012)⁵⁰, el término crimen organizado hace referencia a un conjunto de delitos cuya característica distintiva reside en el modo de comisión del delito, concretamente, en el hecho de que la acción delictiva se lleve a cabo por diversas personas que pertenecen a una organización. Para Salinas, el concepto de crimen organizado incorpora una voluntad implícita de resaltar la relevancia de la acción planificada y estructurada por una organización en torno a una finalidad ilegal común.

La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, en su artículo 2º, define al grupo criminal organizado como: *«Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante un cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con la intención de obtener, directa o indirectamente un beneficio material o económico.»*

Entre las iniciativas de la Unión Europea en el tratamiento del crimen organizado, hay que señalar la configuración de grupos de expertos y la suscripción de convenios para adoptar una definición estandarizada sobre las organizaciones criminales transnacionales (*Reunión de Expertos sobre Criminalidad Organizada de INTERPOL de 1998; Convenio de Palermo de*

⁵⁰ GIMÉNEZ SALINAS FRAMIS, A. La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales. en Documentos de Seguridad y defensa.. La lucha contra el crimen organizado en Europa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. (2012) p.11 - 32

2000). Fruto de estos acuerdos, se establecieron un conjunto de once indicadores para considerar a un grupo como perteneciente a una organización criminal.

El sistema de indicadores de la Unión Europea (*Grupo de Trabajo “Droga y Crimen Organizado”*), utilizado por la Agencia Europea de Policía -Europol-, supone la conceptualización de la delincuencia organizada en base a una serie de características concretas o indicadores, a partir de una colección de once posibles. De éstos, tienen que considerarse identificados obligatoriamente cuatro de ellos (los señalados con los números 1, 3, 5 y 11) teniendo que añadir cada Estado miembro dos más de entre los siete restantes.

1. Colaboración de dos o más personas
2. Reparto de tareas
3. Actuación por un periodo de tiempo prolongado o indefinido
4. Existencia de jerarquía, disciplina o control
5. Indicios de perpetración de delitos que por sí mismos o de forma global sean importantes
6. Operatividad a nivel internacional
7. Utilización de la violencia u otros medios idóneos para intimidar
8. Uso de estructuras comerciales o empresariales
9. Actividades de blanqueo de capitales
10. Ejercicio de la influencia en la política, medios de comunicación, administración pública, autoridades judiciales o económicas
11. Búsqueda de beneficios o poder

Los informes sobre evaluación de la amenaza del crimen organizado que publican las agencias europeas como Europol, nos alertan desde hace años sobre el crecimiento y desarrollo de la criminalidad organizada en Europa y sobre el aumento de las organizaciones autóctonas y extranjeras activas en el territorio europeo. Las razones que justifican la amenaza las encontramos de forma recurrente:

1. La existencia de numerosos grupos activos, tanto europeos como no europeos, relacionados con actividades propias del crimen organizado.
2. La deriva de los grupos criminales hacia nuevos mercados emergentes en los últimos años, como el tráfico de inmigrantes o trata de personas.
3. La posición de determinados países europeos como ejes fundamentales en las rutas y mercados del crimen organizado internacional.

En el Informe de Europol sobre crimen organizado de 2003, se establecía que en la Unión Europea operaban unos 4.000 grupos criminales organizados con más de 40.000 miembros. En cuanto al Estado español, el Informe sobre crimen organizado publicado en 2004 por el Consejo de Europa, habla de la existencia de unos 542 grupos criminales, con 4.250 miembros, de los cuales 249 se relacionan con el tráfico de drogas, 72 con el tráfico de personas, 49 con la inmigración ilegal, 43 con la extorsión y otros 43 con la falsificación. El blanqueo de capitales se integra entre las actividades de los grupos dedicados al tráfico de drogas o al tráfico de personas y es detectada en 116 de los anteriores grupos⁵¹.

La diversidad de frentes en que actúa el crimen organizado se manifiesta en los ámbitos en que actúa: el terrorismo global, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, el tráfico organizado de estupefacientes y de armas, la delincuencia grupal o tribus urbanas, la cibercriminalidad y los ataques a sistemas informáticos, los fraudes y los delitos contra la propiedad intelectual, la pornografía infantil y la criminalidad financiera.

Al mismo tiempo, la delincuencia organizada también ha diversificado los métodos con los que actúa. Sus estructuras son más flexibles y presentan

⁵¹ “Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004”, elaborado por el Group of Specialist on criminal law and criminological aspects of organised crime (PC-S-CO), dependiente del European Committee on Crime Problems del Consejo de Europa

mayor movilidad, incrementándose el impacto que causa en la sociedad. A este respecto, el Informe Europol 2011⁵² llama la atención sobre lo que denomina “*grupos de delincuencia organizada itinerantes*”, que actúan con un elevado grado de flexibilidad y movilidad en numerosas jurisdicciones y sectores delictivos. Estos delincuentes, dedicados principalmente a los delitos contra la propiedad y los fraudes, se centran en actividades como los robos (a mano armada), los robos en viviendas, empresas y al descuido; los hurtos en tiendas y robos de carteras organizados; los robos de metal y otras mercancías; los ataques físicos a los transportes de fondos y cajeros automáticos; los robos de maquinaria pesada en obras de construcción; el robo de automóviles de lujo y camiones.

De acuerdo con el informe de Europol, los grupos de delincuencia organizada itinerantes entraron en escena cuando, a finales del decenio de 1990 y principios del de 2000, se determinó que las bandas de Europa oriental y central eran responsables, de manera creciente, de robos sistemáticos en viviendas y tiendas, alunizajes y determinadas formas de robo de automóviles. A la luz de su *modus operandi*, ya estaba claro entonces que dichas bandas estaban bien organizadas, actuaban de manera sistemática y les interesaba fundamentalmente el efectivo y los artículos que pudieran vender en los mercados de bienes robados y de segunda mano.

Estas organizaciones delictivas proporcionan víctimas del tráfico de seres humanos, así como otros bienes robados o ilícitos, incluidas drogas, a los mercados de la UE y repatrian sus beneficios a sus lugares de origen, dentro o fuera de la Unión. En algunos casos, se ocupan además de la distribución final de las mercancías. Entre los grupos predominantes de estas características figuran los grupos de origen lituano, georgiano y ruso.

Las bandas lituanas actúan en numerosos Estados miembros, y comenten una amplia gama de delitos contra la propiedad, así como robos de vehículos, incluida la nueva tendencia de robo de camiones, asaltos,

⁵² EUROPOL (2012). Informe general sobre las actividades de Europol. La Haya, Fichero 1423-74r2. p-76

atracos, hurtos de carteras y fraudes. También participan en el tráfico de drogas procedentes de América Latina vía África occidental y los ejes sudoriental y noroccidental. Al mismo tiempo, desempeñan un importante papel en el tráfico de drogas sintéticas a la Federación Rusa, Escandinavia y los Estados bálticos.

Las bandas georgianas y rusas cuentan con un alto grado de organización y están dirigidas por subgrupos de estructuras jerárquicas. Las primeras operan en Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Alemania y España, así como en la Federación Rusa y los EEUU. Se dedican, entre otras actividades, a los delitos contra la propiedad, la inmigración ilegal, la falsificación de documentos de identidad, el blanqueo de dinero, la extorsión y el tráfico de drogas. También participan en la importación de cocaína de América del Sur a la Federación Rusa y el Cáucaso.

El informe sobre las actividades de Europol en 2011, advierte que *“las actividades de las redes de delincuencia organizada son más complejas, diversas e internacionales que nunca. Los terroristas se inspiran cada vez más en sucesos que ocurren lejos de su lugar de origen y conspiran a escala transfronteriza para preparar sus atentados. La delincuencia organizada facilitada por Internet seguirá creciendo, paralelamente a la generalización de las redes de banda ancha y los dispositivos móviles, con la consiguiente aparición de delincuentes y víctimas en regiones del mundo donde el acceso a Internet se encontraba limitado en el pasado. A pesar del empeño puesto por los servicios policiales locales y nacionales en toda la UE, los éxitos no llegan si se actúa aisladamente. Es indispensable un planteamiento multilateral y el papel crucial de Europol es objeto de un creciente reconocimiento”*⁵³.

El informe de Europol, sostiene que *“las redes criminales y terroristas a gran escala constituyen una amenaza significativa para la seguridad interna de la UE y para la seguridad y los medios de vida de sus ciudadanos. Las*

⁵³ *Ibidem.* p. 3.

*mayores amenazas para la seguridad proceden del terrorismo, el tráfico de drogas a escala internacional, la trata de seres humanos, la falsificación de productos, del euro y de las tarjetas de pago, el fraude, la corrupción y el blanqueo de dinero, así como otras actividades relacionadas con la presencia de grupos de delincuencia organizada en la economía. Se acumulan además nuevos peligros, como la ciberdelincuencia, la defraudación del IVA y otros complejos delitos en los que se hace un mal uso de la tecnología moderna y de las libertades que brinda el mercado interior de la UE. Muchos de estos fenómenos han sido declarados áreas prioritarias por el Consejo de Ministros de la UE y Europol desarrolla una labor pionera en la formulación de nuevas respuestas a tales peligros*⁵⁴.

En relación a la situación y las tendencias del terrorismo, Europol se refiere al informe TE-SAT 2011⁵⁵, donde se pone de manifiesto un continuo descenso en el número de atentados terroristas en la UE, pero advierte de que la amenaza del terrorismo sigue siendo considerable en la UE y se diversifica en cuanto a alcance y repercusión. Se detalla, asimismo, el incremento de la cooperación internacional entre los grupos terroristas y extremistas dentro y fuera de la UE, así como la diversidad de la gama de agentes que constituyen un riesgo, desde grupos terroristas organizados a individuos radicalizados, como se puso de manifiesto en el atentado de Noruega de 2011. El informe advierte, también, de la profesionalidad de la propaganda utilizada por los grupos de extrema derecha, lo que pone de relieve que tienen la voluntad de extenderse y difundir su ideología y siguen constituyendo una amenaza en los Estados miembros de la UE.

En relación a la delincuencia organizada, el informe se refiere a la OCTA (*Organised Crime Threat Assessment, "Evaluación de las amenazas de la delincuencia organizada"*), documento de análisis estratégico más

⁵⁴ *Ibidem.* p. 11

⁵⁵ *Ibidem.* p. 24

importante elaborado por Europol, en donde se señalan, entre otros, los siguientes aspectos⁵⁶:

- La delincuencia organizada cambia y se diversifica cada vez más en lo que se refiere a sus métodos, estructuras colectivas y repercusión en la sociedad.
- Los grupos centran crecientemente sus actividades en varios tipos de bienes y ámbitos de actuación delictiva.
- Existe una atmósfera de creciente colaboración entre diversos grupos de delincuencia organizada, que trasciende las diferencias nacionales, étnicas y de campo de actividad, con un refuerzo de la práctica del intercambio directo.
- Los grupos delictivos explotan ampliamente las infraestructuras de transporte comercial y de pasajeros, en especial los envíos de contenedores.
- La cooperación cómplice de especialistas es un notable factor facilitador de la delincuencia organizada.
- Los efectos actuales de la crisis económica mundial han colocado a los ciudadanos de la UE en una situación de mayor proximidad a la delincuencia organizada.
- En el mercado de las drogas ilegales, la fluctuación de los precios y los niveles de pureza de la cocaína y la heroína, junto con la escasez de precursores sintéticos, ha propiciado la aparición y el auge de “euforizantes legales” y otros sucedáneos.

⁵⁶ Ibídem p. 24 -26

- La tecnología de Internet se ha consolidado como un facilitador esencial de la gran mayoría de actividades de la delincuencia organizada llevadas a cabo offline.
- Los grupos delictivos nigerianos, de habla albanesa, turcos y de la antigua Unión Soviética tratan de extender sus intereses en la UE, aprovechando posibles oportunidades.
- El eje delictivo noroccidental mantiene su papel como principal centro de coordinación de la distribución de drogas. El eje nororiental sigue constituyendo un núcleo de tránsito de mercancías ilegales con destino y origen en la antigua Unión Soviética, además de una base para los grupos violentos multidelictivos con alcance internacional. El eje sudoccidental continúa desempeñando un papel preponderante en el transporte y la distribución de cocaína y resina de cannabis, y en la actualidad se utiliza asimismo como zona de tránsito de víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. El eje meridional sigue destacando en el terreno de las iniciativas empresariales delictivas como centro de falsificación de moneda y de objetos, zona de tránsito de víctimas de la trata de seres humanos e inmigrantes ilegales y base de algunas de las bandas de delincuentes dotadas de mejores recursos en Europa. En el sudeste se ha asistido a una enorme expansión en los últimos años, como resultado del incremento del tráfico a través del mar Negro, la proliferación de numerosas rutas balcánicas de mercancías ilegales con destino y origen en la UE, un aumento significativo de la inmigración ilegal vía Grecia y la formación en los Balcanes de un eje para el tráfico a la UE, del que forman parte los Balcanes occidentales y el sudeste de Europa.

La OCTA ha dado pie al establecimiento de las prioridades de la UE en materia delictiva. Las prioridades establecidas para el período 2011 – 2013 son:

- Delincuencia organizada en África occidental
- Delincuencia organizada en los Balcanes occidentales
- Inmigración ilegal
- Drogas sintéticas
- Contrabando mediante envíos en contenedores
- Trata de seres humanos
- Grupos de la delincuencia organizada itinerantes
- Delitos informáticos

Por su parte, el equipo de explotación, análisis y notificaciones (SCAN) de Europol realizó, en 2011, cuatro informes al detectar las siguientes amenazas relacionadas con el crimen organizado:

- Tráfico y eliminación de residuos ilegales. Impulsados por la percepción de un riesgo excepcionalmente escaso y de un elevado beneficio, y alentados por el crecimiento económico y la globalización, el tráfico y la eliminación de residuos ilegales a escala transfronteriza se ha convertido en una de las áreas de más rápida expansión de la delincuencia organizada en la UE. Las bandas delictivas y sus integrantes aprovechan los elevados costes asociados a la gestión de residuos ilegales y obtienen beneficios sustanciales de sus actividades de tráfico y eliminación ilícitas, eludiendo la legislación en materia de medio ambiente.
- Comercio ilegal de cuerno de rinoceronte robado. Los servicios de inteligencia de Europol han identificado bandas de delincuencia organizada dedicadas al comercio ilegal de cuerno de rinoceronte, una mercancía escasa y de alto valor. Los cuernos de rinoceronte se roban en tiendas de antigüedades, casas de subastas, galerías de arte, museos, colecciones privadas y zoológicos, y su valor puede oscilar entre los 25.000 y los 200.000 euros, dependiendo del tamaño y la calidad de la pieza. Los cuernos de rinoceronte se utilizan en

decoración, para fabricar productos del lujo y también en la medicina tradicional, a pesar de que se ha comprobado su ineficacia.

- Tráfico de especies en peligro. Los grupos de delincuencia organizada de la UE comercian ilegalmente con especies en peligro de la fauna y la flora salvaje, a cambio de unos ingresos globales sumamente elevados. Mediante el empleo de documentos falsos, aves y otros animales exóticos y escasos, así como corales, plantas de gran valor, pieles de tigre y otros artículos se introducen de contrabando en Europa, a menudo a través de las vías que también se utilizan en la inmigración ilegal y el tráfico de drogas.
- Auge del comercio de plaguicidas falsificados. Se ha detectado en toda Europa un comercio creciente de plaguicidas ilegales y falsificados, organizado por complejas redes delictivas que han desarrollado avanzadas cadenas globales de suministro, y explotan empresas legales para camuflar sus actividades. Se estima que más del 25% de los plaguicidas en circulación en algunos Estados miembros de la UE tienen su origen en este mercado ilegal. Tales productos químicos amenazan la salud de los agricultores y los consumidores y constituyen un riesgo para el entorno natural. Debido a la falta de trazabilidad, se corre asimismo el peligro de que estos plaguicidas ilegales puedan utilizarse como precursores de explosivos de fabricación casera.

El informe Europol 2011, se refiere al fenómeno de las drogas como un notable motivo de preocupación para los ciudadanos de la UE, debido a su repercusión en la salud y la seguridad colectivas e individuales. Holanda y la Península Ibérica se identifican como los dos centros principales de distribución secundaria de cocaína para Europa, si bien aumenta la importancia de la distribución directa de cocaína a los mercados finales de consumo desde escalas intermedias fuera de la UE. Existe una relación directa entre la nacionalidad colombiana y el control de la producción en América y distribución en Europa de cocaína. Igualmente, se observa

recurrentemente la participación de marroquíes, lituanos y de otros países de Europa oriental en la distribución interna. La demanda de heroína en Europa Oriental está en aumento. La heroína distribuida en Europa se produce en Afganistán, bajo el control de grupos iraníes y kurdos. Los grupos turcos controlan el tráfico de heroína hacia la UE, donde se distribuye siguiendo patrones étnicos basados en las comunidades turcas de los países europeos.

Los problemas de inmigración ilegal y trata de seres humanos constituyen un problema común en toda la UE. Europa Oriental se focaliza como zona de entrada de inmigración procedente del Este de Europa y de Asia, mientras que la Península Ibérica se identifica como zona de entrada de inmigración de América y África. La inmigración ilegal se caracteriza por su configuración a partir de patrones étnicos tanto para los autores del delito como para las víctimas. Las nacionalidades más frecuentemente asociadas a la explotación, trata e inmigración ilegal son la rumana, la albanesa y la lituana.

En el apartado de fraudes, desde el año 2008 se informa que es un factor determinante de corrupción y desestabilización de la dinámica económica.

Señalaremos a continuación, algunos de los tipos delictivos más significativos del crimen organizado y sus consecuencias para las sociedades de la UE, detallados en el informe Europol 2011⁵⁷:

1. Drogas

En el ámbito de las drogas, diferencia las siguientes especialidades:

Drogas sintéticas

⁵⁷ *Ibidem* p. 37-75

La UE sigue siendo una región de particular importancia para la producción ilegal de drogas sintéticas, sobre todo anfetaminas y éxtasis. Cada año se identifican y desmantelan entre 60 y 90 centros de producción a gran escala.

Asimismo, durante las investigaciones en los Estados miembros, se descubren a menudo centros de almacenamiento de precursores químicos potencialmente peligrosos utilizados en el proceso de fabricación de drogas, que son introducidos de contrabando procedentes de Asia, o de producen en la propia UE.

En 2011, mientras que la producción de anfetamina se mantenía estable en un nivel elevado, la de éxtasis aumentó en la UE, después de una caída significativa en años anteriores. Una tendencia emergente en la Unión consiste en la rápida propagación de las nuevas sustancias psicoactivas. En el informe conjunto de Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), publicado en 2011, se detalla que un total de 41 nuevas sustancias psicoactivas fueron notificadas oficialmente a las dos agencias. Ese número es el más alto notificado nunca en un mismo año, e incluye cannabinoides sintéticos, catinonas sintéticas y derivados sintéticos de otras drogas consolidadas.

Cocaína

Después del cannabis, la cocaína constituye la segunda sustancia ilícita utilizada más comúnmente en Europa. Unos cuatro millones de europeos consumieron cocaína durante 2011 y se estima que en torno a 14,5 millones de adultos (de 15 a 64 años de edad) la han consumido en alguna ocasión a lo largo de su vida. Estos datos reflejan el rápido crecimiento de los flujos de tráfico, así como la extensión del consumo en Europa. Tras los Estados Unidos, la Unión Europea sigue siendo la mayor consumidora de este producto en el mundo.

Los principales países de origen de la cocaína son Colombia, Perú y Bolivia. España y Portugal constituyen los principales puntos de entrada de esta droga, junto con otros países europeos occidentales, si bien un volumen creciente accede a la UE a través de los Balcanes occidentales y el sudeste de Europa. El oeste de África se utiliza como región de transbordo y almacenamiento de la cocaína de América Latina con destino a Europa.

En cualquier caso, no solo las redes delictivas europeas se encargan del tráfico de cocaína hacia la UE. Las bandas de delincuentes de Colombia (incluidas las FARC), República Dominicana, África occidental, los Balcanes occidentales, México, Rusia y la antigua Unión Soviética (Ucrania, Georgia y Moldova) también intervienen en tal actividad.

Heroína

La UE constituye un significativo mercado para los opiáceos. Aunque la demanda y la oferta de estos productos, en concreto de la heroína, son relativamente limitadas en comparación con las de otras sustancias ilícitas, como las drogas sintéticas y el cannabis, los problemas sociales, económicos y sanitarios asociados a su consumo son enormes y, por tanto, se consideran una notable amenaza para la seguridad y la salud de la sociedad europea.

El tráfico de heroína en el mundo está dominado por el cultivo y la producción de grandes volúmenes en Afganistán, que sigue constituyendo, con mucho, la fuente principal de esta sustancia en la UE. Gran parte de esta heroína sale de Afganistán a través de las fronteras con Pakistán e Irán, que representan las rutas más cortas y directas.

Aunque ha aumentado el tráfico directo hacia algunos países europeos por vía aérea procedente de Pakistán, grandes cantidades de heroína llegan a Europa por mar, tras el tránsito en ciertos puertos africanos. Existen indicios evidentes de que, en los últimos años, África se ha convertido en un eje

fundamental del tráfico de cocaína hacia Europa, sin duda con el fin de evitar las fronteras a lo largo de las rutas de tránsito tradicionales, objeto de un seguimiento y un control más exhaustivos.

Desde Irán, la heroína se transporta ilegalmente a través de la frontera con Turquía y alcanza Europa en un recorrido por las rutas balcánicas, que ofrecen una red de incontables posibilidades para el contrabando en toda la región. Aunque existe una diversificación creciente de los patrones del tráfico a Europa, debido a la evolución de la región en el terreno de la política, las infraestructuras y las actividades policiales, la ruta de los Balcanes sigue constituyendo el canal de transporte más utilizado. Se estima que en torno a las 100 toneladas de heroína se transportan anualmente a través de dicha región, de las que 85 acaban accediendo al mercado de consumo más lucrativo, Europa occidental.

Cannabis

El cannabis es la droga más extendida en todo el mundo en lo que se refiere a la producción, el tráfico y el consumo en sus diversas formas, como la hierba de cannabis (marihuana), la resina de cannabis (hashish) y el aceite de cannabis. La UE constituye un mercado significativo para el consumo de cannabis. La producción también representa un problema importante para muchos países.

El tráfico y la producción de esta sustancia constituyen un negocio atractivo para numerosos delincuentes, ya que se percibe como una actividad de bajo riesgo. En consecuencia, abundan las bandas delictivas dedicadas a la producción y el tráfico del cannabis y al ulterior blanqueo del dinero derivado de la actividad. En cualquier caso, estas redes delictivas raramente se dedican en exclusiva al cannabis. Estas actividades suelen formar parte de negocios basados en un gran número de drogas, cuyas variables dependen de los parámetros geográficos y étnicos, o de la mera oportunidad.

2. Trata de seres humanos

En 2011, la trata de seres humanos siguió constituyendo un problema grave en la UE. Esta forma de delincuencia supone una violación de los derechos humanos, ya que da lugar a que se comercie con las personas como si fueran mercancías. La escala y la naturaleza de la trata de seres humanos en la UE no resultan fáciles de definir, sobre todo porque, a menudo, se oculta en otras formas de delincuencia, como la prostitución o la inmigración ilegal, o en los conflictos laborales. Tal ocultación deriva con frecuencia en casos en los que la trata no se registra ni se investiga como tal.

El incremento producido en el número de víctimas de este delito en la UE, se debe a una combinación de factores: por una parte, algunos países que tradicionalmente han sido lugares de procedencia de este tipo de víctimas han pasado a ser miembros de la Unión, y por la otra, los ciudadanos de la UE disponen de más oportunidades y libertad para viajar y trabajar en el extranjero. Países y regiones de origen fundamentales como la Federación Rusa, Ucrania, Bielorrusia, Turquía, Moldavia y los Balcanes occidentales, se encuentran ahora a un solo cruce de frontera de distancia y algunos de sus ciudadanos son identificados rutinariamente en el curso de determinadas investigaciones policiales en la UE como víctimas o traficantes.

La UE constituye asimismo un área de operaciones para las redes de tráfico de Asia, África y América del Sur y el número de personas procedentes de estos continentes a las que se identifica como víctimas de la trata, o como presuntos traficantes, se ha elevado.

Aunque la explotación sexual constituye la forma de trata de la que más información se dispone, la explotación laboral también es un delito que, a menudo, pasa inadvertido debido a la ausencia de una sensibilización general respecto al problema. En 2011, como resultado de la mejora en las tasas de detección, se identificó una nueva tendencia, que consiste en que

los traficantes se sirven de las oportunidades que brinda Internet para el anuncio de servicios sexuales, o para la contratación de personas.

3. Facilitación de la Inmigración ilegal

Se refiere a diversos delitos graves, todo ellos encaminados a facilitar, con ánimo de lucro, la entrada en un país, o la residencia en éste, en contravención de las leyes del mismo. Esta actividad engloba la producción y la adquisición de documentos de viaje falsificados, o de permisos obtenidos de manera fraudulenta, así como la prestación de servicios de transporte clandestino u otras ayudas, con el fin de procurar el acceso o la estancia ilegales, a menudo con conexiones con otras actividades diversas.

En general, los grupos de delincuencia organizada que facilitan la inmigración ilegal tienden a estructurarse en redes informales de grupos de menor dimensión y la mayoría de ellos mantienen conexiones étnicas o culturales de otra índole con los inmigrantes ilegales a los que asisten. Los grupos de la delincuencia organizada implicados muestran un elevado grado de flexibilidad y capacidad para la colaboración transfronteriza, con independencia de diferencias étnicas, incluso en regiones en las que existe una tradición de conflictos entre etnias. Los facilitadores descubren con rapidez y se sirven de diversos cambios en la sociedad, como los que atañen a las tácticas policiales, o las variaciones de la legislación o la reglamentación, así como de la apertura de rutas de transporte nuevas o más baratas o de nuevos pasos fronterizos.

4. Ciberdelincuencia

Internet ha contribuido a difuminar las fronteras de la sociedad. La evolución ha brindado nuevas oportunidades a los delincuentes y ha dado lugar a la generación de nuevas mercancías ilícitas, en particular, la información personal y financiera robada y los contenidos digitales ilegales.

A comienzos de 2011, Europol, a través de la Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada facilitada por Internet (iOCTA) permitió identificar una compleja economía subterránea digital en la que se comercia con tales datos como mercancía ilegal. Al mismo tiempo, las víctimas de timos y robos de identidad cometidos a través de Internet padecen indecibles daños emocionales y muchas de ellas se encuentran en situación de vulnerabilidad como resultado de una falta de experiencia en las operaciones en línea. La tecnología web ha permitido asimismo que un público mucho más amplio pueda acceder a material pedófilo y ha dado lugar a que su distribución sea más fácil que nunca.

La ciberdelincuencia en el ámbito empresarial, basada en el software malintencionado y los botnets, se percibe como una de las principales amenazas en el panorama de esta área delictiva.

Los grupos de ciberdelincuencia siguen dirigiendo sus ataques sobre la infraestructura financiera utilizando programas de malware de gran complejidad.

Se utilizan redes de “muleros” para canalizar, ocultar mediante la realización de múltiples transacciones y hacer efectivos los ingresos procedentes de los negocios basados en los delitos informáticos.

Aparte de la amenaza permanente de los delitos informáticos con motivación financiera, se ha producido durante 2011 un destacable incremento del “hacktivismo”. A principios de año, el objetivo fueron las grandes empresas relacionadas con la prohibición de Wikileaks; posteriormente, los ataques se extendieron a organismos públicos, servicios policiales y partidos políticos. Grupos derivados y escindidos del movimiento Anonymous original aparecieron repartidos por todo el ámbito occidental.

5. Explotación sexual de menores

La producción y la distribución de contenidos ilegales en los que se muestra la explotación sexual de menores se ven facilitadas fundamentalmente por Internet. El aparente anonimato que ofrece este medio de comunicación dificulta la identificación y la ubicación eficaces de los infractores. El descubrimiento de material ilegal constituye solo una parte, y posiblemente el principio, de las investigaciones sobre los delitos contra menores. El seguimiento y la identificación de los niños víctimas son prioritarios y constituyen un reto adicional para las autoridades policiales.

Una vez que el material pedófilo llega a Internet da lugar a una “revictimización” permanente de los niños mostrados en él. Internet brinda asimismo una plataforma para la comisión de otros delitos contra los menores, como la captación en línea.

Los autores de delitos sexuales contra niños se desplazan o migran a determinados países en los que los niños son ofrecidos por sus familias, o por intermediarios, para su explotación y la producción de material pedófilo.

Este tipo de material puede ser producido también por adolescentes o niños que subestiman los riesgos de la distribución de sus archivos de imágenes o películas. En algunos casos, les convencen o les obligan a producirlo los autores propiamente dichos de este tipo de delitos, mediante su captación en línea. La captación en línea y el envío de mensajes de contenido sexual a jóvenes a través de teléfonos móviles y dispositivos multimedia (“sexting”) constituyen otras tendencias observadas.

Los autores de delitos sexuales contra niños utilizan complejos programas informáticos para proteger su anonimato. Se sirven del almacenamiento en línea y de técnicas de cifrado avanzadas para contrarrestar los exámenes forenses que practica la policía.

Los delincuentes parecen centrarse en utilizar canales ocultos en los que el acceso privado se otorga únicamente a aquéllos que han sido “seleccionados”. Esta selección se deriva de la cantidad y del tipo de imágenes de abusos sexuales que comparten.

Han comenzado a aparecer otros fenómenos, como el turismo cibersexual, en el que el acto de pedofilia se comete ante una webcam, tras el pago correspondiente.

6. Fraude de tarjetas de pago

El fraude de tarjetas de pago es un problema mundial creciente que causa enormes pérdidas financieras en la UE. Al mismo tiempo, tales pérdidas representan activos para los grupos de la delincuencia organizada y sus ingresos ilegales se invierten en el desarrollo de otras formas de actividad ilícita.

En 2011, Europol elaboró una evaluación de amenazas sobre el fraude de tarjetas de pago en la UE. En el informe se presenta la situación actual y las tendencias futuras de la actividad delictiva en éste ámbito. Se reconoce el carácter creciente del problema y se ofrecen recomendaciones sobre contramedidas y acciones específicas que deben emprenderse a escala nacional y de la UE para reducir el nivel de fraude. La situación actual, así como el nivel de los ingresos ilícitos obtenidos por los delincuentes, que exceden de 1.500 millones de euros, requieren una acción urgente basada en la colaboración.

7. Delitos contra la propiedad intelectual

La infracción en derechos de propiedad intelectual se refiere a la violación de las dos categorías principales de derechos reconocidos y protegidos. La propiedad industrial, que comprende diversos campos, como los relativos a los signos distintivos (marcas), las patentes y los dibujos y modelos

(falsificación). La propiedad intelectual se refiere a los derechos de autor sobre obras literarias y artísticas, como películas, obras musicales y programas informáticos (piratería). La falsificación es el delito vinculado a la violación de la propiedad industrial, mientras que la piratería está asociada a la conculcación de derechos de autor.

Desde hace unos años, las falsificaciones han dejado de limitarse a los productos de lujo y constituyen ya un problema mundial que afecta a todo tipo de bienes.

Las falsificaciones y la piratería pueden causar graves daños a la economía, a los consumidores y a la sociedad. Afectan a las actividades empresariales legítimas al reducir las ventas y los ingresos y, en consecuencia, repercuten en la innovación, la inversión y los recursos dedicados a la investigación y el desarrollo. Promueven la competencia desleal, puesto que los falsificadores no se enfrentan a las trabas que imponen las leyes, los reglamentos, las normas, los impuestos y los derechos a los que han de atenerse las empresas legítimas. Como consecuencia, estas actividades repercuten en el empleo y detraen de los presupuestos nacionales ingresos de impuestos directos y especiales.

Quizá resulta aún más grave que la falsificación puede plantear riesgos significativos para la salud y la seguridad de los consumidores, sobre todo si se considera que productos como los equipos electrónicos, las bebidas, el tabaco, los alimentos, los medicamentos, los plaguicidas, la ropa y los juguetes son todos, objeto de tal práctica.

La información y las pruebas recogidas por Europol indican que los grupos de la delincuencia organizada participan activamente de piratería y en el comercio ilegal de artículos falsificados. La enorme cantidad de dinero generada por sus actividades ilegales, añadida al escaso nivel de las sanciones o los pocos procesos judiciales efectivos en este ámbito, han brindado a las organizaciones delictivas la oportunidad de obtener

sustanciales beneficios que, a su vez, les permiten sostener otras actividades ilícitas. Entre éstas figuran sus vínculos con la inmigración ilegal, el blanqueo de dinero, el contrabando, el tráfico de estupefacientes y la corrupción.

En 2010, más de 103 millones de artículos falsificados y pirateados, en un total cercano a 80.000 casos, fueron detenidos en las aduanas de las fronteras de la UE⁵⁸. En estas cifras no se tienen en cuenta los “decomisos dentro de la UE”, ni las investigaciones efectuadas por otros servicios, como la policía y los servicios aduaneros. Por otra parte, tampoco incluyen el descubrimiento de productos falsificados fabricados en la UE. El Observatorio Europeo contra la Falsificación y la Piratería se creó con el objetivo de mejorar la calidad de la información y las estadísticas disponibles sobre tales prácticas en el mercado interior de la UE.

8. Contrabando de tabaco

El informe de Europol advierte de que el contrabando de tabaco no es un delito sin víctimas. Los ingresos que pierde la Administración constituyen fondos esenciales que podrían dedicarse a servicios públicos esenciales, como la educación, los hospitales, las carreteras o la aplicación de la ley.

- Se estima que el comercio ilícito de tabaco le cuesta a la UE en torno a 10.000 millones de euros cada año en concepto de pérdida de ingresos.
- En un contenedor de 12 metros pueden depositarse hasta 10 millones de cigarrillos. Si esta cantidad se introduce de contrabando, por ejemplo, en Irlanda, los ingresos perdidos equivaldrían a unos 3 millones de euros. Si el destino es el Reino Unido, tal pérdida ascendería a unos 1,25 millones de libras esterlinas.

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA – FISCALIDAD Y UNIÓN ADUANERA. Informe sobre las medidas aduaneras de la UE para hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual. Resultados en las fronteras de la UE-2010.

- De acuerdo con la British American Tobacco (BAT), los contrabandistas venden 52.000 millones de cigarrillos al año en la UE, lo que equivale a 6.000 contenedores de 12 metros. El precio medio en la UE del producto ilícito equivale a 2,50 euros por paquete.

Con el fin de elevar los beneficios, el tabaco ilegal se produce con materiales baratos y con escasa consideración de los controles sanitarios y de calidad. A los fumadores se les venden estos cigarrillos, en lugar de los productos auténticos que satisfacen determinados estándares. Los cigarrillos falsificados suelen contener niveles mucho mayores de alquitrán y nicotina que las marcas auténticas y producen un monóxido de carbono más nocivo. Pueden incorporar una combinación gravemente insalubre de sustancias químicas carcinogénicas, como el arsénico, el cadmio, el benceno y el formaldehído, en cantidades mucho mayores que los cigarrillos auténticos. En los cigarrillos falsificados decomisados se han encontrado incluso ácaros, huevos de insectos, hongos y excrementos humanos.

Los productos de tabaco falsificados e introducidos de contrabando se venden en mercados abiertos y, a menudo, los clientes ignoran que están adquiriendo productos ilegales. El dinero que abonan se dirige directamente a los grupos de delincuencia y financia otras formas graves de delincuencia y terrorismo.

- El órgano de investigación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (el Grupo de Expertos) ha informado de cómo millones de dólares en ingresos derivados del tabaco ilícito van a parar a Al-Qaeda, los Talibán y otras organizaciones terroristas. En su informe se señala asimismo que tales fondos financian además a los rebeldes congoleños, que reclutan a niños soldado y cometen violaciones y asesinatos generalizados.

- En Enero de 2011, la Real Policía Montada del Canadá estimó que, de las 105 bandas objeto de su investigación por contrabando de tabaco, el 69% también estaban implicadas en el tráfico de drogas y armas.
- Muchos países se consideran lugares de mero tránsito en el comercio ilegal de tabaco. Sin embargo, también adolecen de este tipo de delincuencia, porque las organizaciones necesitan almacenes, medios de transporte y soporte financiero, al trasladar las mercancías ilícitas de su origen al mercado, así como para blanquear los ingresos. A lo largo de tales rutas, los mercados negros operan como apoyo logístico para facilitar el contrabando, los cuerpos policiales pueden corromperse y las empresas legítimas sufren la situación.

9. Defraudación del IVA

La Comisión Europea estima que la defraudación del IVA les cuesta a los Estados miembros en torno a los 600.000 millones de euros cada año. La defraudación intracomunitaria es una forma de fraude fiscal complejo y organizado cometido por delincuentes que atacan los regímenes del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de los Estados miembros de la UE. En el modelo básico de defraudación intracomunitario transnacional intervienen al menos dos Estados miembros.

La defraudación intracomunitaria la cometen delincuentes organizados que establecen una estructura de personas físicas y jurídicas vinculadas para aprovecharse de las diferencias de los sistemas nacionales del IVA y ocultar los vínculos reales entre los participantes. Los que intervienen en los regímenes de defraudación solo actúan durante un período breve, en ocasiones únicamente de semanas, antes de desaparecer. Los regímenes pueden basarse en transacciones reales o, actualmente cada vez más, virtuales de “carrusel”, en las que los mismos artículos se venden y revenden varias veces.

En cuanto al objeto de las defraudaciones, los bienes tangibles (teléfonos móviles, microchips, metales preciosos), han dejado de constituir el único motivo de preocupación. Se ha producido un desplazamiento hacia los servicios, de manera que los defraudadores han mostrado su interés por valores intangibles, extendiendo sus actividades a los mercados del medio ambiente y la energía (derechos de emisión de dióxido de carbono, derechos de emisión unitarios europeos). Así, se estima que las pérdidas por fraude de los créditos de carbono entre junio de 2008 y diciembre de 2009 ascendieron a unos 5.000 millones de euros.

10. Blanqueo de dinero y rastreo de activos

De acuerdo con los datos aportados por el UK Cabinet Office en el año 2000, Europol informa que el 70% del total de delitos se cometen contra la propiedad y dan lugar a la obtención de enormes ingresos. La mayoría de los casos investigados tienen un denominador común: un motivo económico para la comisión del delito. Seguir el rastro del dinero ofrece pistas sobre los autores de los delitos, puede desbaratar los planes de sus cómplices y propicia la posible confiscación de los productos del delito. Este planteamiento socava la base económica de las empresas delictivas y evita que los ingresos ilícitos se reinviertan en la comisión de nuevos delitos.

Las actividades de blanqueo de dinero a escala internacional, ponen de relieve la utilización generalizada de métodos tradicionales, como los movimientos de fondos realizados por “correos de efectivo”, así como de técnicas complejas encaminadas a establecer inversiones financieras en paraísos fiscales, gestionadas bajo un velo de anonimato corporativo. En los casos de blanqueo de dinero en curso se ha asistido asimismo a la participación de profesionales, fundamentalmente de ámbitos ajenos a los sectores financieros tradicionales, que han sido empleados para integrar los ingresos ilícitos en actividades mercantiles. El sector inmobiliario, las actividades comerciales y los bienes de lujo siguen constituyendo algunas de

las inversiones más evidentes para las bandas de la delincuencia organizada.

Iniciativas de la Unión Europea

Entre las estrategias adoptadas por la UE, podemos diferenciar los siguientes ámbitos: el político, el judicial y el policial.

En cuanto a las iniciativas políticas, el acuerdo de **Schengen** crea un espacio de libre circulación suprimiendo las fronteras comunes de los países firmantes y establece determinados mecanismos de colaboración policial y judicial, permitiéndose la llamada vigilancia o persecución “en caliente”, que autoriza a proseguir, en territorio de una de las partes, el seguimiento de la persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda implicar la extradición (delitos contra la vida, incendios, falsificación de moneda, robo, secuestro, narcotráfico, etc.). Igualmente, el acuerdo, establece mecanismos de armonización de legislaciones en materia de visados, estupefacientes, armas y explosivos, etc. (modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación a las normas y formas de utilización de “el agente encubierto” y de “la entrega controlada”).

El acuerdo de Schengen creó la **Oficina Sirene**, para facilitar la actividad operativa de los agentes policiales sobre el terreno, para intercambiar información suplementaria. Igualmente se ha creado el Sistema de Información de Schengen (**SIS**), consistente en una base de datos policial, común en todos los Estados firmantes del acuerdo.

Entre los mecanismos judiciales, hay que destacar los siguientes:

La creación, en 1998, de la **Red Judicial Europea**, con el objetivo de mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión en la lucha contra las formas de delincuencia grave. La Red está formada por los llamados “puntos de contacto”, los cuales se corresponden, en cada Estado,

con las autoridades centrales responsables de la cooperación judicial internacional y otras autoridades judiciales y fiscales con responsabilidades específicas en el marco de la cooperación internacional

La creación de **Eurojust**, (febrero de 2002), con el objetivo de mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros en la lucha contra las formas de delincuencia grave y facilitar la coordinación de las acciones de investigación. Está formada por un miembro nacional destacado de cada Estado, con la condición de fiscal, juez o funcionario de policía con competencias equivalentes.

La **Euroorden** u Orden de Detención Europea, creada en noviembre de 2002, con el fin de simplificar los procedimientos de extradición, permitiendo la entrega directa de las personas buscadas de una autoridad a otra. La Euroorden se define como *“una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea, con vistas a la detención y entrega por otro Estado miembro, de una persona que es reclamada para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativa de libertad”*. Está destinada a facilitar las extradiciones, con validez para 32 delitos, a los cuales no se aplicará el principio de doble incriminación que exigían los procesos de extradición, además de utilizar un formato único ejecutable en toda la UE.

Dentro del ámbito policial, se han establecido acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y el resto de la Comunidad Internacional, la creación de Unidades Policiales Especializadas, fundamentadas en la cooperación y colaboración internacional a través de los organismos competentes (EUROPOL y la red de agregados y oficiales el enlace), al mismo tiempo que se ha configurado un enfoque policial “multiagencia” y “multidisciplinar” que permite la participación de otros especialistas (Banco de España, Ministerio de Hacienda).

La Oficina europea de policía (EUROPOL) contribuye a la formulación de políticas de seguridad en el seno de la UE, ayudando a sus Estados miembros en la prevención y a lucha contra todas las formas de delincuencia internacional grave y de terrorismo. Su cometido es el de contribuir a conseguir una Europa más segura en interés de todos sus ciudadanos mediante la ayuda a las autoridades policiales de la UE a través del intercambio y el análisis de información sobre actividades delictivas. Su principal objetivo es el apoyo a la comunidad policial de la UE, al objeto de detener y dismantelar los grupos terroristas y de delincuencia organizada grave.

Europol colabora con los Estados miembros del siguiente modo:

- Facilitando el intercambio de información, de conformidad con la legislación nacional, entre funcionarios de enlace de Europol (ELO). Dichos funcionarios están acreditados por los Estados miembros como representantes de sus organismos nacionales encargados de velar por el cumplimiento de la ley.
- Llevando a cabo análisis operativos que apoyen las actuaciones de los Estados miembros.
- Elaborando informes estratégicos (por ej. evaluaciones de amenazas) y análisis de los delitos sobre la base de la información suministrada por los Estados miembros, generada por Europol o reunida a partir de otras fuentes.
- Aportando su experiencia y colaboración técnica en las investigaciones y actuaciones efectuadas en la UE, bajo la supervisión y la responsabilidad jurídica de los Estados miembros interesados.

Asimismo, Europol promueve activamente el análisis de los delitos y la armonización de las técnicas de investigación.

Cada Estado miembro creará o designará una Unidad Nacional Europol, encargada de ejercer las funciones anteriormente enumeradas, que será el único órgano de contacto entre Europol y los servicios nacionales competentes. Dicha unidad enviará a Europol al menos a un Oficial de Enlace (Europol Liaison Officer ELO), encargado de representar sus intereses en el seno de Europol.

Con el fin de cumplir sus funciones, Europol gestionará un sistema de información (Europol Computer System –TECS-), que será alimentado directamente por los Estados miembros. El sistema TECS constará de tres componentes principales:

- Un Sistema de índice.
- Un Sistema de información: Europol Information System (EIS)
- Un Sistema de Análisis: Europol Analysis System (OASIS)

Además de los datos de carácter no personal, también podrán figurar en dicho sistema de información, datos de carácter personal. Todo fichero automatizado de datos de carácter personal deberá ser objeto, por parte de Europol, de una orden de creación sujeta a la aprobación del Consejo de Administración. Los datos de carácter personal extraídos del sistema de información sólo podrán ser transmitidos o utilizados por los servicios competentes de los Estados miembros para prevenir y luchar contra la delincuencia que incumbe a Europol, y contra las demás formas graves de delincuencia.

En abril de 1999 se creó la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (**OLAF**), con la misión de proteger los intereses financieros y económicos de la Comunidad.

En el año 2000 se creó la Escuela Europea de Policía (**CEPOL**) para dar formación especializada en el crimen transfronterizo, al igual que otras entidades

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (**FRONTEX**), creada en el año 2004 con la finalidad mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión. Aunque los Estados miembros son responsables del control y vigilancia de las fronteras exteriores, la Agencia facilita la aplicación de las medidas comunitarias relativas a la gestión de estas fronteras apoyando a los Estados miembros en circunstancias que requieran un incremento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores, en la organización de operaciones conjuntas de retorno, en la formación de la policía de fronteras nacionales, en el establecimiento de normas comunes de formación, o en el análisis de riesgos.

El crimen organizado en España

En España, al igual que en otros países, los cambios producidos a nivel político, social y económico, unido al incremento de la inmigración irregular y el avance de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, han influido de manera directa en el aumento de la presencia de organizaciones criminales. En su composición destaca la heterogeneidad, ya que el 75% de ellos se consideran mixtos (españoles y extranjeros), principalmente éstos últimos europeos (rumanos, italianos, británicos, franceses, portugueses, alemanes y holandeses) o de otros países (colombianos y marroquíes principalmente). Se observa, no obstante, un incremento de grupos criminales integrados tan sólo por extranjeros.

En lo que se refiere a actividades delictivas, hay que subrayar la tendencia, cada vez mayor, de diversificarlas. Mayoritariamente, no obstante, se observa que la actividad preferida está relacionada con el tráfico de estupefacientes, especialmente cocaína y hachís, el blanqueo de capitales, y

el tráfico de armas, entre otros. El blanqueo de capitales aparece como una actividad criminal estrechamente vinculada a las organizaciones criminales debido a la necesidad que tienen de salvaguardar y aprovecharse de las ganancias ilícitas. Sobre todo se observa en las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas.

En el balance de la lucha contra el crimen organizado en España se destacan los principales avances logrados en el periodo 2005-2010. Entre ellos, la creación del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, el incremento de especialistas en Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, la creación de los grupos ECO y GRECO, la mejora de la coordinación policial, aduanera y judicial, y los cambios legislativos. El balance, presenta los siguientes datos correspondientes a 2010⁵⁹:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado detuvieron a 6.369 personas y han desarticulado 554 grupos relacionados con el crimen organizado. De estos grupos, 306 han sido totalmente desarticulados (49%) y 248 parcialmente (40%).

Entre los grupos desarticulados, el 82% tienen menos de tres años de actividad y el 52 % se componen de menos de diez miembros.

Entre las principales actividades delictivas que desarrollan en España están el tráfico de drogas, delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, contra las personas y la libertad, trata e inmigración ilegal y delitos de corrupción. Algunos grupos delictivos son multiactivos y desarrollan más de una actividad criminal.

Asimismo, se han incautado 1.710 vehículos y embarcaciones, 487 armas de fuego y armas blancas, 367 bienes inmuebles, 12,5 millones de euros y

⁵⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR 2011. *Balance 2010 contra el crimen organizado y Estrategia española 2011-2014.*

287.190 euros falsos. El valor total de los efectos incautados, según el cálculo realizado por los cuerpos de seguridad, es de más de 150 millones de euros entre bienes y dinero en efectivo.

Además, durante las investigaciones e intervenciones policiales a estos grupos de crimen organizado en 2010, se han realizado numerosas incautaciones de drogas, entre ellas, 10.898 kilos de cocaína, 95.413 kilos de hachís, 110 kilos de heroína y 190.947 unidades de éxtasis (MDMA).

Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014

Como primer desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad, el Ministerio del Interior elaboró la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, con el objetivo de luchar contra las principales actividades delictivas que se producen en España. Para ello, realiza una clasificación, de estas actividades, en tres niveles. En primer lugar, se considera la lucha frente al narcotráfico, el blanqueo de capitales y los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. En segundo lugar contempla la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos y la falsificación documental. Y como una actividad emergente, y que además es extensible a todas las anteriores (y a otras que son objeto de otras áreas de acción, como el terrorismo), considera, como una amenaza propia, el cibercrimen.

La estrategia plantea los principales ejes de acción frente al crimen organizado, desarrollando los principios señalados en la Estrategia Española de Seguridad, y contribuyendo, de esta manera, al sistema global de seguridad. Así, plantea los 6 ejes de actuación siguientes, para el periodo 2011-2014:

1.- Potenciar la inteligencia contra el crimen organizado. Las medidas propuestas son las ya señaladas en la Estrategia Española de Seguridad:

- Reforzar el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).

- Incrementar los medios de las unidades de Inteligencia de la Policía y de la Guardia Civil.
- La creación de la Comisión de Coordinación contra el Crimen Organizado, presidida por el Secretario de Estado de Seguridad, y de la que forman parte el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, el Director del CICO, el Director del CNCA, responsable del CNI, responsable del SEPBLAC, Fiscales Jefes Antidroga y Anticorrupción, Comisario General de Policía Judicial, y General de Policía Judicial de la Guardia Civil.

2.- Atacar la economía del crimen organizado, a través de cambios normativos que permitan identificar a titulares de empresas o fondos, el acceso a registros de cuentas bancarias y rastreo de operaciones financieras, y la eficacia en la incautación y gestión de activos interceptados.

3.- Atacar las principales actividades del crimen organizado: narcotráfico, corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, trata y explotación de seres humanos, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, fraude de IVA y falsificación de moneda y documental.

4.- Reforzar las capacidades operativas de Policía y Guardia Civil, en cuanto a medios humanos y materiales.

5.- Impulsar la coordinación y cooperación internacional.

6.- Fomentar la participación del sector público y privado afectado

Implicación para la seguridad local

Hemos hecho referencia a la necesidad de implicar la seguridad local, las aportaciones del colectivo de las policías locales, en la política general de seguridad pues, como también hemos señalado, la seguridad no conoce fronteras. La realidad descrita en las páginas anteriores, hace necesaria una

gestión integral de las estrategias de seguridad adoptadas por los diferentes niveles administrativos y políticos, evitando duplicidades y asignando las respectivas responsabilidades.

De acuerdo con José Luis Jiménez Díaz⁶⁰, una buena política en materia de seguridad global tiene que incluir la perspectiva local de prevención, lucha y gestión de los problemas como elemento complementario e indispensable. Los ayuntamientos, como instituciones más cercanas a los ciudadanos, tienen la obligación de crear políticas de prevención adaptadas a las necesidades locales, llevando a cabo estrategias comunicativas con el fin de que la población no sea meramente un sujeto pasivo, sino que sea capaz de informar y, al mismo tiempo, de ser informada, en un clima intercomunicativo, en materia de prevención de problemas sociales. En este sentido, es de gran importancia la interacción de los diferentes servicios municipales (policía local, protección civil, servicios sociales, juventud, enseñanza, sanidad...), lo cual tiene que posibilitar la creación de planes de crisis.

Las características del servicio que realiza la policía local, por su carácter de proximidad y asistencial, son de gran utilidad para colaborar, facilitar y detectar indicios, hechos, situaciones o personas que puedan dar pie al inicio o seguimiento de investigaciones posteriores. Esta labor anticipatoria desarrollada por la policía local, se tiene que centrar en la detección de personas vinculadas con el crimen organizado y con el terrorismo internacional, determinar vulnerabilidades o elementos que puedan constituir objetivos de los delitos, colaborando en el conocimiento del modus operandi de los delincuentes, la naturaleza de los grupos, la organización de las redes, grupos o individuos aislados, la existencia de captadores, etc.

La Estrategia Local de Seguridad ha de hacerse eco de esta perspectiva y ha de ser capaz de desplegar un programa de actuación dirigido a la prevención

⁶⁰ JIMÉNEZ DÍAZ, J. L., “La labor fundamental de la Policía Local ante la radicalización islamista”. Usecnetwork internacional magazine, julio-agosto 2010

en materia de delincuencia organizada y terrorismo internacional, en estrecha colaboración con las instituciones especializadas en este ámbito.

De acuerdo con la Estrategia Española de Seguridad y su desarrollo en relación con el Crimen Organizado, es necesario abordar la coordinación y la cooperación a través de medidas orgánicas como la creación de centros o comisiones de coordinación. Pero conviene advertir que no es suficiente con una declaración de principios a tener en cuenta en los altos niveles orgánicos, sino que ha de inculcarse una auténtica cultura organizativa en torno a la colaboración y coordinación en materia de seguridad, superando corporativismos y el espíritu de pertenencia a una determinada organización o cuerpo policial. Trataremos este aspecto en el capítulo sobre las estructuras de la organización.

1.2.4 SISTEMA DE SEGURIDAD AUTONÓMICO. CATALUÑA

Antes de introducirnos en el ámbito de la seguridad local, continuaremos descendiendo en los diferentes niveles, en este caso el autonómico, para finalmente abordar en profundidad la aportación que desde la perspectiva local se realiza y ha de ser reconocida e integrada en las Estrategias de Seguridad del mundo actual, caracterizado por su polaridad global y local a la vez, lo que ha acuñado la expresión “glocal” a la que han aludido diferentes autores⁶¹.

La referencia autonómica queda circunscrita al ámbito territorial y político de Cataluña, al formar parte del entorno profesional del autor de este trabajo.

La aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña significa, tal como indica su preámbulo, la configuración de un modelo que trasciende la configuración tradicional de la seguridad y el orden público, a favor de una orientación que se fundamenta en la prevención, la participación y la implicación de los diferentes servicios públicos y de la sociedad civil.

La Ley - *continúa exponiendo el preámbulo* - parte de una clara delimitación de las competencias de las autoridades en materia de seguridad, condición que reconoce fundamentalmente al consejero del departamento con competencias en materia de seguridad pública y a los alcaldes, en sus ámbitos de competencia respectivos, y estructura el sistema de seguridad de Cataluña a partir de esta delimitación.

El objetivo finalista de la Ley 4/2003, es el aseguramiento de los derechos y las libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social.

⁶¹ ROBERSTON, R. “Glocalización. Tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad”. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales.
<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/R%20Robertson.pdf>

Con este fin, el diseño del sistema de seguridad de Cataluña se inspira en una serie de principios básicos de organización y actuación de los múltiples operadores (administraciones, autoridades, órganos, cuerpos, servicios...) que desarrollan competencias en el ámbito de la seguridad. Así, el artículo 2 de la Ley establece, explícitamente, los principios siguientes:

- Prevención de los riesgos y de las amenazas
- Adecuación de los servicios de seguridad a la demanda social
- Proximidad a los ciudadanos y descentralización de los servicios públicos
- Eficacia de la acción pública y eficiencia en la asignación de recursos y medios
- Planificación y evaluación de las actuaciones
- Proporcionalidad de la intervención pública
- Corresponsabilidad y complementariedad de las autoridades y de las administraciones
- Coordinación y cooperación entre autoridades, administraciones y servicios
- Transparencia e información a los ciudadanos

El Sistema de seguridad de Cataluña está integrado por:

- a) Las autoridades de seguridad.
- b) Los cuerpos policiales y otros servicios, públicos o privados, de seguridad.
- c) Los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad.

A nivel municipal, las autoridades y las administraciones locales -*los alcaldes* y *los ayuntamientos*- tienen un papel destacado a través de la participación en el diseño y el seguimiento de las políticas locales de seguridad y en la ejecución de las competencias que les son propias en este ámbito, ya sea a través de los diferentes servicios municipales o por medio de la policía local.

El sistema de seguridad configurado con la ley, otorga un papel de relevancia especial a las juntas locales de seguridad, las cuales bajo la presidencia única del alcalde, se convierten en elemento clave del sistema de seguridad como referencia necesaria para la elaboración, la planificación y la ejecución a nivel local de las políticas públicas de seguridad.

La ley establece un instrumento metodológico para contribuir a la eficacia y funcionalidad del sistema: el Plan General de Seguridad, el cual tiene que contener el catálogo de las previsiones, las actuaciones y los medios disponibles en relación a todo lo que pueda afectar la convivencia y la seguridad de las personas y los bienes. Este Plan General de Seguridad tiene que servir como referencia obligada para la elaboración de los planes de seguridad locales, sectoriales, estacionales y específicos.

La ley 4/2003 establece el marco general de los planes de seguridad, en los siguientes términos:

1. Los planes de seguridad pueden ser municipales, supramunicipales o regionales, de carácter general, sectorial, estacional y específico.
2. Los planes de seguridad han de elaborarse teniendo en cuenta los objetivos de las políticas de seguridad acordadas por los órganos superiores y de coordinación y las directrices técnicas que apruebe el departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública, con el fin de facilitar la homogeneidad y la integración.
3. Los planes de seguridad han de tener en cuenta, en su ámbito respectivo, las previsiones contenidas en los planes de protección civil, de seguridad viaria, de seguridad en el juego y espectáculos y otros que les puedan afectar.
4. Las juntas locales de seguridad han de aprobar un plan general de seguridad para el municipio respectivo, que tiene que analizar la situación de

seguridad; tiene que definir los objetivos generales y las prioridades, los medios y los recursos disponibles, incluidos los de seguridad privada que, si procede, se pueden utilizar para lograrlos; tiene que especificar las acciones que se tienen que emprender, con el calendario de aplicación, los métodos de seguimiento y evaluación adecuados y el periodo de vigencia.

5. Las juntas locales de seguridad pueden aprobar planes sectoriales, estacionales y específicos de seguridad, según aconseje la situación de seguridad del municipio.

6. Los planes de seguridad aprobados por las juntas locales se tienen que enviar al consejero del departamento con competencias en materia de seguridad pública, que tiene que dar traslado a los órganos superiores de coordinación y de participación.

Los planes de seguridad se configuran, pues, como uno de los elementos fundamentales del sistema de seguridad, constituyendo un instrumento básico para todos los servicios relacionados con la seguridad pública. De esta manera y de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 4/2003, el Plan General de Seguridad de Cataluña, ha de establecer las directrices y los criterios técnicos para la elaboración de los planes locales de seguridad, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo de Seguridad de Cataluña.

El Plan General de Seguridad de Cataluña

Desde la aprobación de la Ley 4/2003, el gobierno de la Generalitat ha elaborado tres planes generales de seguridad: el Plan General de Seguridad de Cataluña 2006-2007, el Plan General de Seguridad 2008-2011 y el correspondiente al período 2012-2014.

El Plan general de Seguridad de Cataluña 2006-2007 se aprobó en julio de 2006, con una vigencia de dos años. A partir del análisis de las tendencias y

de las competencias de los diversos actores con responsabilidades en el ámbito de la seguridad, se programaban 64 actuaciones estructuradas alrededor de siete líneas de actuación. El Plan ya contenía la metodología de elaboración de los planes locales de seguridad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.3 de la Ley 4/2003.

El Plan General de Seguridad de Cataluña 2008–2011 establece una serie de prioridades contenidas en seis ámbitos de actuación:

1. Mejorar la seguridad ciudadana priorizando la proximidad y la calidad y combatiendo la delincuencia con una atención especial al crimen organizado.

1.1 Refuerzo de la calidad de los servicios policiales: Encuestas de satisfacción usuaria. Por un lado, se potenciará y reforzará la policía de proximidad con medidas para fomentar la prevención, la atención a las víctimas y las relaciones con la comunidad. También se promoverá la mediación como instrumento de la proximidad y se harán campañas de convivencia en el ámbito de las relaciones con la comunidad. Igualmente, se potenciará el diseño de programas especiales de proximidad en ámbitos con necesidades especiales y se llevarán a cabo actuaciones de seguridad ciudadana en los barrios que lo necesiten.

1.2 Crimen organizado: impulso de la colaboración internacional. Paralelamente, se incrementará la lucha contra el crimen organizado y se impulsarán las relaciones de los Mossos d'Esquadra con organismos internacionales. Se trata de aumentar y consolidar estas relaciones en materia de colaboración y auxilio policial de carácter internacional y de impulsar sistemas de información que permitan la detección y el control preventivo de las actividades criminales de carácter organizado. Esta colaboración permitirá incrementar la actividad investigadora, de detección y control preventivo de las redes de inmigración ilegal que trafican con personas en los ámbitos de explotación laboral y sexual, y aumentar la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

1.3 Violencia machista: manual de riesgo y libro blanco de atención a las víctimas. Otro ámbito de actuación prioritaria que prevé el plan lo constituye la lucha contra la violencia machista. En este sentido, se prevé elaborar un manual de valoración del riesgo y un libro blanco de la atención policial para evitar la victimización secundaria. También se llevarán a cabo campañas preventivas y se desarrollarán programas dirigidos a niñas y jóvenes, se promoverán medidas de autoprotección entre las mujeres y se harán nuevos protocolos, como por ejemplo un protocolo de abordaje preventivo de los matrimonios forzados.

2. Mejorar la seguridad viaria priorizando la reducción de la siniestralidad viaria. El plan insiste en la necesidad de continuar luchando contra la siniestralidad viaria y lo hace apostando por la aplicación de un plan director de educación en movilidad segura, por la redacción de planes locales de seguridad viaria y por continuar con el plan integral contra la velocidad excesiva. El plan recoge la intención de consensuar con el Departamento de Educación la inclusión de la movilidad segura como materia obligatoria en la formación de los escolares catalanes para conseguir que la seguridad viaria acontezca un pilar fundamental de las políticas preventivas de siniestralidad. La cooperación, la formación y la sensibilización hacia la seguridad viaria y la movilidad sostenible y segura son otros de los elementos clave que resalta el plan para desarrollar hasta en el año 2011.

3. Mejorar los sistemas de protección civil previniendo y minimizando las situaciones de riesgo. Para mejorar los sistemas de protección civil se llevará a cabo, entre otros, la revisión y actualización de planes de protección civil existentes y se elaborarán nuevos planes adaptados a las necesidades de la sociedad del riesgo, tales como un plan de protección civil para emergencias ferroviarias, uno para emergencias radiológicas y un tercero para emergencias aeronáuticas. También se incrementarán las actuaciones de implantación de los planes y los simulacros

4. *Mejorar las infraestructuras y dotaciones de personal destinado a las emergencias con la nueva construcción, reforma y ampliación de parques de bomberos, puntos de apoyo y helipuertos.* Para aumentar la capacidad operativa para afrontar las emergencias hasta el 2011, el plan prevé varias medidas, entre ellas, la elaboración de un plan director de bomberos que planificará la construcción, reforma y ampliación de los parques de bomberos, la reforma y mejora de los puntos de apoyo y la construcción de nuevos helipuertos. En este periodo, también se prevé elaborar una nueva ley de bomberos que sustituya la del año 1994, aprobar la ley de prevención y seguridad en caso de incendio, y elaborar un plan de carrera del cuerpo de Bomberos.

5. *Favorecer el ocio y el juego responsables.* El plan define, entre otras medidas, el inicio de una prueba piloto de ocio responsable en diferentes municipios de Cataluña, en colaboración con el mundo local y las entidades y asociaciones del sector del ocio nocturno, así como el diseño de un distintivo de calidad acreditativo para las empresas del sector que se adhieran al plan de ocio responsable. Hacer que la policía administrativa lleve a cabo anualmente inspecciones en actividades recreativas y locales de espectáculos. Elaborar un código de buenas prácticas sobre el juego responsable en Cataluña y establecer la formación profesional sobre juego responsable para el personal de la industria del juego, son otras de las propuestas que recoge el plan.

6. *Mejorar la formación de los profesionales de la seguridad potenciando la capacidad técnica y profesional, la enseñanza a distancia y la investigación.* Todas las mejoras propuestas en los ámbitos anteriores irían acompañadas de procesos de mejora en la formación de los profesionales de la seguridad, en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña (ISPC). En este sentido, el plan preveía, entre otras acciones, organizar actividades formativas e informativas destinadas a profesionales de la seguridad privada, desarrollar un sistema de control de la actividad formativa de los centros de formación en seguridad privada y crear un grupo de trabajo con las universidades para

conseguir el grado universitario para los estudios de seguridad del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

El Plan General de Seguridad de Cataluña 2012-2014 presenta el conjunto de ejes, objetivos y actuaciones del Departamento de Interior durante su vigencia. En concreto:

1. *Refuerzo del cuerpo normativo mediante tres iniciativas legislativas:*
 - a) Tramitación de la ley de ordenación del espacio público.
 - b) Tramitación de la ley de espectáculos y actividades recreativas.
 - c) Actualización y modernización de la legislación del sistema de seguridad, de la policía, de los bomberos, de la protección civil y de la seguridad viaria.

2. *Optimización de la coordinación y la cooperación de las unidades de seguridad pública y de seguridad civil de Cataluña y de las administraciones locales a través de las salas centrales de mando, de los sistemas de información y de las infraestructuras de comunicación.*

3. *Consolidación del rol de CECAT como centro máximo de coordinación y mando en los estados de emergencia.*

4. *Instauración de la región única de emergencias.*

5. *Integración del servicio del 112 y las funciones de protección civil.*

6. *Despliegue del GEM, coordinadamente con el SEM, en todo el territorio.*

7. *Ordenación de la seguridad en las playas.*

8. *Generalización del plan de seguridad y atención a las víctimas de violencia machista y doméstica.*

9. Exclusión de las actividades de comercio sexual de los espacios públicos

10. Diseño de soluciones específicas para la seguridad viaria en los ámbitos de las motocicletas, las intersecciones y los atropellos.

12. Implantación del control de exceso de velocidad por tramos.

13. Participación de los Mossos d'Esquadra en Europol y en Interpol.

14. Impulso del registro de faltas.

17. Articulación de la presencia activa de las diversas instancias del Departamento en las redes sociales.

18. Asentamiento del servicio de información y atención a la víctima de los accidentes de tráfico.

1.3 LA SEGURIDAD LOCAL

“Se ha invertido el milenar vínculo entre civilización y barbarie. La vida de las ciudades regresa a un estado de naturaleza caracterizado por el dominio del terror, acompañado por un miedo omnipresente”

(Diken, B. y Laustsen, C.)⁶²

Todos los organismos internacionales centrados en el análisis de la seguridad, han dejado patente el carácter evolutivo del concepto de seguridad y la necesidad de adaptarlo a las transformaciones acaecidas con la creciente globalización.

Las fronteras se diluyen. Cada vez es más difusa la separación entre lo nacional y lo internacional, comportando una diversificación en la tipología de los riesgos que la seguridad ha de asumir.

Desde la perspectiva tradicional de la seguridad, centrada en la capacidad de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencias o amenazas de potencias extranjeras, se ha evolucionado hacia una comprensión más universal, más acorde con el contexto mundial actual, en donde el acento se pone en las personas.

Como ya hemos indicado en páginas anteriores, el Informe Anual sobre Desarrollo Humano (1994), propuso el nuevo concepto de seguridad humana, en donde la seguridad del territorio es sustituida por la del ser humano, estableciéndose diferentes categorías de seguridad: la económica,

⁶² DIKEN, B. y LAUSTSEN, C., (2002) *“Zones of indistinction: security, terror and bare life”*, Space and Culture, 5. Citado por Bauman, Z. (2010) en *“Tiempos Líquidos. Vivir en una época de incertidumbre”*. Tusquets Editores, S.A. Barcelona, p. 104.

la alimentaria, seguridad para la salud, la seguridad ambiental, la personal, de la comunidad y la política⁶³.

La Cumbre Mundial de la ONU, celebrada en Nueva York en 2005, se hace eco del principio de “responsabilidad de proteger”, contenido en el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (2001), con lo que el concepto de seguridad incorpora la responsabilidad de prevenir, de actuar y de reconstruir, y centra su atención en la protección de las personas, en línea con el PNUD⁶⁴.

En 2008, el Center for American Progress propuso el concepto de “seguridad sostenible”, el cual abarca tres dimensiones de la Seguridad: ⁶⁵

- Seguridad Nacional, relativa a la idea tradicional de proteger el país frente a agresiones externas.
- Seguridad Humana, centrada en la protección y bienestar de las personas, independiente de su nacionalidad.
- Seguridad Colectiva, en referencia a la necesidad de proporcionar seguridad más allá del propio Estado, dado el carácter global de muchas de las amenazas (terrorismo, crimen organizado, estados fallidos, cambio climático, degradación medioambiental, pobreza), en donde la garantía de seguridad precisa de la colaboración con otros Estados y organizaciones internacionales.

De manera que el concepto de seguridad evoluciona a partir de la idea tradicional, centrada en el propio Estado, para abarcar una diversificación de peligros, distinguiendo diferentes orígenes del mismo y diferentes objetivos de protección, donde cabe hacer hincapié en la protección de las personas,

⁶³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1994), Op. Cit..

⁶⁴ ENSEÑAT BEREÀ, A. (2009): *“El concepto de Seguridad nacional en las estrategias de Seguridad nacional”*. Los nuevos paradigmas de la Seguridad. Madrid, CIT pax - IEEEE.

⁶⁵ *Ibídem*

de su bienestar y el de las generaciones futuras. Esta dinámica en torno a la idea de la seguridad, hace necesaria la constante revisión de la propia naturaleza del concepto de seguridad y, por ende, de los mecanismos necesarios para su salvaguarda.

Las Estrategias de Seguridad elaboradas por diversos países reflejan la transformación conceptual de la seguridad y la correlativa necesidad de adaptar las respuestas y capacidades, con especial énfasis en un enfoque integral.

Del análisis comparado de las Estrategias de corte occidental, recogido en el Documento de debate 18/2010, podemos concluir lo siguiente⁶⁶:

1. Se enfatiza el impacto de la globalización sobre la seguridad, que implica el surgimiento de nuevos riesgos. Se reconoce la diversificación de la naturaleza de los riesgos, así como también de su origen, lo que requerirá, a su vez, la diversificación de las capacidades de respuesta.
2. El objeto de protección no es sólo el territorio, sino también los nacionales de cada país.
3. En general se incluye como objetivo la contribución a la seguridad internacional, pero como forma de garantizar la seguridad propia. La creciente interdependencia implica que la propia seguridad dependa de la estabilidad internacional y que, por lo tanto, la seguridad nacional se vincule a la internacional.
4. El carácter multidimensional de los nuevos riesgos requiere un enfoque integral de la seguridad. Es necesario combinar instrumentos diplomáticos, de inteligencia, cooperación al desarrollo, económicos, militares, policiales, humanitarios, etc.

⁶⁶ ESTELLA, TORRES y CEBADA (2010). *“El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad”*. DD 18/2010. Madrid, Fundación IDEAS.

5. La respuesta a los conflictos y situaciones generados por esos nuevos riesgos requiere una respuesta que va más allá de lo militar, siendo precisa una mayor colaboración civil-militar.
6. A nivel organizativo, se reclama una mejor coordinación inter-agencia, que garantice un enfoque estratégico intergubernamental.
7. Flexibilidad y adaptación a los nuevos conflictos que evolucionan a lo largo del tiempo: prevención y gestión de crisis, con un concepto cada vez más amplio de las misiones que se pueden llevar a cabo.
8. En las diversas Estrategias se pone de manifiesto la necesidad de personal más cualificado y preparado y la de contar con equipos más modernos.
9. Los retos globales requieren respuestas globales y, por lo tanto, el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva, en un nuevo orden internacional que promueva la paz y la seguridad.

Por su parte, y de acuerdo con la afirmación de Jordi Borja⁶⁷, el derecho a la seguridad es un derecho humano básico, que se manifiesta con especial sensibilidad en las sociedades urbanas. Borja pone el acento en que el fin de las políticas de seguridad ha de ser la construcción permanente de pautas de convivencia compartidas y la primacía de la prevención, la reparación y la sanción, pero entendiendo ésta con vocación reinsertadora más que simplemente represiva y vengativa, la cual resulta poco eficaz para crear un ambiente ciudadano protector.

Las Estrategias elaboradas en el arco internacional y nacional, han de tomar en consideración el propio objeto de la seguridad, centrado

⁶⁷ BORJA, J. “*Seguridad Ciudadana: Un desafío para las Políticas Locales*”. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de Estudios de Opinión (CEO)

fundamentalmente en las personas, ya sea a título individual como colectivo, teniendo en cuenta todo el ámbito relacional que se produce entre ellas y cuya principal manifestación la constituyen las concentraciones urbanas, las ciudades.

Éste será el objeto de este trabajo, que no pretende otra cosa que plantear una reflexión en torno al concepto de seguridad desde la perspectiva urbana, en donde viven y conviven las personas y cuya síntesis podría materializarse en la configuración de una Estrategia Local de Seguridad que permita la integración de la perspectiva local en el ámbito global de la seguridad. Sólo a título recordatorio, cabe mencionar la afirmación contenida en la EES UE, y con cuya cita iniciábamos el presente trabajo: *“Vivimos en un mundo con unas perspectivas de futuro más halagüeñas que nunca, pero que también presenta mayores amenazas. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. **Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local**”*.⁶⁸

Pero las Administraciones Locales, no son ajenas a la problemática de la seguridad y su evolución. Los ayuntamientos ya disponen de diferentes planes o programas, que de una manera más o menos directa, tienen relación o entran en el ámbito de la seguridad pública.

Así, independientemente de los servicios y planes específicos que la policía local lleve a la práctica, los ayuntamientos cuentan con herramientas de intervención al estilo de las siguientes: *plan de protección civil, agenda 21 o plan local de sostenibilidad, plan local de seguridad viaria, plan local de juventud, plan educativo de entorno, los planes o programas en el ámbito de los servicios sociales*, configurando así un indicador de la intervención en el ámbito “micro”, pero no por ello menos importante, de la seguridad.

Por su vinculación directa con la amplitud del concepto de seguridad humana, haremos especial referencia a lo que, en relación con la Agenda 21, viene en denominarse Planes de Sostenibilidad.

⁶⁸ CONSEJO DE EUROPA (2003). Op. Cit, p. 6

Planes de Sostenibilidad – Agenda 21

A partir de La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, surge la Agenda 21, que incide en las políticas y estrategias a escala mundial hacia un desarrollo sostenible, “... *un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades...*”.

En la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, celebrada en Aalborg (Dinamarca) en mayo de 1994, se concretaron los principios de la Agenda 21, recogidos en la Carta de Aalborg, por la cual las ciudades, poblaciones menores y unidades territoriales de Europa se comprometen a participar en iniciativas locales de Agenda 21 e iniciar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible, compromisos a los cuales se adhirieron múltiples ayuntamientos.

Estos compromisos definen el camino a seguir en la política municipal para un desarrollo sostenible y configuran la guía principal en la implantación del Plan de Acción Local hacia la Sostenibilidad elaborado a través del proceso de la Agenda 21, que como veremos entran de lleno en el ámbito de la nueva idea de seguridad y están presentes en los riesgos definidos en las Estrategias de Seguridad adoptadas en las diferentes esferas. Estos compromisos son los siguientes:

1.- Gobierno. Impulsar los procesos de toma de decisiones a través de una mayor democracia participativa, lo cual implica:

- Desarrollar una visión compartida a largo plazo para conseguir pueblos y ciudades sostenibles
- Aumentar la participación y la capacidad de desarrollo sostenible en las comunidades locales y las administraciones municipales
- Invitar a todos los sectores de la sociedad local a participar eficazmente en la toma de decisiones

- Hacer que las decisiones sean abiertas, responsables y transparentes
- Cooperar eficaz y conjuntamente con los municipios vecinos, otros pueblos y ciudades y otros ámbitos de Gobierno

2.- Gestión local hacia la sostenibilidad. Elaborar programas eficaces de gestión, desde su formulación hasta su implantación y evaluación:

- Consolidar la Agenda Local 21 u otros procesos de sostenibilidad local y otorgarles un papel central en la gestión municipal
- Ofrecer una gestión integrada hacia la sostenibilidad, basada en los principios preventivos y de acuerdo con la Estrategia temática sobre medio ambiente urbano de la UE
- Fijar objetivos y plazos en el marco de los Compromisos de Aalborg y crear instrumentos de control que faciliten el seguimiento
- Asegurar que las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad sean un elemento esencial en los procesos de toma de decisiones municipales y que la asignación de recursos se base en criterios sólidos y amplios de sostenibilidad
- Cooperar con la campaña europea de ciudades y pueblos sostenibles y con sus redes para evaluar y hacer el seguimiento de los progresos en la consecución de los objetivos de sostenibilidad

3.- Bienes naturales compartidos. Asumir plenamente la responsabilidad de proteger, presentar y garantizar un acceso equitativo a los bienes naturales compartidos:

- Reducir el consumo de energía primaria e incrementar el porcentaje de energías renovables
- Mejorar la calidad del agua, ahorrar y utilizarla de la manera más eficiente.
- Promover y aumentar la biodiversidad y ampliar y tener cuidado de los espacios verdes y las áreas naturales

- Mejorar la calidad del suelo, preservar los terrenos de producción ecológica y promover la agricultura y la silvicultura sostenibles
- Mejorar la calidad del aire

4.- Consumo responsable y elección de estilos de vida. Adoptar y facilitar el uso prudente y eficiente de los recursos y fomentar el consumo y la producción sostenibles y, por lo tanto:

- Evitar y reducir los residuos e incrementar la reutilización y el reciclaje
- Gestionar y tratar los residuos de acuerdo con los principios de buenas prácticas
- Evitar el consumo innecesario de energía y mejorar la eficiencia de su uso
- Seguir procedimientos sostenibles de adquisición de bienes
- Promover activamente la producción y el consumo sostenibles, especialmente de los productos con etiqueta ecológica, orgánicos y de comercio ético y justo

5.- Planificación y urbanismo. Asumir un papel estratégico en la planificación y el urbanismo a la hora de resolver problemas ambientales, sociales, económicos, culturales y sanitarios en beneficio de todos y:

- Regenerar y reutilizar las zonas degradadas o abandonadas
- Evitar el crecimiento urbano incontrolado, estableciendo densidades urbanas adecuadas y dando prioridad al desarrollo en zonas industriales abandonadas y no en espacios verdes
- Garantizar el uso mixto de edificios y urbanizaciones, con un equilibrio adecuado de puestos de trabajo, viviendas y servicios y dar prioridad al uso residencial en el casco urbano
- Garantizar la conservación, renovación y utilización/reutilización adecuadas del patrimonio cultural

- Cumplir los requisitos de diseño y construcción sostenibles y promover la arquitectura y las técnicas de construcción de alta calidad

6.- Mejor movilidad, menos tráfico. Reconocer la interdependencia de los transportes, la salud y el medio ambiente y promover los modelos de movilidad sostenible y:

- Reducir la dependencia del transporte privado motorizado y promover alternativas atractivas y accesibles para todo el mundo
- Aumentar la proporción de desplazamientos en transporte público, a pie y en bicicleta.
- Promover el cambio a vehículos con bajas emisiones
- Desarrollar un plan integrado de movilidad urbana sostenible
- Reducir el impacto del transporte en el medio ambiente y la salud pública

7.- Acción local para la salud. Promover y proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos y:

- Sensibilizar a la población y tomar medidas en cuanto a los factores determinantes para la salud, la mayoría de los cuales no están directamente relacionados con el sector sanitario
- Promover el desarrollo de planes de salud municipales que proporcionen en nuestras ciudades los medios para construir y mantener alianzas estratégicas relacionadas con la salud
- Reducir las desigualdades sanitarias y abordar la pobreza, lo cual requiere llevar a cabo estudios regulares sobre los progresos en la reducción de estas diferencias
- Promover la evaluación de los impactos en la salud, como un medio para que todos los sectores centren sus esfuerzos en la salud y la calidad de vida

- Movilizar a los urbanistas para que tengan en cuenta la salud en sus estrategias e iniciativas urbanísticas

8.- Economía local activa y sostenible. Crear y garantizar una economía local próspera que dé acceso al trabajo sin perjudicar el medio ambiente y:

- Adoptar medidas que estimulen y apoyen la ocupación local y la creación de empresas
- Cooperar con las empresas locales para promover e implementar buenas prácticas empresariales
- Desarrollar e implementar principios de sostenibilidad en la localización de las empresas
- Promover los mercados de productos locales y regionales de calidad
- Promover el turismo local sostenible

9.- Igualdad y justicia social. Garantizar comunidades integradoras y solidarias y:

- Desarrollar e implementar medidas para prevenir y paliar la pobreza
- Garantizar un acceso equitativo a los servicios públicos, la educación, las oportunidades de trabajo, la formación, la información y las actividades culturales
- Promover la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres
- Mejorar la seguridad ciudadana
- Garantizar condiciones de vida y viviendas de calidad y socialmente integradas

10.- Del local al global. Asumir la responsabilidad global a favor de la paz, la justicia, la igualdad, el desarrollo sostenible y la protección del clima y, por lo tanto:

- Desarrollar y hacer el seguimiento de un plan estratégico e integrado para mitigar el cambio climático y trabajar para conseguir un nivel sostenible de emisiones de gases invernadero
- Otorgar a la política de protección del clima un papel central en las políticas en materia de energía, transporte, compras, residuos, agricultura y silvicultura
- Concienciar a la población sobre las causas y los impactos probables del cambio climático e integrar acciones preventivas en las políticas relacionadas con el cambio climático
- Reducir el impacto humano en el medio ambiente global y promover el principio de justicia ambiental
- Reforzar la cooperación de los pueblos y ciudades y desarrollar respuestas locales a problemas globales conjuntamente con los gobiernos locales, las comunidades y los grupos de interés correspondientes

Los compromisos fijados en la Agenda 21 tienen relación directa con el objetivo de la Estrategia Local de Seguridad y han de servir de referencia a la hora de diseñar la amplitud y los diferentes ámbitos de la misma, de manera que permitan satisfacer necesidades presentes y futuras. La protección de los bienes naturales, el consumo sostenible, la gestión de una movilidad sostenible, la planificación urbanística, la protección de la salud y el bienestar ciudadano, la igualdad y la justicia social... constituyen, en sí mismos, ámbitos sobre los que la Estrategia Local de Seguridad ha de incidir y tomar en consideración con el objetivo de conseguir una ciudad segura donde los ciudadanos se sientan protegidos y puedan desarrollar sus propias capacidades y las de generaciones venideras.

A ello dedicamos la Parte 2 de la tesis, en un intento por describir y delimitar el ámbito de la Estrategia Local, incluyendo todos aquéllos aspectos que caen en la órbita de la Administración Local y sus estructuras de seguridad. Los ámbitos de seguridad definidos tienen en común una serie de elementos que refuerzan la tesis y que conviene tener en cuenta:

- Forman parte de la agenda diaria en la vida de las personas en la ciudad.
- Entran de lleno en el ámbito relacional, tanto de las personas entre sí, como entre éstas y el entorno, urbano y periurbano, en que desarrollan su vida cotidiana.
- La descentralización administrativa operada en las últimas décadas, ha otorgado a la Administración Local capacidad normativa para desarrollar estas competencias.
- Adquieren significado en el ámbito de la prevención, al suponer un primer nivel de intervención de los poderes públicos.
- Flexibilidad, en cuanto a la capacidad de adaptación a realidades y entornos concretos y específicos.
- Inmediatez, en cuanto a la capacidad de respuesta desde un primer nivel de intervención.

Atributos que están en estrecha relación con las declaraciones contenidas en las diferentes Estrategias de Seguridad al abordar el tratamiento de la seguridad.

PARTE 2.

ESTRATEGIA LOCAL DE SEGURIDAD

- 2.1 ÁMBITOS DE LA ESTRATEGIA LOCAL
- 2.2 SEGURIDAD CIUDADANA
- 2.3 PROTECCIÓN ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO
- 2.4 MOVILIDAD SOSTENIBLE Y SEGURA
- 2.5 SEGURIDAD ESCOLAR
- 2.6 PROTECCIÓN CIVIL
- 2.7 SEGURIDAD EN ACTIVIDADES, INSTALACIONES, CENTROS,
ESTABLECIMIENTOS Y DEPENDENCIAS
- 2.8 PROTECCIÓN DE LA SALUBRIDAD PÚBLICA
- 2.9 PROTECCIÓN DE RIESGOS SOCIALES
- 2.10 CONVIVENCIA Y CIVISMO
- 2.11 SEGURIDAD DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL
- 2.12 SEGURIDAD URBANÍSTICA
- 2.13 SEGURIDAD EN ESPACIOS DE ESPECIAL INTERÉS
- 2.14 LA VIDEOVIGILANCIA

2.1 ÁMBITOS DE LA ESTRATEGIA LOCAL

“La inteligencia social es elipsoide, depende de muchos centros”

(José Antonio Marina)⁶⁹

Ante la realidad existente y que hemos intentado describir en las páginas anteriores, es oportuno reflexionar en torno a la posibilidad de reordenar la seguridad pública, teniendo en cuenta las iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha, de manera que se diseñe un mapa en donde la coordinación y colaboración inter-administraciones sea la tónica dominante, favoreciendo la permeabilidad y el trabajo conjunto en torno a un tema tan amplio y global como es la seguridad, que presenta, a la vez, la doble faceta de local y global.

De acuerdo con la opinión de algunos autores en materia de seguridad pública⁷⁰, la actividad y objetivos de las fuerzas policiales deben trascender ampliamente las funciones tradicionales, anticipándose en lo posible a las actuales y futuras demandas, para lo cual es preciso un profundo conocimiento, no sólo de su labor profesional directa, sino de la propia sociedad, de sus percepciones y de sus actitudes. Este argumento toma en consideración el creciente auge de los centros urbanos, lo que requiere la correspondiente asignación de recursos en materia de seguridad, siendo preciso la configuración de una policía muy profesional, especializada, encuadrada en estructuras organizativas racionales, flexibles y que promuevan el flujo de información y de análisis multidireccional.

⁶⁹ MARINA, J. A. (2010) *“Las culturas fracasadas”*. Barcelona, Anagrama, p. 17

⁷⁰ JAIME JIMÉNEZ, O., y DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M., (2010) *La Seguridad Integral: España 2020 (V)* Fundación Alternativas, *“Las estructuras de Seguridad Interior en España: Actores renovados en escenarios de futuro”*. Usecnetwork International Magazine, (septiembre).

De entre algunas de las propuestas señaladas en torno a los procesos de mejora y adaptación de la Policía al actual contexto global, cabe señalar las siguientes:

- Potenciar una adecuada formación de los mandos policiales en planificación estratégica, que permita eludir la improvisación y desarrollar una planificación flexible y específica para la labor policial.
- Fomentar la creación de una conciencia identitaria colectiva en materia de seguridad, potenciando los órganos de coordinación existentes y promoviendo la creación de órganos, mandos y estructuras compartidas.
- Actualizar las Leyes de Policía, al objeto de regular y racionalizar la actual realidad policial, favoreciendo un Sistema de Seguridad Pública que permita una coordinación efectiva entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, fundamentada en el criterio de subsidiaridad.
- Desarrollar un modelo de Seguridad Local, en consonancia con las competencias asumidas, favoreciendo la alta especialización de las policías locales en seguridad ciudadana, desarrollando el modelo de policía de proximidad y perfeccionando la función preventiva.

David Garland (2005)⁷¹ sostiene que, frente a una cultura del control sobre el crimen y el orden social, donde se da prioridad al ámbito punitivo, existen alternativas, otras políticas distintas a emprender una carrera en el orden del castigo y la exclusión. Garland plantea que hay otras opciones para el control del delito y la formación de un orden social, tales como la de compartir la responsabilidad del control del delito, enraizar el control social dentro del tejido de la vida cotidiana, proteger a las víctimas que han sido

⁷¹ GARLAND, D. (2005) *“La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea”*. Barcelona, Gedisa.

victimizadas reiteradamente, etc.; opciones que, aun existiendo, se les ha de dar más relieve desde la política gubernativa.

Se trata de abandonar el recurso fácil de la segregación y el castigo para involucrarse en el enraizamiento de controles sociales, en regular la vida económica y desarrollar políticas públicas que promuevan la integración social. La complejidad de las sociedades actuales exige que los gobiernos devuelvan poder y compartan las tareas de control social con las organizaciones y comunidades locales. No hay soluciones universales impuestas desde arriba. Al contrario, el gobierno efectivo en las sociedades complejas no puede descansar en una dirección y una coerción centralizadas. En el control del delito también han de utilizarse las capacidades y opciones de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil así como de los poderes locales. En este sentido, cobra todavía más justificación la adopción de una estrategia de seguridad como la que aquí se configura. Se trataría de relacionar el ámbito de la seguridad micro, propio de estas comunidades y organizaciones, con el ámbito macro de los supra estados y organizaciones internacionales.

La principal estrategia emprendida por lo que podemos entender como Sistema Policial Español, lo constituye la descentralización operada en los diferentes ámbitos administrativos, haciendo que la Policía se vertebre así bajo un enfoque de "Proximidad" que permite la configuración de servicios de índole "Proactiva" que ayuden a minimizar la incertidumbre y complejidad del entorno. Esta estrategia es la que ha dado pie a la configuración de la Policía Autonómica, que en el caso de Cataluña está representada por el Cuerpo de Mossos d'Esquadra, al mismo tiempo que se ha dotado de competencias al conjunto de Policías Locales, en un marco de cooperación y colaboración mutua, ejercido a través de diferentes órganos de coordinación (Juntas de Seguridad a nivel Estatal, Autonómico y Local).

Paralelamente a esta decisión de ámbito general, se llevan a cabo estrategias que persiguen el mismo objetivo de atender a problemáticas específicas. Así,

los proyectos de Policía de Proximidad, o de Policía Comunitaria, en donde la estrategia consiste en la configuración de un sistema que acerque a la policía a la sociedad, en un intento por superar el modelo de vigilancia para instaurar un modelo de “servicio”.

Las ciudades son los espacios donde con más claridad se visualizan las tensiones asociadas a la seguridad. Al mismo tiempo, podemos afirmar que la Administración Local es la institución pública más accesible para la ciudadanía, la más flexible a la hora de reaccionar ante las inquietudes de los ciudadanos, propiciando que desempeñe nuevos roles en el campo de la seguridad, en donde cobra especial relieve el desarrollo de un enfoque preventivo.

Los ayuntamientos disponen de diferentes planes o programas, que de una manera más o menos directa, tienen relación o entran en el ámbito de lo que consideramos seguridad pública. Así, como hemos visto, independientemente de los servicios y planes específicos que la policía local lleve a la práctica, los ayuntamientos cuentan con otras herramientas de intervención relacionadas con la seguridad (*plan de protección civil, agenda 21, plan local de seguridad viaria, plan local de juventud, plan educativo de entorno, los planes o programas en el ámbito de los servicios sociales...*), claros exponentes de lo que hemos referido como ámbito micro de la seguridad.

Elaborar y desarrollar una Estrategia Local de Seguridad constituye un paso decisivo de cara a avanzar en la gestión de la seguridad pública local, pues es precisamente en las ciudades donde se perciben más claramente los diferentes aspectos relacionados con la seguridad, correspondiendo a los gobiernos locales la iniciativa en desarrollar estrategias adecuadas en el ámbito de la prevención y la respuesta a las demandas y preocupaciones ciudadanas⁷². En este sentido, la Estrategia Local de Seguridad, se configura como una herramienta que ha de significar el inicio de un nuevo

⁷² JAIME JIMÉNEZ, O. y DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M. (2010). “La Seguridad Integral: España 2020 (VII). Fundación Alternativas. El ámbito municipal de la seguridad”. Usecnetwork International Magazine (diciembre).

camino a seguir en la gestión de un ámbito cada vez más complejo y que ha de integrarse en el Sistema de Seguridad Pública.

Hemos de tomar en consideración, por otra parte, que en las ciudades es donde se concentra la mayor parte de la población del País. Según el censo de población de enero de 2010⁷³, del total de 8.114 municipios existentes, cerca del 90 por ciento de la población reside en los 1.315 municipios de más de 5.000 habitantes, y si tomamos en consideración los 397 municipios de más de 20.000 habitantes en ellos residen cerca del 70% de la población.

Habitantes	Municipios	Padrón 2010	% Municipios	% Población
> 5.000	1.315	41.036.208	16,21	87,27
< 5.000	6.799	5.984.823	83,79	12,73
TOTAL	8.114	47.021.031	100,00	100,00

Habitantes	Municipios	Padrón 2010	% Municipios	% Población
> 20.000	397	32.076.478	4,89	68,22
5.000 a 20.000	918	8.959.730	11,31	19,05
< 5.000	6.799	5.984.823	83,79	12,73
TOTAL	8.114	47.021.031	100,00	100,00

Elaborado a partir de los datos del INE enero 2010

Una Estrategia Local de Seguridad ha de coadyuvar en esta tarea, ofreciendo una perspectiva transversal e integral de la seguridad, vertebrando en torno a la Administración Local las iniciativas conducentes a su finalidad, conseguir una ciudad segura.

⁷³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Padrón Municipal correspondiente a 1 de Enero de 2010

Se ha constatado que en muchos municipios la realidad de la política de seguridad pública adquiere una visión, muchas veces, reduccionista, al focalizarse desde una perspectiva basada exclusivamente en la intervención reactiva de la Policía Local⁷⁴.

Se hace necesario el desarrollo de una estrategia en donde se adopte una perspectiva más amplia, involucrando a las diferentes áreas de la Administración (educación, bienestar social, cultura, etc.), adoptando un enfoque fundamentalmente preventivo.

El ámbito de la Estrategia Local de Seguridad, ha de tener la amplitud requerida por la materia objeto del mismo, recogiendo las nuevas tendencias, los nuevos retos que la seguridad exige en una sociedad sujeta a constantes cambios y que hace que cada vez sea más exigente con sus representantes públicos. Ha de hacerse eco de las estrategias definidas en los diferentes niveles de la seguridad y organizarse en diferentes ámbitos o áreas para dar una respuesta transversal e integral a la seguridad pública local, contribuyendo de una manera directa al objetivo de toda estrategia de seguridad: que los ciudadanos vivan y se desarrollen en paz, con dignidad y libertad y sin temor, con plenas capacidades para el desarrollo de sus potencialidades y las de las generaciones futuras.

Desde este planteamiento intentará dar respuesta a los siguientes ámbitos o retos:

- **Seguridad Ciudadana**, con el objetivo de proporcionar seguridad y protección física a las personas y a sus bienes, estableciendo los mecanismos de colaboración y coordinación entre los diferentes cuerpos policiales.

⁷⁴ JAIME JIMÉNEZ, O. y DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M. (2010) “*La Seguridad Integral: España 2020 (VII). Fundación Alternativas. El ámbito municipal de la seguridad*”. Usecnetwork International Magazine, (diciembre).

- **Protección ante la Violencia de Género**, con el objetivo de prevenir y detectar la violencia de género, asistir y proteger a las víctimas, contribuir al restablecimiento de los daños producidos a las víctimas y mejorar los mecanismos para evitar la victimización secundaria
- **Movilidad Sostenible y Segura**, con el objetivo de contribuir a la mejora de la movilidad urbana de acuerdo con los parámetros y compromisos fijados en la Carta Europea de Seguridad Vial y en los Planes de Sostenibilidad (Agenda 21), así como la implementación de las técnicas de ordenación y gestión del tráfico aplicables a tal fin.
- **Seguridad Escolar**, con el objetivo de mejorar la seguridad de los escolares incidiendo en su entorno más directo y contribuyendo pedagógicamente a la configuración de actitudes favorables a la seguridad integral, tanto viaria cómo en los ámbitos de la convivencia ciudadana. Incluirá acciones dirigidas en la educación vial, a la configuración de los caminos escolares seguros, a la protección escolar mediante la regulación del tráfico en horas punta, al seguimiento del absentismo escolar, etc.
- **Protección Civil Municipal**, con el objetivo de poner en práctica los diferentes Planes de Protección Civil Municipal y efectuar su seguimiento y actualización.
- **Seguridad en Actividades, Instalaciones, Centros y Dependencias**, con el objetivo de conocer y efectuar el seguimiento de los planes de autoprotección de los establecimientos obligados a disponer de los mismos, estableciendo las medidas de seguridad adecuadas en su caso.
- **Protección de la Salubridad Pública**, con el objetivo de garantizar la seguridad y la salubridad de las personas en relación a diferentes aspectos de la vida cotidiana, como son la tenencia de animales

domésticos y exóticos, la seguridad alimentaria, el control de plagas, las condiciones higiénico sanitarias de viviendas e instalaciones, etc.

- **Seguridad ante Riesgos Sociales**, con el objetivo de dar protección a las personas que se encuentren en situación de desprotección y/o exclusión social o que como consecuencia de una situación de emergencia se encuentren en una situación de riesgo social que se ha de ser atendida desde los poderes públicos. Igualmente se establecerán los mecanismos para proporcionar una primera asistencia psicológica a los familiares de víctimas de catástrofes y accidentes graves.
- **Convivencia y Civismo**, con el objetivo de contribuir a la mejora de la convivencia ciudadana, dando prioridad a determinados contenidos de las ordenanzas de convivencia y civismo, que inciden directamente en el ámbito de las relaciones interpersonales y en la calidad de vida de los ciudadanos, así como implementando servicios específicos de mediación y proximidad para la resolución de conflictos.
- **Seguridad de Actividades con Incidencia Ambiental**, con el objetivo de contribuir al buen desarrollo de estas actividades, especialmente las sujetas a la ley de espectáculos, de forma que se adecuen a las condiciones establecidas en las respectivas licencias, salvaguardando la seguridad de las personas y el entorno ambiental.
- **Seguridad Urbanística**, con el objetivo de contribuir a buenas prácticas en el ámbito relacionado con la construcción de viviendas y núcleos de población, garantizando el cumplimiento de las normas urbanísticas y las condiciones específicas de las respectivas licencias. Igualmente, velará por el cumplimiento de las resoluciones municipales que se dicten para el mantenimiento de la normalidad y seguridad urbanística.

- **Seguridad en Espacios de Especial Interés**, con el objetivo de contribuir a la seguridad de determinados entornos que por sus características así lo requieran. Así, el casco antiguo de pueblos y ciudades, donde se ubica la mayor parte del patrimonio arqueológico y monumental, o las zonas donde se concentran las actividades de ocio nocturno, al presentar una problemática especial que redundo, directamente, en la seguridad de la ciudad. Atendiendo a las características y la importancia que presentan las ciudades costeras, se hace necesario plantear la seguridad de la franja litoral del término municipal, al objeto de contribuir a la seguridad en las playas y al buen funcionamiento de sus servicios.

A cada uno de estos ámbitos dedicaremos las páginas siguientes, analizando y profundizando en cada uno de ellos, dibujando de esta manera lo que pueden considerarse como pilares para la gestión de la seguridad local. El análisis lo realizamos circunscribiéndolo a un determinado ámbito territorial y administrativo, en nuestro caso la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Administración Local de Tarragona, donde el autor desempeña sus funciones, al objeto de materializar y esquematizar un planteamiento concreto de la Estrategia Local de Seguridad con fundamento en un marco normativo autonómico y local concreto, extrapolable a cualquier otro ámbito territorial y administrativo del Estado. Las aportaciones vertidas para cada uno de los ámbitos definidos y descritos responden, por un lado, a la práctica profesional del autor (perspectiva “emic”) y, por otro, al análisis que sobre cada uno de ellos arrojan los estudios de índole social que están en la base de las decisiones adoptadas por las diferentes Instituciones y Organismos, lo que ha dado pie a los correspondientes desarrollos normativos (perspectiva “etic”). Hemos intentado, de esta manera, recoger los grandes paradigmas dentro de cada ámbito de análisis, para transformarlos en una serie de objetivos dentro del marco legal actual. Los programas y acciones propuestos intentan, así, dar una respuesta coordinada ante una realidad social que es vivida con especial intensidad en la esfera local de la seguridad, en las ciudades.

2.2 SEGURIDAD CIUDADANA

2.2.1 CONTEXTUALIZACIÓN

El delito ha pasado de ser lo infrecuente, lo anormal, circunscrito a las conductas de los marginales y extraños, a ser una parte habitual en nuestra vida cotidiana, tanto en las instituciones públicas como en la familia, tanto en el mercado como en la gestión de las políticas sociales, tanto en la guerra como en la paz. El saber en el campo de las ciencias sociales no puede negar el papel que ha jugado el delito y la violencia en la construcción del orden social por lo que no se puede alegar ignorancia, inocencia o sorpresa.

(Juan S. Pegoraro)⁷⁵.

Al tratar sobre la Seguridad tenemos que referirnos a la prevención como un elemento que está en su base, de forma que en la actualidad podemos considerar generalizada la idea de que la prevención del delito constituye un objetivo prioritario del sistema penal, idea que se resume en la expresión “*mejor prevenir el delito que reprimirlo*”.

La mayoría de los autores consideran que la prevención del delito representa, si no la función principal, al menos una de las funciones más importantes y tradicionales de la policía⁷⁶.

En un sentido amplio podemos considerar que la prevención es el conjunto de medidas que impiden el surgir de la delincuencia⁷⁷.

⁷⁵ PEGORARO, J. S. (2003) “Una reflexión sobre la inseguridad”. Argumentos 1 (2) (mayo). En internet: <http://argumentos.fsoc.uba.ar/index.php/argumentos/article/viewFile/24/21>

⁷⁶ RICO, J.M. y SALAS, L.,(1988), “Inseguridad ciudadana y policía”. Madrid, Tecnos, p.169.

⁷⁷ MARX, Y. (1970) “Prevención del delito. Textos para su estudio 1”, en Rico, J.M. y Salas L. (1988), op. cit, p.173.

Rico y Salas (1988) consideran que el interés por la prevención se justifica, entre otras, por las siguientes razones⁷⁸:

- El incremento de la delincuencia grave y la aparición de nuevas formas de criminalidad.
- Las repercusiones del delito en la sociedad y, en particular, en determinados grupos más vulnerables por razón de edad, género, etc.
- Un incremento del sentimiento de inseguridad en los ciudadanos y sus consecuencias.
- El incremento de los costes del conjunto del sistema penal y de los servicios policiales, al igual que los costes indirectos del delito.
- El nivel de resolución de los delitos.
- La poca participación del público en el funcionamiento de la justicia penal y la insatisfacción generalizada de la población respecto al conjunto del sistema penal.

Diferentes autores consideran que las acciones preventivas se pueden aplicar en tres niveles⁷⁹:

- En la vía legislativa (establecimiento de la sanción penal)
- En la vía judicial (aplicación efectiva de los textos legales)
- En la vía administrativa (a través de la acción policial o social)

Igualmente, también se establece la distinción entre prevención primaria, secundaria y terciaria. En el contexto de las Naciones Unidas, la acción preventiva se dirige, en el nivel primario, a toda la población y afecta esencialmente a la salud pública, la educación básica y la ética social. La prevención secundaria afecta a las personas que se encuentran en situación de peligro y utiliza servicios que posibiliten restablecer las oportunidades sociales. La prevención terciaria está individualizada y orientada a los que

⁷⁸ RICO, J.M. y SALAS, L. (1988), op. cit. pp. 170-171.

⁷⁹ MARX, Y. (1970), op. cit. pp. 15-21

necesitan una ayuda urgente e intensiva durante un periodo más prolongado⁸⁰.

En otros contextos la prevención primaria engloba todos los mecanismos orientados a reforzar y proteger el objetivo perseguido por el delincuente potencial o a disminuir su vulnerabilidad. La prevención secundaria intenta evitar que se manifiesten situaciones o comportamientos criminales (programas sociales, económicos, educativos, etc.). La prevención terciaria persigue la neutralización de los delincuentes a través del control y la vigilancia policial y la intervención del sistema de justicia penal⁸¹.

En relación a la aplicación por parte de la policía de las acciones preventivas, según un estudio realizado por INTERPOL entre sus países miembros, las modalidades de la acción preventiva de los servicios policiales son las siguientes:⁸²

- Una acción represiva eficaz (descubrimiento rápido de las infracciones e inmediato establecimiento de la culpabilidad de los autores).
- La presencia policial en la vía pública (patrullas y rondas).
- La utilización de medidas administrativas (aplicación de reglamentos de armas y explosivos, documentación personal, controles fronterizos, control de establecimientos).
- La vigilancia de los predelincuentes identificados y de los reincidentes potenciales.
- La información a las posibles víctimas.
- La potenciación de medidas de autoprotección.
- La acción social y educativa dirigida a los jóvenes o a los autores de los delitos que han cumplido su pena.
- La acción dirigida a la población en general.

⁸⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1970). *“La prevención de la delincuencia en el contexto del desarrollo nacional”*, en Rico, J.M. y Salas L. (1988), op. cit., p.175.

⁸¹ NORMANDEAU, A. y HASENPUSH, B., (1980). *“Stratégie de prévention du crime au Canada”*, en Rico, J.M. y Salas, L. (1988), op. cit. p.176

⁸² BOSSARD, A.(1980). *“Las funciones policiales”*, en Rico, J.M. (1983), *“Policia y sociedad democrática”*. Madrid. Alianza. pp. 101,102.

Muchas de las actuaciones que la policía lleva a cabo, dentro de lo que se considera modelo de policía comunitaria, van dirigidas a la sensibilización de la población hacia el papel que puede realizar en la prevención del delito, principalmente en base a una eficaz colaboración entre la policía y la comunidad. Estos programas se fundamentan en la hipótesis según la cual numerosos delitos no se producirían si los ciudadanos fueran conscientes del volumen y de las consecuencias de las actividades criminales que suceden en la zona en la cual viven y asumieran un mínimo de responsabilidades ante este hecho. Los principales programas consisten en campañas de información y educación sobre este tema y en la creación de comités de prevención de barrio, manteniendo una relación constante y permanente con la policía.

Igualmente, una de las estrategias surgidas de los diferentes estudios sobre prevención de la delincuencia, se fundamenta en el análisis de las características inmediatas relacionadas con la ejecución del hecho delictivo (comportamiento del delincuente y de la víctima, características de los objetos y del contexto físico y social) y la intervención sobre las mismas, lo cual puede favorecer una reducción de la delincuencia. Así, al observar que determinados espacios favorecen la comisión de determinados delitos, se trataría de diseñar estructuras físicas específicas en las nuevas zonas de las ciudades o barrios, o modificar las ya existentes.

Los fundamentos teóricos de estas estrategias se encuentran en las teorías sobre las relaciones entre el delito, el comportamiento humano y el entorno físico donde se manifiestan, teorías que parten de las siguientes hipótesis:

- El incremento de la delincuencia se debe principalmente a la desaparición de los controles sociales tradicionales, es decir, de aquellos elementos que contribuyen a la creación y al desarrollo de una verdadera comunidad⁸³. Una idea muy parecida a la de *“la tribu*

⁸³ JACOBS, J. (1961). “The Life and Death of Great of American Cities”. New York, Random House, en Rico, J.M. y Salas, L. (1988), op. cit. pp. 206,207.

educadora”, donde todos los miembros de la comunidad participan de la educación de los más jóvenes, como contraposición a la vida deshumanizada de las ciudades modernas.

- Los datos aportados por las estadísticas criminales, según las cuales existe una relación constante entre el medio físico y determinados delitos⁸⁴. Así, en los pasillos, elevadores y escaleras de los inmuebles de alquiler, las tasas de criminalidad son más elevadas, siendo todavía más altas cuánto mayores son los edificios en cuestión. Los robos en determinados comercios se producen, sobre todo, en los establecimientos situados en una intersección de calles o cerca de ésta, lo cual favorece la fuga del delincuente, etc.
- Existe una relación directa entre el delito y las ocasiones favorables que se ofrecen al delincuente potencial. Determinados delitos son debidos a que el potencial delincuente localiza un objetivo fácil, decidiendo entonces, bajo el impulso del momento, que sus probabilidades de éxito son elevadas. Este hecho se puede producir cuando no hay testigos alrededor, cuando la iluminación es deficiente, cuando el lugar está poco protegido o aislado, o cuando la víctima potencial puede difícilmente resistir u obtener ayuda⁸⁵.
- La probabilidad de que un delito se lleve a cabo, en un lugar y momento dados, depende de la presencia simultánea de delincuentes potenciales y objetivos posibles y de la ausencia de protección de estos⁸⁶.

⁸⁴ NEWMAN, O., (1971). *“Architectural Design for Crime Prevention”*. National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice. Washington D.C., en Rico, J.M. y Salas, L. (1988), op. cit. p. 207.

⁸⁵ Diferentes estudios americanos apoyan esta hipótesis. Entre ellos, el Informe del Coloquio organizado por el National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice (1972), *“Urban Design, Security and Crime”*; *“Community Crime Prevention: An Overview”*, for Law Enforcement Assistance Administration Newsletter (1974), vol.4, nº3; en RICO, J.M. y SALAS, L. (1988), op. cit. pp. 208,209.

⁸⁶ COHEN, L.E. y FELSON, M., (1979). *“Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach”*. American Sociological Review, nº 44, pp.588-608.

Las principales estrategias aplicadas de acuerdo con este modelo parten de la consideración de las nociones sobre “el espacio defendible” y “el refuerzo del objetivo”, aunque también comprenden otras medidas como los programas educativos, el ejercicio de determinada vigilancia, las campañas publicitarias y la movilización con finalidad preventiva.

Espacio Defendible

Diferentes autores⁸⁷ manifiestan que, del mismo modo que algunos estilos urbanísticos contribuyen a una tasa elevada de criminalidad en determinadas zonas, también es posible imaginar otras que puedan crear estilos de comportamiento y de relaciones sociales que favorezcan el desarrollo del sentido de territorialidad y de responsabilidad entre vecinos, residentes o ciudadanos. Las zonas destinadas a viviendas tendrían que diseñarse de forma que se fomentase entre los residentes un sentimiento de pertenencia, que se facilitara la vigilancia de las mismas para evitar la comisión de determinados delitos, que se ofrezca una imagen positiva del barrio tanto a sus habitantes como a los visitantes, y que se combinaran las zonas de edificios públicos y privados. Así, los residentes se preocuparían más de lo que pudiera pasar en su territorio, creando una conciencia colectiva indispensable para la configuración de un control social y para la disminución de la delincuencia.

Con esta finalidad, se han sugerido las modalidades del medio físico siguientes, aplicables sobre todo a los conjuntos residenciales⁸⁸:

- El establecimiento de fronteras reales o simbólicas que permitan identificar un territorio dado (muros, vallas, jardines,...).

⁸⁷ NEWMAN, O. (1972), *“Defensible Space, Crime Prevention Through Urban Design”*. New York, McMillan; Yancey, W. (1971), *“Architecture, Interaction and Social Control: The Case of a Large-Scale Public Housing Project”*, Environment and Behavior, vol.3, nº1; National Institute of Justice (1984), *“Crime Prevention Through Environmental Design”*. Washington, D.C., en RICO J.M. y SALAS, L. (1988), op. cit. p.210.

⁸⁸ NATIONAL INSTITUTE FOR LAW ENFORCEMENT AND CRIMINAL JUSTICE (1973), *“Deterrence of Crime in an Around Residences”*. Washington, D.C., en RICO, J.M. y SALAS, L. (1988), op. cit. p.211.

- La disposición de casas e inmuebles en filas, dando a la calle y con un mínimo de accesos.
- La creación de espacios abiertos vigilados.
- La agrupación de varias unidades de vivienda para favorecer los contactos entre los residentes.
- La instalación de servicios, tales como comercios, zonas de juego y recreo, en orden a aumentar la presencia en lugares poco visitados y potencialmente peligrosos.
- Modificaciones en el alumbrado para facilitar la vigilancia de determinados lugares (aparcamientos, terrenos de juego, vestíbulos, pasillos, etc.)

Refuerzo del Objetivo

Su finalidad es obtener un objetivo más difícil y peligroso, reduciendo las ocasiones que favorecen la comisión de determinados delitos específicos. Consiste en utilizar diversos sistemas de seguridad especialmente diseñados para impedir la comisión de determinados delitos, pudiendo combinarse con recursos humanos (vigilantes de seguridad, patrullas policiales, etc.) y materiales (cerraduras de seguridad, blindajes, sistemas de detección, etc.)⁸⁹.

Igualmente, dentro del ámbito de la prevención de la delincuencia, hemos de tomar en consideración los estudios sobre lo que se conoce como “teoría de las ventanas rotas”,⁹⁰ según la cual, si una comunidad presenta signos de deterioro y aparenta no importar a nadie, mostrará como consecuencia un incremento de la delincuencia. Las manifestaciones de este deterioro son las ventanas rotas de los edificios abandonados, los grafitis y, en general, el

⁸⁹ LIESCHSTEIN, M. (1970), “*Reducing Crime in Apartment Dwellings: A Methodology for Comparing Security Alternatives*”. Asamblea Anual de la Operations Research Society of America, Washington D.C.

⁹⁰ La teoría de las ventanas rotas surge a partir de los experimentos realizados, en 1.969, por Philip Zimbardo, de la Universidad de Stanford, los cuales sirvieron de base a posteriores desarrollos y a la publicación, en 1.982, del artículo “Ventanas Rotas”, de James Q. Wilson y George L. Kelling, en la edición de marzo de la revista “The Atlantic Monthly”.

deterioro del mobiliario urbano, lo cual se puede convertir en una puerta hacia la inseguridad.

La criminalidad actual evoluciona hacia una criminalidad conducida por grupos organizados de delincuentes que consideran el crimen como empresa. De acuerdo con García de Paz (2005), uno de los fenómenos característicos de la criminalidad desde finales del siglo XX y que continuará desarrollándose durante el siglo XXI, lo constituye el crimen organizado, siendo una de las principales características de este fenómeno su dimensión internacional dificultando las actuaciones de cara a su prevención y lucha, lo que ha provocado la elaboración de varios instrumentos por parte de Naciones Unidas para darle un tratamiento global⁹¹.

En las páginas anteriores hemos hecho referencia a cómo ha evolucionado la criminalidad en Europa y a cómo es tratada por las instituciones y organizaciones de nuestro entorno, lo que ha dado pie a la adopción de las respectivas Estrategias de Seguridad.

Hemos hecho referencia a la necesidad de implicar la seguridad local, las aportaciones del colectivo de las policías locales y de la Administración Local, en la política general de seguridad, pues como también hemos visto, la seguridad no conoce fronteras.

La realidad descrita en las páginas anteriores, hace necesaria una gestión integral de la estrategia de seguridad adoptada por los diferentes niveles administrativos y políticos, evitando duplicidades y asignando las respectivas responsabilidades.

De acuerdo con Jiménez Díaz⁹², una buena política en materia de seguridad global tiene que incluir la perspectiva local de prevención, lucha y gestión de los problemas como elemento complementario e indispensable. Los

⁹¹ SÁNCHEZ GARCÍA. DE PAZ, I., (2005) *“La criminalidad organizada”*, Madrid. Dykinson.

⁹² JIMÉNEZ DÍAZ, J. L. (2010), *“La labor fundamental de la Policía Local ante la radicalización islamista”*. Usecnetwork internacional magazine, (julio-agosto)

ayuntamientos, como instituciones más cercanas a los ciudadanos, tienen la obligación de crear políticas de prevención adaptadas a las necesidades locales, llevando a cabo estrategias comunicativas con el fin de que la población no sea meramente un sujeto pasivo, sino que sea capaz de informar y, al mismo tiempo, de ser informada, en un clima intercomunicativo, en materia de prevención de problemas sociales. En este sentido, es de gran importancia la interacción de los diferentes servicios municipales (policía local, protección civil, servicios sociales, juventud, enseñanza, sanidad...), lo cual tiene que posibilitar la creación de planes de crisis.

Las características del servicio que realiza la policía local, por su carácter de proximidad y asistencial, son de gran utilidad para colaborar, facilitar y detectar indicios, hechos, situaciones o personas que puedan dar pie al inicio o seguimiento de investigaciones posteriores. Esta labor anticipatoria desarrollada por la policía local, se tiene que centrar en la detección de personas vinculadas con el crimen organizado o con el terrorismo internacional, determinar vulnerabilidades o elementos que puedan constituir objetivos de los delitos, colaborando en el conocimiento del modus operandi de los delincuentes, la naturaleza de los grupos, la organización de las redes, grupos o individuos aislados, la existencia de captadores, etc.

La Estrategia Local de Seguridad ha de hacerse eco de esta perspectiva y ha de ser capaz de desplegar un programa de actuación dirigido a la prevención en materia de delincuencia organizada y terrorismo internacional, en estrechada colaboración con las instituciones especializadas en este ámbito.

2.2.2 MARCO NORMATIVO

La Constitución Española establece una atribución genérica de competencia al Estado en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29) y, específicamente, atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la función de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana (art. 104.1).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 1979 otorga determinadas competencias en materia de seguridad pública a la Generalitat de Cataluña, permitiendo que el Parlamento de Cataluña apruebe leyes sectoriales que regulan diversos ámbitos en los cuales la Generalitat tiene competencias propias, entre otras: policías locales, policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, protección civil y emergencias, tráfico, seguridad privada y juego y espectáculos.

Paralelamente a este desarrollo normativo, el Gobierno de la Generalitat ha ido asumiendo de manera progresiva responsabilidades propias en el campo de la seguridad pública, como la protección de personas y bienes, el orden público y la coordinación de las policías locales, y otras ejecutivas como la seguridad privada y, más recientemente, el tráfico, al mismo tiempo que se ha completado el despliegue del cuerpo de Mossos d'Esquadra, iniciado el año 1994.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, prevé el ejercicio de una serie de potestades administrativas con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.

Al objeto de proteger la seguridad ciudadana establece el ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; concentraciones

públicas en espectáculos; documentación personal de nacionales y extranjeros, al mismo tiempo que regula ciertas actividades de especial interés y responsabilidad por parte de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

La consideración de fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas o coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida ciudadana determina, a la vez, la necesidad de un tratamiento adecuado a la naturaleza de estos fenómenos y adaptado a las exigencias constitucionales.

En este contexto, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña, viene a establecer un sistema coordinado y único de seguridad pública de Cataluña.

El sistema de seguridad pública de Cataluña se fundamenta en los principios de cooperación, colaboración, lealtad institucional y auxilio mutuo entre las autoridades, las administraciones y los servicios públicos con responsabilidades en el ámbito de la seguridad, al mismo tiempo que prevé también los órganos de coordinación y de participación ciudadana correspondientes, cuya manifestación más elevada la constituye el Consejo de Seguridad de Cataluña.

La Ley incorpora una cultura de corresponsabilidad, mediante la cual la Generalitat de Cataluña y los ayuntamientos, principalmente, como administraciones catalanas, desarrollan espacios, como las juntas locales de Seguridad y las comisiones regionales de seguridad, así como instrumentos de planificación y coordinación, como los convenios de colaboración y los diferentes tipos de planes de seguridad, que han de garantizar un sistema de seguridad más eficaz y eficiente para Cataluña, tanto en el logro de los resultados deseables como en el uso racional y sostenible de los recursos públicos disponibles.

De estas manera, y coincidiendo con el despliegue del cuerpo de la Policía de la Generalitat–Mossos d’Esquadra, se firmaron convenios de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública entre el Departamento de Interior y los respectivos ayuntamientos., en donde se integran la diversidad de funciones de los cuerpos policiales de la Generalitat de Cataluña–Mossos d’Esquadra y de las Corporaciones Locales, al objeto de establecer las bases, delimitar los servicios y fijar los aspectos operativos para hacer efectiva la cooperación y la coordinación mencionadas, de acuerdo con las cláusulas contenidas en los mismos.

Las autoridades y las administraciones locales –los alcaldes y los ayuntamientos- tienen un papel destacado en la participación en el diseño y el seguimiento de las políticas locales de seguridad y en la ejecución de las competencias que les son propias en este ámbito, a través de los servicios municipales y, especialmente, de las policías locales.

2.2.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

Con el objetivo de proporcionar seguridad y protección física a las personas y sus bienes, se establecerán los mecanismos necesarios de colaboración y coordinación entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, desplegando los siguientes programas y actuaciones:

01. Policía de Proximidad

Objetivo: Configurar un entorno de confianza y participación ciudadana que posibilite una mejora en los niveles de percepción de la seguridad ciudadana por parte de los vecinos de los diferentes núcleos de población.

Acciones:

- Establecer un sistema de patrullaje zonal en cada núcleo de población (barrio), en permanente contacto con los ciudadanos y los representantes vecinales.
- Normalizar un sistema de comunicación e interlocución con los ciudadanos y entidades.
- Potenciar la mediación policial como estrategia de prevención, proximidad y herramienta de resolución de conflictos
- Detectar problemáticas emergentes en cada zona o núcleo de población (Barrio), que permita el establecimiento de medidas correctoras adecuadas.
- Vigilar los posibles objetivos del delito existentes en cada zona o núcleo (farmacias, gasolineras, establecimientos, etc.)
- Vigilar espacios que por sus características son de especial interés: centrales de transportes (estación de RENFE y terminal de autobuses)
- Detectar desperfectos en el mobiliario urbano para una rápida reparación. (teoría de las ventanas rotas)

02. Salud pública - Estupefacientes

Objetivo: Prevenir y evitar el pequeño tráfico y el consumo de estupefacientes en la vía pública

Acciones:

- Incrementar la vigilancia general en cada zona o barrio denunciando las infracciones detectadas e interviniendo las sustancias estupefacientes
- Realizar operativos policiales y controles específicos en determinados entornos y lugares (establecimientos) en que haya indicios de la realización de estas conductas, denunciando las infracciones detectadas
- Seguimiento de pequeños traficantes y localización de distribuidores de mayor escala
- Instruir diligencias penales en los casos en que se produzca el delito contra la salud pública (tráfico de estupefacientes), dando traslado de las actuaciones a la Autoridad Judicial

03. Seguridad en la calle – Armas blancas y objetos peligrosos

Objetivo: Evitar la tenencia y utilización de armas blancas y objetos peligrosos en la vía pública, en los establecimientos y en las actividades para las cuales no está justificado portarlas.

Acciones:

- Incrementar la vigilancia general en cada zona o barrio denunciando las infracciones detectadas e interviniendo las armas blancas y los objetos peligrosos encontrados.
- Realizar operativos policiales y controles específicos en determinados entornos y lugares (establecimientos) en que haya indicios de la realización de estas conductas, denunciando las infracciones detectadas

- Instruir diligencias penales en los casos en que se produzca el delito de tenencia de armas prohibidas o de armas reglamentarias sin tener el permiso, dando traslado de las actuaciones a la Autoridad Judicial

04. Orden público y derecho de reunión y manifestación

Objetivo: Garantizar el libre ejercicio del derecho de reunión y manifestación y garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

Acciones:

- Realizar los informes previos sobre la realización de las manifestaciones proponiendo, en su caso, la adopción de las medidas adecuadas
- Coordinar la actuación de cada cuerpo policial y de los servicios de emergencia y protección civil
- Establecer dispositivos especiales de tráfico y de protección de las personas y los bienes, durante la celebración de las manifestaciones
- Tramitar los expedientes y denuncias correspondientes en los supuestos de incumplimiento de la normativa reguladora y de las autorizaciones, en su caso

05. Seguridad en celebraciones y actos públicos sociales, culturales y deportivos

Objetivo: Garantizar la seguridad de las personas y los bienes durante la celebración de los acontecimientos, haciéndolo compatible con la utilización de las vías y espacios públicos por parte del resto de usuarios.

Acciones:

- Realizar los informes previos sobre la realización de los diferentes actos proponiendo, en su caso, la adopción de las medidas adecuadas de cara a garantizar la seguridad de las personas y los bienes y hacer

compatible la celebración del acontecimiento con la utilización de la vía pública por el resto de usuarios

- Establecer dispositivos especiales en la celebración de acontecimientos de concurrencia masiva
- Coordinar la actuación de cada Cuerpo Policial y de los servicios de emergencia, protección civil y seguridad privada que participen

06. Seguridad en los mercados periódicos

Objetivo: Garantizar la seguridad en el entorno de los mercados periódicos y velar por las condiciones en que se ofrecen los productos y mercancías.

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia en el entorno de los recintos de los mercados, evitando la producción de robos y hurtos
- Vigilar la venta ambulante no autorizada
- Vigilar la venta de productos no autorizados o en condiciones no aptas para la venta
- Vigilar la venta de productos falsificados
- Instruir diligencias, si procede, en relación con los autores de los delitos o faltas

07. Seguridad en determinados espacios públicos (parques, plazas y jardines)

Objetivo: Preservar los espacios públicos de recreo (parques, plazas y jardines) garantizando su utilización en condiciones de seguridad, especialmente por parte de determinados grupos de riesgo (personas mayores, mujeres, niños y jóvenes).

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia en los diferentes espacios públicos de recreo de la ciudad
- Controlar la producción de actos contra la seguridad de las personas (agresiones, hurtos y robos)
- Controlar la producción de actos de vandalismo
- Controlar la circulación de motos y ciclomotores en estos espacios
- Controlar la estancia incontrolada de perros (sin ligar, deposiciones)

08. Seguridad en zonas comerciales y peatonales

Objetivo: Mejorar los niveles de seguridad ciudadana, contribuyendo al desarrollo del sector comercial y de servicios agrupados en las diferentes zonas comerciales de la ciudad.

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia en las zonas de gran concurrencia pública –zonas comerciales y peatonales- evitando la producción de robos y hurtos
- Mantener un contacto continuado con los responsables de los diferentes establecimientos ubicados en las zonas comerciales de la ciudad
- Vigilar la ocupación del dominio público no autorizado en las zonas comerciales y peatonales
- Vigilar la venta ambulante no autorizada en las zonas comerciales y peatonales
- Vigilar la práctica de la mendicidad y otras actividades ilícitas encubiertas en las zonas comerciales y peatonales
- Vigilar la realización de actos de vandalismo urbano en las zonas comerciales y peatonales
- Controlar la utilización de las zonas de carga y descarga, así como la circulación de vehículos en las zonas reservadas para peatones

09. Seguridad en núcleos no urbanizados y/o abandonados

Objetivo: Evitar la configuración de núcleos de población no urbanizados y el asentamiento de población diseminada, que puedan constituir foco de inseguridad y de insalubridad

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia por el territorio del término municipal para detectar la presencia de poblados y núcleos de población no urbanizados
- Vigilar la existencia de edificios abandonados que puedan ser objeto de ocupación por parte de personas no autorizadas
- Denunciar, en vía judicial o administrativa según corresponda, las ocupaciones ilegales de las propiedades
- Iniciar los trámites con los departamentos competentes, (urbanismo, licencias, servicios sociales, etc.) para intervenir ante la presencia de estos poblados o núcleos ilegales, con el objetivo de restablecer las condiciones de seguridad y de normalidad legal, favoreciendo la integración social
- Proporcionar apoyo policial para proceder al desalojo y desahucio de estos núcleos o poblados ilegales

10. Seguridad en determinadas entidades de riesgo

Objetivo: Evitar la producción de actos delictivos contra determinados establecimientos (gasolineras, farmacias, establecimientos comerciales, polígonos industriales), que por su actividad puedan constituir objetivos preferentes de los delitos contra el patrimonio

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia específicos para prevenir robos en los establecimientos comerciales y farmacias
- Establecer dispositivos de vigilancia específicos para prevenir robos o atraco a gasolineras
- Establecer dispositivos de vigilancia específicos en los polígonos industriales del término municipal

11. Ocio y juego responsable

Objetivo: Favorecer la práctica del ocio y el juego responsable, ejerciendo un control sobre las actividades, los locales y establecimientos, así como sobre las personas relacionadas con esta actividad.

Acciones:

- Realizar inspecciones periódicas de las actividades, locales y establecimientos en los que se realizan actividades relacionados con el ocio y el juego
- Comprobar que los establecimientos disponen de las autorizaciones y documentación pertinente
- Comprobar que las máquinas o elementos de juego sean los autorizados
- Controlar que no se tenga material de juego en los establecimientos y lugares no autorizados
- Controlar los juegos prohibidos, o los realizados al margen de las autorizaciones concedidas
- Reforzar la protección de los menores de edad y prevenir y detectar, de una manera precoz, el juego patológico

12. Sistemas de información y coordinación policial

Objetivo: Mantener y mejorar el acceso y el intercambio de información con los otros cuerpos policiales, así como la coordinación operativa en el diferentes programas y operativos de seguridad.

Acciones:

- Mejorar el acceso al Sistema de Información Policial (SIP), haciendo posible el tratamiento de los datos sobre seguridad existentes en el término municipal
- Establecer los mecanismos de Participación y Coordinación con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los programas, planes y operativos establecidos para la seguridad de los diferentes actos festivos, culturales y deportivos de la ciudad
- Mantener las reuniones de la Mesa de Coordinación Operativa en la periodicidad requerida por los planes, programas y operativos establecidos y los acuerdos de la Junta Local de Seguridad
- Intercambiar novedades diarias relevantes, entre los cuerpos policiales

13. Campañas informativas de prevención

Objetivo: Conseguir la participación ciudadana en la prevención de la seguridad ciudadana, dándoles a conocer determinadas pautas de seguridad personal.

Acciones:

- Realizar campañas de difusión, a través de los medios de comunicación, sobre determinadas prácticas relacionadas con la seguridad ciudadana
- Realizar charlas con diferentes colectivos (Asociaciones de vecinos, jóvenes, colectivos de inmigrantes, gente mayor, etc.) para informarles de los aspectos preventivos y de autoprotección

14. Prevención de amenazas globales.

Objetivo: Contribuir a la lucha contra las amenazas globales y el crimen organizado

Acciones:

- Establecer los mecanismos de coordinación y colaboración con las organizaciones especializadas en esta materia
- Facilitar formación al colectivo de la policía local, sensibilizándolo en esta problemática y en las prácticas adecuadas
- Profundizar en los sistemas de vigilancia preventiva sobre determinados aspectos vinculados a las amenazas globales y al crimen organizado
- Profundizar en los mecanismos de observación y obtención de información del entorno, por parte de la policía local

2.3. PROTECCIÓN ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

2.3.1 CONTEXTUALIZACIÓN

"La abolición del derecho materno fue la gran derrota del sexo femenino"

(Lewis Henry Morgan)⁹³

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en el año 1993, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en la cual se definió la violencia contra la mujer como *"todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas a tales actos, la coacción o la prohibición arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vía pública o en la vía privada"*⁹⁴.

Con esta declaración se reconoció que era necesaria *"una clara declaración de los derechos que se tienen que aplicar para asegurar la eliminación de toda violencia contra la mujer en todas sus formas, y un compromiso de los Estados y de la comunidad internacional en general para eliminar la violencia contra la mujer"*.

La violencia contra la mujer dentro del ámbito doméstico representa un grave problema social, cuyas consecuencias negativas afectan no sólo a las víctimas sino también a los familiares y a la sociedad en su conjunto.

⁹³ MORGAN, L. H. *"La Sociedad primitiva"*. Madrid. Ayuso 1971.

⁹⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1993). *"Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer"*. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre.

Tener una idea clara acerca de la magnitud del problema es algo complejo, teniendo en cuenta que, en muchos casos, va asociado a aspectos ideológicos que la llegan a hacer invisible entre las conductas, comportamientos y justificaciones más cotidianas, dificultando la toma de conciencia de su verdadero alcance.

La ONU, en su Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena (1993)⁹⁵ y en la IV Conferencia Mundial de Pekín (1995), reconoció la violencia contra las mujeres como un problema global que limita las libertades y los derechos humanos de las mujeres, y como un obstáculo para el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

La aportación fundamental que se produjo en Pekín fue el reconocimiento de la necesidad de trasladar el centro de la atención de la mujer al concepto de género, reconociendo que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre los hombres y las mujeres en el interior de esa estructura, tenían que ser reevaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones sería posible potenciar plenamente el papel de la mujer para que ocupara el lugar que le correspondía como participante en pie de igualdad con el hombre en todos los aspectos de la vida. Este cambio representó una reafirmación firme de que los derechos de la mujer eran derechos humanos y de que la igualdad entre los géneros era una cuestión de interés universal y de beneficio para todos⁹⁶.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud advierte en un estudio realizado en varios países, que entre un 15% y un 71% de las mujeres reportan haber sufrido en algún momento violencia física o sexual por parte de su pareja. Estas formas de violencia producen problemas de salud física, mental, reproductiva y de otra índole y pueden aumentar la vulnerabilidad a la

⁹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1993). *“Conferencia Mundial de Derechos Humanos”* Viena -18

⁹⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1996). *“Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”*. Nueva York, A/CONF.177/20/Rev.1

infección por el VIH. Entre los factores de riesgo de perpetrar estos actos de violencia, la OMS advierte que se encuentran el bajo nivel educativo (...) y las actitudes de aceptación de la violencia y la desigualdad de género⁹⁷

El Consejo de Europa, en su informe “Estudio sobre las medidas y acciones adoptadas por los Estados miembros del Consejo de Europa” (2006) refleja que el 20-25% de las mujeres de la Unión Europea ha sufrido algún tipo de violencia física a lo largo de sus vidas, y que más de un 10% ha sufrido una agresión sexual, cifras que se elevan de manera significativa hasta alcanzar el 45% si la violencia incluye el acoso. Dicho informe destaca, igualmente, que muchas de estas agresiones son ocasionadas después de que la relación haya terminado, circunstancia que refleja lo difícil que resulta el abordaje y la solución del problema. Las consecuencias de la violencia de género van mucho más lejos que el resultado aislado de la agresión puntual, y se manifiestan en serios problemas de salud física, sexual, reproductiva y psíquica en las mujeres, así como en importantes repercusiones sobre los menores y las menores que viven en el seno de una relación marcada por la violencia contra la mujer, tanto en el plano físico y psíquico, como en el conductual, aprendiendo a vivir con ella y a integrarla como parte de los roles de su identidad masculina y femenina. El Consejo de Europa señala que la traducción social de esta situación, con independencia del coste en valores democráticos y en bienestar social, también se refleja en los elevados costes económicos que el sistema tiene que invertir en la asistencia y desarrollo de medidas para combatir esta situación, tanto de los casos conocidos como de los que permanecen en el anonimato del silencio⁹⁸.

Por su parte, según informe del Ministerio de Asuntos Sociales (2000), en el Estado español hay 640.000 mujeres (un 4,2% de la población femenina mayor de 18 años) que son maltratadas habitualmente y un 12,4% adicional (1.865.000 mujeres) que, aunque son víctimas de la violencia doméstica, no

⁹⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2011). “Violencia contra la mujer”. En internet : <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>

⁹⁸ CONSEJO DE EUROPA (2006). “Estudio sobre las medidas y acciones adoptadas por los Estados miembros del Consejo de Europa”.

se consideran como tales. En cuanto a la mortalidad, en el estado español se registran más víctimas mortales a manos de la pareja o ex pareja (entre 50 y 60 anuales), que las producidas incluso por el terrorismo⁹⁹.

Una vez producido un primer episodio de maltrato, y a pesar de las muestras de arrepentimiento del agresor, la probabilidad de nuevos episodios y por motivos cada vez más insignificantes, es mucho mayor. Rotas las inhibiciones relacionadas con el respeto a la otra persona, la utilización de la violencia como estrategia de control de la conducta se hace cada vez más frecuente. El sufrimiento de la mujer, lejos de constituirse en un revulsivo de la violencia y en suscitar una empatía afectiva o, al menos, un nivel de compasión, se constituye en un estímulo provocador de la agresión.

Los estereotipos sociales hacia el rol de la mujer y de las relaciones de pareja constituyen un factor determinante en el mantenimiento de este tipo de violencia. El maltrato doméstico, a diferencia otras conductas violentas, presenta unas características específicas:

- Es una conducta que normalmente no se denuncia, y si se denuncia, la víctima frecuentemente “perdona” al supuesto agresor antes de que el sistema penal sea capaz de intervenir.
- Es una conducta continuada en el tiempo: el momento de la denuncia normalmente coincide con algún momento crítico para el sistema familiar, como por ejemplo la extensión de la violencia a los hijos.
- Al tratarse de una conducta agresiva, existe el riesgo de aprendizaje, de ser aprendida de forma vicaria por los hijos, lo cual implica, al menos parcialmente, una transmisión cultural de los patrones de conducta.

⁹⁹ ECHEBURÚA et al. (2002). “Mujeres maltratadas en convivencia prolongada con el agresor: variables relevantes”. *Acción Psicológica* 2. Pp 135-150

Uno de los aspectos más complejos en el ámbito de la violencia doméstica se refiere a la permanencia de la víctima en convivencia prolongada con el agresor. Este hecho no supone una elección fruto exclusivamente de la libre elección de la mujer, sino que existen multitud de condicionantes socioeconómicos, emocionales y psicopatológicos que influyen en la continuidad en la relación de maltrato. Considerar con carácter genérico esta realidad, sin tener en cuenta el contexto ideográfico de cada víctima, puede llevar a conclusiones arbitrarias o erróneas.

La problemática de la violencia de género ha de tener en cuenta el concepto de victimización secundaria, el cual se ha de entender como “el conjunto de costes personales que tiene para la víctima de un hecho delictivo su intervención en el proceso penal en el cual es objeto de enjuiciamiento”.

En el caso del maltrato de pareja, la victimización secundaria se refiere a las distintas formas mediante las cuales una persona, que está siendo maltratada en el contexto familiar, vuelve a ser victimizada cuando recurre a instituciones o profesionales en busca de ayuda.

A nivel social, también existen una serie de mitos y estereotipos que tienen su relación con la victimización secundaria de las mujeres maltratadas y que es necesario desacreditar para evitar esta victimización. Estas distorsiones representan una realidad sesgada y poco objetiva del hecho del maltrato de género.

En cuanto a las Instituciones que atienden con mayor frecuencia a las víctimas de maltratos domésticos son las comisarías de policía, los tribunales, los hospitales y los gabinetes psicológicos o los consultores privados.

En ocasiones, los profesionales y las instituciones, influidos por los mitos y estereotipos culturales en relación a la violencia familiar, pueden dar respuestas inadecuadas a los que piden ayuda. Así, en los casos de

denuncia, la dinámica judicial puede tener mucha influencia en las consecuencias emocionales que presentan las víctimas. En concreto, la demora de los juicios, la exposición pública de los hechos ocurridos o la culpabilización de la víctima. En otras ocasiones hay que soportar burlas, descalificaciones o incluso comentarios que responsabilizan a las víctimas del maltrato sufrido, por parte de algunos profesionales. Igualmente se dan casos en que se minimiza el problema o se intenta disuadir a la víctima de la denuncia, sin tener en cuenta las razones que la llevan a tomar esta decisión.

En definitiva, las intervenciones erróneas de diferentes profesionales e instituciones ayudan a agravar el dolor moral en la víctima además de poner, con frecuencia, en peligro su integridad física y psicológica.

Una manera de prevenir la victimización ejercida por estas instituciones o profesionales, es la formación en este ámbito. En concreto, resulta imprescindible disponer de contenidos específicos sobre el maltrato doméstico, proporcionando los elementos conceptuales y metodológicos, dentro de cada disciplina, que permita a los diferentes profesionales abordar adecuadamente los casos de victimización.

Igualmente, las medidas de prevención tienen que incluir acciones dirigidas a la población en general, a los profesionales que trabajan con mujeres maltratadas, así como a las propias víctimas y victimarios.

Por otro lado, la violencia contra las mujeres es la expresión más grave y devastadora de esta cultura, que no sólo destruye vidas, sino que impide el desarrollo de los derechos, la igualdad de oportunidades y las libertades de las mujeres. Por eso, el derecho no puede tratar este problema social desde una perspectiva erróneamente neutral, sino que los instrumentos legales tienen que reconocer esta realidad para eliminar la desigualdad social que genera. Para conseguir la igualdad material y no provocar una doble discriminación, se tiene que partir de las desigualdades sociales existentes.

Se trata, en definitiva, de enfocar el fenómeno de la violencia de género como un problema vinculado al reconocimiento social y jurídico de las mujeres.

La violencia de género se concreta en una diversidad de abusos que sufren las mujeres. Se distinguen diferentes formas de violencia: física, psicológica, sexual y económica que tienen lugar en el marco de unas relaciones afectivas y sexuales en los ámbitos de la pareja, familiar, laboral y socio-comunitario.

- **Violencia física.** Es aquella que puede ser percibida objetivamente por los otros, la que más habitualmente deja huellas externas. Se refiere a empujones, mordiscos, golpes de pie, puñetazos, provocados con las manos u otro objeto o arma. Es la más visible y por lo tanto facilita la toma de conciencia de la víctima, pero también supone que sea la más conocida social y jurídicamente en relación, fundamentalmente, con la violencia psicológica.
- **Violencia psicológica.** Aparece inevitablemente siempre que hay otro tipo de violencia. Supone amenazas, insultos, humillaciones, desprecio hacia la propia mujer, desvalorización de su trabajo, de sus opiniones, lo cual implica una manipulación que, incluso la indiferencia o el silencio, provocan en ella misma sentimientos de culpa e indefensión, incrementando el control y la dominación del agresor hacia la víctima, que es el objetivo último de la violencia de género.
- **Violencia sexual.** Se ejerce mediante presiones físicas o psíquicas que pretenden imponer una relación sexual no deseada, mediante coacciones, intimidación o indefensión. A pesar de que se puede incluir dentro del término violencia física, se distingue de ésta en que el objeto es la libertad sexual de la mujer, no tanto su integridad física.
- **Violencia económica.** En este tipo de violencia, el agresor hace lo posible para controlar el acceso de la víctima al dinero, tanto para

impedir que trabaje de manera remunerada como para obligarla a darle los ingresos, haciendo él uso exclusivo de los mismos, llegando incluso a dejar el agresor su trabajo y gastar el sueldo de la víctima de manera irresponsable, obligando a ésta a solicitar ayuda económica a familiares o servicios sociales.

Los estudios académicos, las opiniones de los médicos y los ejemplos de buenas prácticas analizados, revelaron que para tratar el asunto adecuadamente, es fundamental aplicar un enfoque integral de prevención y lucha contra toda forma de violencia sobre la mujer. Intentar resolver la violencia contra la mujer únicamente a través del sistema judicial penal, sin cambios legislativos sustanciales, dará tan pocos resultados como la inversión en la infraestructura de apoyo¹⁰⁰.

La Encuesta de Violencia Machista en Cataluña

Dentro del Programa de seguridad contra la violencia machista, elaborado por el Departamento de Interior en diciembre de 2010, se presentaron los resultados de la primera Encuesta de Violencia Machista en Cataluña (EVMC), realizada con el objetivo de tener una primera radiografía respecto a la violencia contra las mujeres en Cataluña y conocer la dimensión real del problema¹⁰¹. Es la primera vez que se realiza una encuesta específica sobre violencia machista en Cataluña, con una muestra de 14.122 mujeres y 1.501 hombres entrevistados para visualizar el fenómeno, conocer la evolución en los próximos años y hacer políticas públicas más efectivas

De los datos extraídos de la EVMC, destaca que una de cada 4 mujeres residentes en Cataluña ha sido objeto de alguna agresión machista grave a

¹⁰⁰ MINISTERIO DE IGUALDAD. *“El Consejo de Europa y la Violencia de Género. Documentos elaborados en el marco de la campaña paneuropea para combatir la violencia contra las mujeres (2006-2008)”*. Documentos contra la violencia de género, número 4.

¹⁰¹ GENERALITAT DE CATALUÑA (2010). *“Encuesta sobre la violencia machista en Cataluña”*. Departamento de Interior. En internet: <http://www10.gencat.cat/gencat/AppJava/es/actualitat2/2010/01210enquestadeviolnciamasclistaacatalunya.jsp>

lo largo de su vida. Sólo a lo largo del año 2009, la victimización por estos mismos hechos afectó el 1,4% de las mujeres residentes en Cataluña de entre 18 y 70 años, lo que supone que más de 36.000 mujeres sufrieron agresiones machistas de especial gravedad durante ese año. Más de un 80% de las mujeres que han sufrido hechos considerados delictivos, la mayoría a manos de un hombre de su entorno, no lo denuncian.

En cuanto al ámbito donde se produce esta violencia, cerca de 70.000 mujeres residentes en Cataluña se consideraron maltratadas durante el último año en referencia a la pareja o expareja y, dentro del ámbito laboral, un 4% de las mujeres que han trabajado por cuenta ajena se han visto obligadas, alguna vez a lo largo de su vida, a dejar el trabajo por motivo de acoso sexual y un 5,2% han sido objeto de despidos sexistas. En el espacio público, un 12,2% han sufrido algún tipo de agresión sexista en la calle, de las cuales el 3,2% señala que los hechos le produjeron un impacto psicológico intenso. La encuesta también hace patente el aumento del reproche social hacia la violencia de género, a pesar de que las mujeres son más pesimistas que los hombres en cuanto a los logros alcanzados.

2.3.2 MARCO NORMATIVO

La violencia machista ejercida contra las mujeres se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en la sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho de ser mujeres, por ser consideradas, por sus agresores, privadas de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

La Constitución incorpora en su artículo 15 el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos, que no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamadas por la Constitución.

La IV Conferencia Mundial sobre la mujer¹⁰², celebrada en Beijing en septiembre de 1995, reconoce que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, y viola y ataca el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, definiéndola como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

En los últimos años la normativa internacional, europea, estatal, nacional, autonómica y local, ha desarrollado un amplio conjunto de derechos y medidas para erradicar la violencia contra las mujeres, incidiendo en distintos ámbitos civiles, penales, sociales o educativos. Los planes específicos contra la violencia de género aparecen a finales de los años 90, primero en el ámbito estatal y posteriormente en el autonómico y local, al tiempo que se desarrollaron otros instrumentos normativos, como los protocolos y los acuerdos interinstitucionales.

¹⁰² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1996). Op. cit.

En 1998 se aprobó el primer Plan del Estado de acción contra la violencia doméstica (1998-2000), el cual articulaba medidas en seis grandes áreas, y posteriormente el II Plan integral contra la violencia doméstica (2001-2004), cuya aportación principal fue el establecimiento de medidas penales y procesales que dieron lugar a cambios en la legislación penal.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, pretende atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce contra las mujeres. El ámbito de esta Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia, donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiaridad en las administraciones públicas. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia de género.

En Cataluña, la Ley 11/1989, de 10 de julio, modificada por la Ley 11/2005, del 7 de julio, crea el Instituto Catalán de las Mujeres, a través del cual se han desarrollado diversos planes para la igualdad de oportunidades para las mujeres y de prevención de la violencia machista, y el Plan integral de prevención de la violencia de género y de atención a las mujeres.

2.3.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

Con el objetivo de contribuir a la erradicación de la violencia y garantizar la protección de la mujer ante aquellas agresiones injustas constitutivas de violencia de género, se desarrollarán programas para atender los siguientes ámbitos:

- Prevención de las conductas y situaciones de riesgo
- Detección de posibles casos y situaciones de maltrato
- Asistencia a las víctimas, articulando la respuesta ante las situaciones dadas, de acuerdo con los protocolos establecidos en el ámbito policial, judicial y social.
- Protección a las víctimas de violencia de género, en cumplimiento de las órdenes dictadas por la Autoridad Judicial
- Recuperación y Reparación, para contribuir al restablecimiento de los daños producidos
- Victimización Secundaria. Establecer mecanismos de intervención que eviten la victimización secundaria durante las fases de intervención policial, judicial y social.

01. Prevención de la violencia de género

Objetivo: Prevenir y sensibilizar socialmente sobre las causas y las consecuencias de la violencia de género, mediante actuaciones informativas y estrategias de sensibilización en este ámbito

Acciones:

- Mejorar las estrategias informativas para facilitar a las mujeres las herramientas necesarias para conocer qué es la violencia de género y los derechos que les corresponden
- Incrementar el conocimiento que la ciudadanía tiene de la red de recursos al servicio de las mujeres que están en situación de violencia

- Dar a conocer los deberes de la ciudadanía, del personal al servicio de las administraciones públicas y agentes sociales, de intervenir ante el conocimiento de situaciones de violencia en los ámbitos familiar, laboral, docente, vecinal y social en general
- Hacer campañas de sensibilización para modificar los mitos, los modelos, los prejuicios y las conductas con relación a las mujeres y a la violencia de género
- Trabajar la prevención de la violencia desde la corresponsabilidad con el tejido asociativo de la ciudad
- Consolidar y definir nuevos instrumentos de abordaje integral de la lucha contra la violencia de género: circuitos territoriales de actuación, protocolos y acuerdos interinstitucionales

02. Detección de la violencia de género

Objetivo: Desarrollar acciones para detectar e identificar situaciones de riesgo o existencia de violencia de género estableciendo, a la vez, líneas de apoyo destinadas a la organización y la ejecución de las actividades de prevención

Acciones:

- Trabajar con las escuelas, los centros de atención primaria y los sindicatos, protocolos específicos de detección de la violencia de género para que puedan convertirse en agentes activos para la derivación a los recursos de atención específica
- Establecer medidas específicas para atender correctamente la diversidad y las necesidades concretas de las mujeres, teniendo en cuenta a los colectivos de mujeres que por sus circunstancias sufren diversas manifestaciones de esta violencia: mujeres jóvenes, mujeres mayores, mujeres inmigrantes, mujeres en situación de prostitución forzada, mujeres transexuales, mujeres con discapacidad, mujeres con VIH, y mujeres internas a los centros penitenciarios

- Profundizar en la búsqueda y el conocimiento de las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer con una perspectiva multidisciplinar, para poder innovar los protocolos de prevención y de atención de los servicios municipales
- Mejorar las condiciones de los profesionales que trabajan con las mujeres que sufren violencia de género
- Promover y apoyar los programas y proyectos en torno a la violencia de género en los barrios de la ciudad, garantizando la descentralización de la prevención y la atención, pero manteniendo la centralidad de los criterios de actuación
- Trabajar para mejorar el circuito de intervención ante situaciones de violencia de género que se produzcan en la ciudad

03. Asistencia a las víctimas de la violencia de género

Objetivo: Mejorar la asistencia a las mujeres que sufran o han sufrido violencia de género

Acciones:

- Recordar a todos los profesionales, especialmente a los profesionales de la salud, de los servicios sociales y de la educación, que han de intervenir obligatoriamente cuando tengan conocimiento de una situación de riesgo o de una evidencia fundamentada de violencia de género (de acuerdo con los protocolos específicos y en coordinación con los servicios de la Red de Atención y Recuperación Integral, sin perjuicio del deber de comunicación de los hechos a los cuerpos de seguridad o al Ministerio Fiscal)
- Recoger en los contratos que el Ayuntamiento suscriba con personas o entidades privadas que presten servicios en el ámbito de la salud, social y de educación, la obligatoriedad de intervenir ante situaciones de violencia de género, sin perjuicio del deber de comunicación de los hechos a los servicios policiales o al Ministerio Fiscal

- Garantizar, por los cuerpos de policía, atención específica en protección a las mujeres que sufren alguna de las formas de violencia de género
- Garantizar el derecho a una atención y una asistencia sanitaria especializadas, de acuerdo con los protocolos establecidos
- Reforzar la coordinación con los organismos de la Comunidad Autónoma en temas de violencia de género: políticas públicas en materia de violencia de género, recursos, cesión de datos, etc.
- Incrementar la coordinación y cooperación entre los ámbitos social, sanitario, policial y judicial

04. Protección a las víctimas de la violencia de género

Objetivo: Hacer efectivo el derecho de las mujeres que se encuentran en situación de violencia de género a recibir de forma inmediata, de las administraciones públicas, una protección integral, real y efectiva

Acciones:

- Asegurar las garantías de protección ya sea a través de medios tecnológicos como por medio de servicios policiales
- Facilitar la localización y la comunicación permanente
- Proporcionar una atención inmediata a distancia
- Facilitar la protección inmediata y adecuada ante situaciones de emergencia
- Vigilar y controlar el cumplimiento exacto de las medidas acordadas por los órganos judiciales, por parte de los servicios policiales
- Continuar trabajando para desarrollar un modelo de atención basado en la celeridad, la proximidad y el equilibrio de las intervenciones, desde el respeto a las decisiones de cada mujer

05. Protección de los derechos de atención y reparación

Objetivo: Contribuir al restablecimiento de los daños producidos a las mujeres víctimas de violencia de género

Acciones:

- Identificar las situaciones de violencia de género, mediante los medios de prueba calificados legalmente para este tipo de violencia, a los efectos del acceso a los derechos de reparación establecidos
- Facilitar la concesión de ayudas para el acceso a una vivienda a las mujeres que sufran cualquier forma de violencia de género y que estén en situación de precariedad económica debido a la violencia o cuando el acceso a una vivienda sea necesario para recuperarse
- Facilitar el derecho al acceso prioritario a las viviendas de promoción pública a las mujeres víctimas de violencia de género
- Facilitar el derecho al acceso preferente a las residencias públicas de las mujeres mayores de sesenta y cinco años y las mujeres con discapacidad que sufren violencia de género y que se encuentran en situación de precariedad económica
- Facilitar el derecho de acceso preferente a la obtención de ayudas públicas destinadas a la adaptación funcional del hogar a las mujeres con discapacidad que sufren violencia de género
- Facilitar el derecho a la ocupación y a la formación ocupacional a las mujeres que se encuentran en cualquier situación de violencia de género
- Facilitar el derecho a la atención y a la asistencia jurídica a las mujeres que sufren cualquier tipo de violencia de género
- Tener en cuenta los supuestos de personación de la administración en los procedimientos penales por violencia de género en los casos de muerte o de lesiones graves de mujeres

- Facilitar los derechos a prestaciones económicas: paga mínima de inserción, ayudas económicas y otras prestaciones, para favorecer la autonomía de las mujeres víctimas de violencia de género

06. Victimización secundaria

Objetivo: Establecer mecanismos de intervención que eviten la victimización secundaria durante las fases de intervención policial, judicial y social, desarrollando modelos de intervención integral por medio de una red de servicios de calidad en todos los ámbitos, capaz de dar respuestas adecuadas, ágiles, cercanas y coordinadas a las necesidades y procesos de las mujeres que sufren o han sufrido situaciones de violencia de género y también a sus hijas e hijos cuando sean testigos y víctimas

Acciones:

- Facilitar que los modelos de intervención incluyan como elementos esenciales la información, la atención primaria y la atención especializada
- Facilitar el funcionamiento de la red, la cual tiene que estar integrada por los servicios siguientes: *Servicio de Atención Telefónica Especializada, Servicios de información y atención a las mujeres, Servicios de atención y acogida de urgencias. Servicios de acogida sustitutoria del hogar, Servicios de intervención especializada, Servicios técnicos punto de encuentro, Servicios de atención a la víctima del delito, Servicios de atención policial, Otros servicios*
- Mejorar los servicios de atención y de asesoramiento jurídico a las mujeres que se encuentran en situación de violencia de género
- Facilitar la adecuada formación básica a los cuerpos policiales en materia de violencia de género y de formación y capacitación específicas y permanentes en materia de prevención, asistencia y protección de las mujeres que sufren violencia

- Definir indicadores conjuntos, criterios objetivos y metodologías de evaluación para llevar a cabo un correcto seguimiento de los procesos de intervención respecto de las mujeres que sufren o han sufrido violencia de género y de sus familias

2.4. MOVILIDAD SOSTENIBLE Y SEGURA

2.4.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“Nuestras sociedades son un sistema donde todos los mayores de 16 años esperan conducir”

(Olson)¹⁰³

“Lo más desagradable del automóvil es el escamoteo del paisaje. La celeridad suprime el encanto de la contemplación”

(Ramón y Cajal)¹⁰⁴

La movilidad surgió como una de las características de las sociedades avanzadas durante los últimos años del siglo pasado y todo apunta que será uno de los elementos clave en el siglo que hemos inaugurado. Los índices de motorización crecientes, el incremento del tráfico de mercancías y las primeras señales de saturación del espacio aéreo, no son más que algunas muestras de cómo la nueva sociedad que se configura, basa buena parte de la actividad y el dinamismo en el movimiento de personas y mercancías en unos mercados cada vez más globales y en un mundo más abierto, donde todo está más cercano. Bajo esta perspectiva, si la movilidad no es objeto de una planificación cuidadosa, con una visión tanto global como local, y si no disfruta del consenso de los diferentes agentes que participan, puede acontecer un factor con efectos negativos en diferentes ámbitos.

El impacto sobre el medio natural producido por las emisiones de los vehículos, la contaminación acústica en los cascos urbanos, la ocupación

¹⁰³ OLSON, M. (1992). *“La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos”*. México. Limusa,

¹⁰⁴ RAMÓN y CAJAL, S. (1970) *“El mundo visto a los 80 años”*. Madrid. Espasa Calpe. p. 89.

indiscriminada del territorio y de los espacios ciudadanos o el impacto de infraestructuras obsoletas, pueden afectar al bienestar de los ciudadanos. Tampoco hay que olvidar la relación de la movilidad con el cambio climático ni el impacto indirecto sobre el territorio de las decisiones relativas a las infraestructuras de movilidad.

Junto a estos factores, han de añadirse los efectos negativos de un consumo energético no sostenible; los riesgos provenientes de los accidentes, tanto en el transporte de personas, que ha acontecido uno de los principales factores de mortalidad en los países desarrollados, como en el de mercancías, que puede afectar medios sensibles; o los problemas provenientes del colapso de infraestructuras y servicios no suficientemente dimensionados, que pueden llegar a hacer peligrar los beneficios sociales y económicos que una movilidad muy planificada y muy gestionada podría producir en una sociedad como la nuestra.

En consecuencia, se hace necesario un proceso de planificación esmerado, que ha de tener en cuenta todas las variables que afecten de una manera u otra la movilidad del ámbito territorial que se esté analizando. Esta planificación tiene que pasar necesariamente por una diagnosis de la movilidad que, tomando en consideración las características demográficas, socioeconómicas y ambientales del ámbito de estudio, el análisis de la movilidad presente y las previsiones demográficas y de actividades, determine las carencias del modelo desde los puntos de vista, entre otros, de la insuficiencia de la oferta, la baja participación de los sistemas de transporte público y la adecuación de cada medio de transporte a los intervalos de demanda que lo hacen rentable social y económicamente. En definitiva, esta diagnosis tiene que prever las modificaciones que ha que afrontar el modelo de movilidad existente para evolucionar hacia un modelo que minimice los costes sociales y ambientales y maximice los beneficios globales para la sociedad.

La búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible que permita a los

ciudadanos un alto nivel de calidad de vida sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, la visión global de la movilidad como un sistema que prioriza los sistemas de transporte más sostenibles, la intermodalidad como principio para buscar la máxima eficiencia en el aprovechamiento de los recursos de transporte, la seguridad integral de las personas, el respeto al medio y a sus valores, la minimización del consumo de recursos energéticos y del suelo, la incorporación de sistemas de transporte inteligentes, más eficientes y seguros, o la voluntad de aprovechar las oportunidades de generación de actividad económica a todos los rincones del país son algunos de los objetivos.

Para lograrlos, la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, del Parlamento de Cataluña articula un sistema de planificación que engloba todos los medios de transporte, públicos y privados, el cual tiene que establecer mecanismos que garanticen una movilidad ambiental y económicamente sostenible y tiene que ofrecer, a los ciudadanos y a las empresas, una calidad de servicio de acuerdo con los estándares establecidos.

Así mismo, esta ley define los mecanismos adecuados de participación y concertación de las administraciones, los organismos y, en general, las entidades cívicas y sociales que pueden aportar soluciones adecuadas para la formulación de las políticas de movilidad.

Hay que destacar, también, que esta ley dispone una serie de mecanismos para la evaluación previa y el control de los efectos que la aplicación de los instrumentos que establece pueda provocar en las políticas de movilidad y, en este sentido, introduce como novedades las figuras de la evaluación de la movilidad generada y la evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con las directrices comunitarias.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las disposiciones y los instrumentos que establece se tienen que enmarcar en el contexto de la

Agenda 21 de Cataluña, plan estratégico que tiene que permitir lograr un desarrollo cada vez más sostenible.

De acuerdo con lo anterior, una estrategia de movilidad sostenible y segura ha de tener por objeto contribuir a la mejora de la movilidad urbana en la ciudad, de acuerdo con los parámetros y compromisos fijados en la Carta Europea de Seguridad Vial y en los diferentes planes o programas municipales relacionados con la materia (plan de acción municipal para la sostenibilidad; plan de seguridad vial; así como la implementación de las técnicas de ordenación y gestión del tráfico aplicables a tal fin).

Los datos obtenidos en los estudios realizados en la Unión Europea hacia la problemática de la Movilidad y la Seguridad Vial, indican que se trata de una cuestión que implica a la totalidad de la Unión Europea, pues existen 375 millones de usuarios de las vías públicas, de los cuales 200 millones son titulares del carné de conducir y utilizan 200 millones de vehículos que circulan por los 4 millones de kilómetros de vías existentes.

Las cifras sobre la accidentalidad indican la importancia y gravedad de este hecho. Cada año se producen 1.300.000 accidentes corporales, con más de 40.000 víctimas mortales y 1.700.000 heridos. Estos accidentes son la principal causa de mortalidad de los menores de 45 años y reducen la esperanza de vida más que las afecciones cardíacas o el cáncer. El coste total de esta realidad supera los 160.000 millones de euros cada año, un 2% del PNB de la UE. Ante esta situación la Comisión de las Comunidades Europeas propuso, en el Libro Blanco sobre la política europea de transportes, que la Unión Europea se fijara el objetivo de reducir el número de muertos a la mitad antes de 2010¹⁰⁵.

De acuerdo con este objetivo la Comisión, a través del Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial, estableció que todos los Estados miembros se

¹⁰⁵ COMISIÓN EUROPEA (2002). *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010; la hora de la verdad*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. 2002. ISBN 92-894-0337-3

enfrentan a los mismos problemas de seguridad vial y que las principales causas de los accidentes son las siguientes:

- Velocidad excesiva e inadaptada, que es la causante de aproximadamente un tercio de los accidentes mortales y graves, siendo además un factor determinante de la gravedad de las lesiones
- Consumo de alcohol y de drogas o estar cansado. Los conductores con una tasa de alcoholemia excesiva son responsables de unos 10.000 muertos cada año. También el problema de la conducción bajo la influencia de las drogas y el conducir cansado muestran una tendencia a agravarse
- No utilización del cinturón de seguridad o del casco de protección, importante factor agravante en los accidentes. Si la tasa de utilización del cinturón llegara en todas las partes a la tasa más elevada observada a escala internacional, se salvarían alrededor de 7.000 vidas por año
- Protección insuficiente ofrecida por los vehículos en caso de colisión. El análisis de los accidentes demuestra que, si todos los automóviles estuvieran diseñados para ofrecer, en el caso de accidente, una protección equivalente a la ofrecida por los mejores modelos de su categoría, podría evitarse la mitad de las lesiones mortales y que provocan invalidez
- Lugares con un alto riesgo de accidente (puntos negros). El diseño de las vías y el equipamiento viario también puede contribuir de forma decisiva a reducir las lesiones en caso de colisión e influir de forma positiva en las conductas
- Incumplimiento de los periodos de conducción y descanso en el transporte profesional

- Mala visibilidad de los demás usuarios o campo de visión insuficiente por parte del conductor. Sólo la ausencia de visibilidad en el punto ciego cuando se mira hacia atrás es causa de 500 muertos por año

El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial, para dar cumplimiento al objetivo establecido a nivel europeo, se ha fijado los objetivos siguientes¹⁰⁶:

- Inducir a los usuarios a mejorar su comportamiento a través de un mayor cumplimiento de la normativa vigente, de la formación inicial y continua de los conductores particulares y profesionales, y de renovados esfuerzos en la lucha contra las prácticas peligrosas
- Garantizar unos vehículos más seguros mediante la armonización técnica y el apoyo al progreso técnico
- Mejorar las infraestructuras viarias determinando y divulgando a escala local las mejores prácticas existentes y eliminando los puntos negros

Los resultados del Programa de acción de seguridad vial 2001-2010, reflejan progresos significativos, tal como recoge la propia Comisión Europea al adoptar el nuevo programa 2011-2020¹⁰⁷. Se reconoce que se han registrado progresos significativos, entre ellos, la reducción en el número de muertes en más del 40%, frente a la reducción de un 25% de la década anterior, la disminución del promedio de muertes en accidentes de carretera por millón de habitantes, de 113 en 2001 a 69 en 2009 en los Estados miembros en su conjunto.

¹⁰⁶ COMISIÓN EUROPEA (2003). *“Programa de acción europeo de Seguridad vial”*. /COM/2003/0311 final/.

¹⁰⁷ COMISIÓN EUROPEA (2010). *“Programa de Seguridad vial 2011-2020: medidas detalladas”*. MEMO/10/343. Bruselas. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-343_es.htm

A través del Programa de Seguridad Vial 2011-2020¹⁰⁸, La Comisión ha adoptado un ambicioso programa de seguridad vial que persigue reducir a la mitad la cifra de muertes en accidentes de carretera en Europa en la próxima década. El programa recoge una serie de cifras clave:

- La seguridad vial es un tema social importante. En 2009 murieron en las carreteras de la Unión Europea más de 35.000 personas, es decir, el equivalente de una ciudad mediana.
- Por cada víctima mortal de las carreteras europeas, se calcula que hay cuatro heridos con lesiones que producen discapacidad permanente, tales como daños al cerebro o a la médula espinal, diez heridos graves y cuarenta leves.
- El coste económico estimado para la sociedad asciende a 130.000 millones de euros al año.

El programa formula una combinación de iniciativas nacionales y europeas centradas en la mejora de la seguridad de los vehículos y de las infraestructuras, así como del comportamiento de los usuarios de la vía pública, estableciendo siete objetivos estratégicos.

- Aumentar las medidas de seguridad para los vehículos
- Construir mejores infraestructuras
- Potenciar la tecnología inteligente
- Educar y formar a los usuarios de la carretera
- Obligar a cumplir las normas de seguridad vial
- Reducir las lesiones en accidentes
- Disminuir la siniestralidad entre motoristas y ciclistas

¹⁰⁸ *Ibidem*

Ordenación y Regulación del tráfico

Por último, tenemos que referirnos a las técnicas de ordenación y regulación del tráfico como herramienta fundamental en la planificación de la circulación viaria, técnicas que han de permitir alcanzar unos buenos niveles de funcionamiento de la red urbana.

El objetivo principal de la ordenación y regulación de la circulación es aumentar el rendimiento y la seguridad de las calles y carreteras existentes, sin modificar sustancialmente su estructura física. Incluye una serie de medidas dirigidas a los usuarios de las vías públicas a través de la señalización, con técnicas que cada vez son más complejas. Persigue dos objetivos fundamentales:

- Hacer posible una circulación fluida
- Hacer posible una circulación segura

La ordenación y regulación del uso de las vías públicas para repartir el limitado espacio físico de que se dispone, tiene que ser sometido a unos principios y normas comprobados experimentalmente, que tienen que cumplir una serie de condiciones:

- Estar fundamentadas en datos objetivos
- Estar racionalmente fundamentadas, teniendo en cuenta factores sociales o económicos independientes de la circulación
- Que sean de cumplimiento razonablemente posible
- Que obliguen a su acatamiento mediante una vigilancia eficaz

En la ordenación y regulación de la circulación han de tenerse en cuenta unos conceptos básicos, que han de servir de herramientas para una mejor gestión del tráfico urbano. A ellas nos referiremos a continuación.

Capacidad de la vía

Capacidad de una vía es la intensidad que esta vía puede soportar dadas sus características de anchura, número de carriles, pendiente, obstáculos, intersecciones, estacionamientos, sentidos de circulación, maniobras de giro, diversidad de vehículos que circulan por ella, etc., circunstancias todas ellas que influyen en la velocidad a la que pueden desplazarse los vehículos.

Se mide, al igual que la intensidad, en vehículos/hora. Pero si la intensidad es el número de vehículos que pasa por una vía en una hora, capacidad es el número de vehículos que pueden pasar por esta vía en una hora.

Las condiciones ideales en las que se pueden conseguir los mayores valores de capacidad son¹⁰⁹:

- Circulación continua sin fricciones laterales con vehículos o personas
- Circulación compuesta sólo por vehículos ligeros, con ausencia total de camiones pesados, autobuses o vehículos especiales
- Carriles de 3,50 m. de ancho y aceras libres de obstáculos en una anchura de 1,80 m.

Pocas veces se dan estas condiciones ideales, pero si se cumplen, se puede estimar que la capacidad por carril en una calzada de sentido único de 2 o más carriles, es del orden de 2.000 vehículos/hora.

En calzadas de 2 carriles, con circulación en los dos sentidos, cuando el tráfico está equilibrado en los dos sentidos, pueden pasar hasta 1.000 vehículos/hora en total. Cuando en circunstancias extremadamente opuestas, casi todo el tráfico circula en un sentido, la vía funciona

¹⁰⁹ VALDÉS, A. et al. (1998) *"Ingeniería de tráfico"*. 3ª edición. Madrid, Bellisco.

prácticamente como un carril de una calzada de sentido único, es decir, que pueden pasar también 2.000 vehículos/hora.

La experiencia establece, pues, que la capacidad de una vía de 2 carriles con circulación en dos sentidos, es de 2.000 vehículos/hora en condiciones ideales, cualquiera que sea la distribución del tráfico en sus sentidos.

Circulación Discontinua

En una ciudad, en pocas ocasiones la circulación es continua, ya sea por las frecuentes intersecciones o por los obstáculos que constantemente surgen a lo largo de las calles.

Si la circulación es discontinua, existen tantas variables que es muy difícil establecer cifras tan concretas como en el caso de la circulación continua, siendo preciso analizar con mayor detalle las circunstancias de cada situación.

Con carácter general, se pueden establecer las dos limitaciones siguientes:

- Difícilmente pueden pasar por una vía más de 2.000 vehículos tipo por carril y hora de luz verde, incluso en condiciones ideales de progresión.
- Cuando los vehículos están parados por cualquier interrupción, no es normal que se muevan a un ritmo superior a 1.500 vehículos/hora por carril y hora de luz verde.

Se ha de tener en cuenta el tiempo en que la circulación es interrumpida para dar paso, en los cruces, a otras corrientes transversales de vehículos y de peatones que cruzan la calle.

La capacidad se mide en vehículos por hora de luz verde, por lo que dependerá del porcentaje de luz verde.

Cada intersección tiene una capacidad que representa el número máximo de vehículos que la pueden cruzar en un determinado período de tiempo en las condiciones geométricas, de tráfico y de regulación existentes.

Si las interrupciones provocadas por los agentes o por los semáforos suponen un 30% de cada hora, quiere decir que la capacidad será sólo un 70% de la que se ha estimado. Así, si hay semáforos y la luz verde en cada ciclo supone $2/3$ y la roja $1/3$, implica que la capacidad será sólo de $2/3$ de la que habría sin interrupciones a la circulación.

Niveles de Servicio

El nivel de servicio es un indicador del funcionamiento de una vía a lo largo de un tramo en el que pueden existir algunas intersecciones.

La velocidad de servicio, que es uno de los factores esenciales que sirven para establecer el nivel de servicio en un tramo, no tiene sentido en cada intersección aislada donde, incluso para el nivel de servicio más alto, puede imponerse la condición de que los vehículos se paren en la misma.

El nivel de servicio es también una medida del grado de comodidad del conductor, al que está vinculado el índice de congestión aparente de la intersección.

El nivel de servicio es un concepto que refiere la idea de mayor o menor comodidad o libertad de maniobra dentro de un flujo circulatorio. Se clasifica en 6 categorías, de la A hasta la F, siendo el nivel de servicio A aquél en que el conductor no ve limitada su capacidad de maniobra ni restringida su marcha por ningún tipo de circunstancia. Por el contrario, el nivel F es aquél en el que existe congestión, la circulación ha excedido el límite de capacidad de la vía y se producen detenciones y demoras importantes.

Cuando la intensidad del tráfico en una vía llega a valores próximos a su capacidad, se circula mal por la misma, la velocidad es baja, hay paradas frecuentes y el conductor está sometido a una tensión molesta.

Si se desea mantener un cierto nivel de servicio, la intensidad ha de ser muy inferior a la capacidad. La máxima intensidad compatible con un determinado nivel de servicio se denomina “intensidad de servicio para este nivel”.

El nivel de servicio se define teniendo en cuenta los factores siguientes:

- Velocidad y tiempo del recorrido
- Interrupciones del tráfico
- Libertad de maniobra para mantener la velocidad deseada
- Seguridad
- Comodidad en la conducción
- Economía

La complicación que supone valorar todos los factores justifica fundamentar la identificación de los niveles de servicio en dos de ellos:

- La velocidad o tiempo empleado en recorrer un tramo
- La relación entre la intensidad de servicio y la capacidad, o de la intensidad de tráfico prevista y la capacidad (índice de servicio o relación i/c)

Dado que la velocidad (o tiempo de recorrido) no depende únicamente de la intensidad del tráfico, sino de las características geométricas de la vía y de la pavimentación, no es posible establecer con carácter general unos niveles de servicio aplicables a todas las vías, siendo necesario referirlos a cada tipo concreto.

En general, en tramos urbanos, se valora la velocidad máxima que es posible mantener en condiciones de seguridad o “velocidad de servicio”. En zonas urbanas, donde las interrupciones son frecuentes, el índice medible es el tiempo utilizado en recorrer un tramo.

Condiciones que definen los Niveles de Servicio

Se establecen, con carácter general, 6 niveles de servicio, que componen todas las situaciones de tráfico que se pueden producir. Se identifican con las letras A a F.

Los niveles A a D se definen a partir de ciertos valores de la velocidad o tiempo de recorrido y del índice i/c . El nivel E corresponde a situaciones próximas a la saturación y el nivel F se produce cuando, por haberse excedido la capacidad de la vía, las condiciones son inestables y tanto la velocidad como la intensidad pueden fluctuar considerablemente.

NIVEL A: Situación de tráfico fluido, con intensidad de tráfico baja y velocidades altas, solamente limitadas por las condiciones físicas de la vía

NIVEL B: Circulación estable. No se producen cambios bruscos en la velocidad a pesar de que ya comienza a estar condicionada por otros vehículos, pero los conductores pueden mantener velocidades de servicio razonables y, en general, eligen el carril por donde circulan.

NIVEL C: Circulación estable, pero la velocidad y la maniobrabilidad están ya considerablemente condicionadas por el resto del tráfico. Los adelantamientos y cambios de carril son más difíciles, a pesar de que las condiciones de circulación todavía son tolerables.

NIVEL D: Situaciones que comienzan a ser inestables. Se producen cambios bruscos e imprevistos en la velocidad y la maniobrabilidad de los

conductores está muy restringida por el resto del tráfico. Unos pequeños aumentos de la intensidad obligan a cambios importantes de velocidad.

NIVEL E: La intensidad del tráfico está ya próxima a la capacidad de la vía. Las detenciones son frecuentes, siendo inestables o forzadas las condiciones de circulación.

NIVEL F: Circulación muy forzada, a velocidades bajas y con colas frecuentes que obligan a detenciones que pueden ser prolongadas. El extremo de este nivel es la absoluta congestión de la vía, la cual normalmente se produce durante las horas punta en muchas vías céntricas de las ciudades.

Índice de Congestión

Es una medida del nivel de servicio de cada intersección de un itinerario urbano. Es una medida de la utilización que se hace de cada acceso a una intersección durante una hora punta.

Se calcula por el número de veces que la luz verde del semáforo no permite el paso de todos los vehículos que se encontraban detenidos por la luz roja anterior, dividido por el número total de veces que aparece la luz verde en 1 hora.

En una intersección con semáforos se dice que un ciclo está congestionado en uno de los movimientos o, mejor, que una fase está saturada, cuando concurren las siguientes circunstancias:

- Siempre hay vehículos dispuestos a entrar en la intersección por todos los carriles cuando se enciende la luz verde

- Sigue habiendo vehículos intentando cruzar, sin que exista tiempo desaprovechado ni se observe una separación excesiva entre vehículos consecutivos, a lo largo de toda la fase

Medidas de Ordenación del Tráfico

El mayor problema de la circulación en las vías urbanas es el de la congestión debida principalmente a la falta de capacidad. Para suprimir la congestión se ha de intentar, en primer lugar, aumentar la capacidad. Las principales medidas para ello son:

- **Implantación de Sentidos Únicos:** Ofrece las siguientes ventajas:
 - Reducción de los puntos de conflicto en las intersecciones: En un cruce de dos calles de circulación en dos sentidos, en el que se permiten todos los movimientos, hay 16 puntos de conflicto. Si una de las calles es de sentido único, se reducen a 7. Si las dos calles son de sentido único, se reducen a 4. Como consecuencia, se reducen las pérdidas de tiempo y aumenta la capacidad en las intersecciones y como ésta limita la capacidad de toda la trama viaria, se aumenta la de toda la red.
 - Mayor coordinación de los semáforos: La perfecta coordinación de los semáforos para las velocidades adecuadas en cada caso, sólo es posible en vías de sentido único. El tiempo de espera en los semáforos puede reducirse en un 30%.
 - Ventajas para el estacionamiento: Se dispone de un mayor número de carriles en una dirección.
 - Mayor seguridad, especialmente para los peatones: En cuanto a los peatones: no tienen interferencia con los vehículos que giran en alguno de los cruces de la intersección; los tiempos de espera pueden ser menores; sólo han de atender a los vehículos que circulan por un lateral;

los pasos de peatones pueden establecerse en cualquier punto de la calle sin interferir con la onda de progresión. En cuanto a los vehículos: se eliminan posibles choques frontales y disminuyen los accidentes entre un 20 y un 40%.

- Aumento de la velocidad y reducción de pérdidas de tiempo
- Otras ventajas: Mejor aprovechamiento de los carriles impares y mayor facilidad para su vigilancia.

En su planeamiento se han de tener en cuenta, también, los siguientes inconvenientes:

- Necesidad de encontrar un itinerario alternativo adecuado: Las mayores dificultades surgen en los extremos del sistema. Lo ideal es que las calles confluyan en una intersección en Y
- Interconexiones entre las calles de sentido único: Las conexiones han de ser frecuentes, aproximadamente a menos de 300 metros. En las calles de conexión se produce un tráfico inducido importante, por lo que ha de establecerse también sentido único en estas calles transversales
- Aumento de recorrido: Pudiendo afectar al tráfico local
- Mayor desplazamiento para los usuarios de transporte público: Se alejan las paradas de los puntos de destino
- **Sentidos preferentes:** Cuando por falta de vías paralelas es imposible establecer sentido único en una calle, en el caso de que en ésta la intensidad en uno de los sentidos sea considerablemente importante respecto al total de la vía (tráfico asimétrico), se puede dar preferencia a dicho sentido:

- Asignando más carriles a éste que al opuesto

- Ampliando el número de carriles a cargo del estacionamiento en el lateral correspondiente

- Estableciendo coordinación semafórica precisamente en este sentido

- **Carril Reversible:** Si el desequilibrio de la calle no es permanente, si no alterno, de manera que el flujo importante sea por la mañana en un sentido y por la tarde en el opuesto, se puede establecer un carril reversible de los existentes en el centro.

- **Ordenación de los Giros a la Izquierda:** Cuando no se puede establecer sentido único en una calle en la que se necesita aumentar su capacidad, hay que ver si ésta se ve disminuida por la intensidad de algún movimiento de giro a la izquierda.
 - Si la proporción de vehículos que giran es mayor de un 10%, comienza a ser útil suprimir el giro.

 - Si es de un 20 o 30%, el aumento de capacidad que se consigue suprimiéndolo equivale a un 15 y un 20% respectivamente

- **Medidas referentes al Transporte Público:** Reservar carriles, e incluso calles, para este tipo de vehículos. En cuanto a la ubicación de las paradas Bus:
 - No situar unas frente a otras en calles de doble sentido, ya que se produciría un estrechamiento excesivo al coincidir autobuses en ambos laterales.

 - No situar las paradas inmediatamente antes o después de las intersecciones.

- **Ordenación del Estacionamiento:**

- En línea se obtiene una capacidad de 18 vehículos cada 100 metros.

- En batería: de 90°: 40 vehículos cada 100 metros

- de 60°: 35 vehículos cada 100 metros

- de 45°: 30 vehículos cada 100 metros

- **Prohibición de Estacionamiento:** Es aconsejable en toda calle que no tenga una anchura suficiente para 3 carriles si es de doble sentido, o para 2 carriles si es de un solo sentido. También es necesario si la capacidad de la calle no es suficiente respecto a la intensidad

2.4.2 MARCO NORMATIVO

El artículo 140 de la Constitución garantiza la autonomía de los municipios reconociendo, a continuación, que gozarán de autonomía plena y que su gobierno y administración corresponde a los respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en cuanto a las competencias locales, garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que han de ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta únicamente al control de constitucionalidad y de legalidad. Igualmente indica que los gobiernos locales de Cataluña tienen, en todo caso, competencias propias sobre diferentes materias en los términos que determinen las leyes, destacando, en el ámbito de la movilidad, la contenida en el artículo 84.2.h, en materia de circulación, servicios de movilidad y gestión del transporte de viajeros municipal.

La Ley 7/1985, de 25 de julio, Reguladora de las Bases del Régimen Local indica en su artículo 1, que los municipios son entidades básicas de la organización del Estado y canales inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, estuvo motivada por la exigencia de una nueva regulación, para sustituir el antiguo Código de la Circulación de 1934 y adaptar la norma a los principios de la Constitución, así como por la necesidad de disponer de un instrumento legal idóneo para afrontar la problemática del momento, no contemplada en toda su amplitud por la anterior normativa.

La magnitud del fenómeno de la circulación, con el trágico balance de siniestralidad ha movido a la Administración a abandonar la primitiva concepción, estrictamente policial de su actuación, para pasar a un planteamiento activo de la misma, orientada a promover la seguridad de la circulación y la prevención de accidentes, tanto en la carretera como en las zonas urbanas.

La utilización de la ley de bases como instrumento normativo previsto en el artículo 82 de la Constitución, para determinar los principios y criterios que han de seguirse en su posterior regulación, obedece a una doble motivación: por un lado, revestirla del rango legal requerido por su importancia y para amparar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en la ordenación del tráfico, y por otra, permitir que el Gobierno del Estado, en el desarrollo de la misma, disponga de un instrumento normativo idóneo, como es el Decreto Legislativo, para adaptar la regulación objeto de esta Ley de Bases y el alcance en ella previsto, a la multiplicidad de supuestos que la ordenación del tráfico comporta. La complejidad técnica de toda regulación sobre tráfico y seguridad vial, aconseja no someter la normativa en todos sus extremos a la consideración de las Cortes Generales y sí establecer las bases para la regulación legal en materia de tráfico, circulación de vehículos y peatones y seguridad vial.

El desarrollo de las competencias de las distintas Administraciones se ha de realizar bajo los principios de estrecha colaboración entre las mismas y las Corporaciones Locales.

La Ley 9/2003, de 13 de junio, de la Movilidad, del Parlamento de Cataluña, articula un sistema de planificación que engloba todos los medios de transporte, públicos y privados, el cual ha de establecer mecanismos que garanticen una movilidad ambiental y económicamente sostenible y ha de ofrecer a los ciudadanos y a las empresas una calidad de servicio de acuerdo con los estándares del País.

El “Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010”, marcaba como objetivo conciliar el desarrollo económico y las exigencias de una sociedad que demanda calidad y seguridad, al objeto de fomentar un transporte moderno y sostenible de cara al año 2010. En el mismo sentido y, por lo que respecta a su ámbito de aplicación, se dictó el Programa de acción europeo de seguridad vial.

Cataluña, junto a otras regiones del mundo, ha aceptado los retos de la Agenda 21, surgida de la Cumbre de la Tierra y reafirmada en la Cumbre de Johannesburgo¹¹⁰, un plan estratégico para favorecer un desarrollo cada vez más sostenible, marcándose como objetivo definir aquéllos retos y orientaciones sobre los que se ha de construir el futuro de sus ciudadanos y de su territorio. De acuerdo con esta estrategia, la Generalitat aprueba el Plan de Seguridad Viaria que, en sus sucesivas ediciones, revisa y propone las líneas estratégicas a seguir y las actuaciones para conseguir los objetivos generales en materia de seguridad viaria.

La Agenda 21 Local, por su parte, engloba un conjunto de actuaciones necesarias para avanzar hacia el desarrollo sostenible del municipio y ha de representar el punto de partida de un proceso de diálogo entre las autoridades locales y los componentes del tejido socioeconómico y político del propio municipio. En relación con ello, el Plan Local de Seguridad Vial, viene a establecer las líneas estratégicas dirigidas a conseguir el objetivo de reducir el número de accidentes, de acuerdo con el Plan de Acción Europeo de Seguridad Vial.

En relación con todo lo anterior, cabe señalar que la normativa de aplicación en materia de tráfico es muy variada y numerosa, abarcando la mayoría de las cuestiones que envuelven esta materia tan compleja. Es por ello que, a continuación, se hace una relación de las normas que, por su contenido,

¹¹⁰ CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002)

consideramos que pueden servir como normativa de referencia en materia de movilidad.

Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, el cual fue modificado por Ley 5/1997, de 24 de marzo; Ley 59/1997, de 19 de diciembre; Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre; Ley 11/1999, de 21 de abril; Ley 43/1999, de 25 de noviembre; Ley 55/1999, de 29 diciembre, Ley 62/2003, de 30 de diciembre; Ley 17/2005, de 19 de julio; Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre; Ley 18/2009, de 23 de noviembre; Ley 25/2009, de 22 de diciembre; y Ley 6/2014, de 7 de abril.

Real decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento general de vehículos, en su redacción dada por orden de 15 de septiembre de 2000, por el Real decreto 3485/2000, de 29 de diciembre, por la Orden PRE/3298/2004, de 13 de octubre, per la Orden PRE/1355/2005, de 16 de mayo, por el Real decreto 711/2006, de 9 de junio, por la Orden PRE/43/2007, de 16 de enero, por la Orden PRE/438/2008, de 20 de febrero, por Real decreto 224/2008, de 15 de febrero, por la Orden PRE/52/2010, de 21 de enero, por Real decreto 369/2010, de 26 de marzo y por el Real decreto 866/2010, de 2 de julio.

Real decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento general de circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Real decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de conductores, en la redacción dada por la Orden PRE/2356/2010, de 3 de septiembre.

Real decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, en la redacción dada por la Ley 21/2007, de 11 de julio y por Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

Real decreto 1507/2008, de 12 de setiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, en la redacción dada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

Real decreto 2042/1994, de 14 de octubre, que regula la inspección técnica de vehículos, en la redacción dada por el Real decreto 1357/1998, de 26 de junio, por el Real decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el Real decreto 711/2006, de 9 de junio y por el Real decreto 224/2008, de 15 de febrero.

Real decreto 1247/1995, de 14 de julio, que aprueba el reglamento de vehículos históricos.

Real decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992 las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación i extinción de autorizaciones.

Real decreto 170/2010, de 19 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores.

Real decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, en la redacción dada por el Real Decreto 369/2010.

Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

Orden INT/624/2008, de 26 de febrero, por la que se regula la baja electrónica de los vehículos descontaminantes al final de su vida útil.

Ordenanza general de convivencia ciudadana y uso de los espacios públicos de Tarragona. Dedicada su capítulo III, a la ocupación de los espacios públicos y circulación. Dentro de este capítulo, regula las ocupaciones por motivo de carga y descarga; los vados; la circulación de peatones y vehículos; la circulación de bicicletas, monopatines y similares; la parada y estacionamiento de vehículos; la retirada de vehículos de la vía pública; i establece disposiciones generales relativas a vehículos abandonados.

En el capítulo V, se hace una regulación de los límites y actuación ante casos de ruidos y gases producidos por los vehículos a motor, haciendo referencia a los sistemas de escape, límites de emisión sonora en los vehículos, medición de ruidos y gases y a la reparación de los vehículos infractores, así como a las señales acústicas.

Así mismo, en relación con la normativa de transportes, cabe tener presente la siguiente:

Taxis:

Ley 19/2003, de 4 de julio, del taxi. Aprobada por el Parlamento de Cataluña, al objeto de regular los servicios de taxi urbano e interurbano de Cataluña.

Transporte colectivo de viajeros:

Ley 12/1987, de 28 de mayo, aprobada por el Parlamento de Cataluña, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor.

Decreto 319/1990, de 2 de diciembre, del reglamento de la Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor, en Cataluña.

Transporte de escolares y menores:

Real decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, modificado por el Real decreto 894/2002, de 30 de agosto, por Sentencia de 11 de abril de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y por el Real decreto 965/2006, de 1 de septiembre.

Transporte de mercancías:

Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Real decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres.

Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transportes por carretera.

Transporte de mercancías peligrosas:

Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR), firmado en Ginebra, el 30 de septiembre de 1957.

Real decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español.

Decreto 174/1992, de 20 de julio, sobre ordenación de la inspección del transporte en Cataluña.

Normativa genérica de procedimiento sancionador en materia de tráfico:

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Sentencia de 28 de octubre de 2004, de la Sala tercera del Tribunal Supremo, que fija doctrina legal en relación con el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la cual se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora (Disposición final primera).

Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Sentencia de 17 de diciembre de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que fija doctrina legal en relación con los artículos 12.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 10.3 del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Real decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en la redacción dada por el Real decreto 116/1998, de 30 de enero, por el Real decreto 137/2000, de 4 de febrero, por el Real decreto 318/2003, de 14 de marzo y por la Sentencia de 27 de octubre de 2004, del Tribunal Supremo (BOE núm. 20, de 24 de enero de 2005).

2.4.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

El objetivo estratégico es mejorar los niveles de funcionamiento de la red viaria urbana con criterios de sostenibilidad y seguridad, en concordancia con la Carta Europea para la Seguridad Vial. En base a este objetivo general se articulan los siguientes programas y actuaciones:

1. Promoción de una movilidad sostenible y segura

Objetivo: Promover hábitos de movilidad sostenible y segura en la población en general y en determinados grupos de riesgo.

Acciones:

- Realización de campañas informativas en materia de movilidad
- Realización de Ferias y Certámenes relacionados con la movilidad y la seguridad vial
- Confección de documentos informativos en materia de movilidad y seguridad vial
- Comunicación diaria, en directo, a los informativos, sobre la situación del tráfico en la ciudad y de los acontecimientos que afecten a la movilidad
- Puesta en funcionamiento de un “Buzón Ciudadano”, que permita atender demandas específicas y sugerencias en la materia
- Realizar charlas dirigidas a la población en general y a grupos de riesgo (personas de edad, niños, jóvenes, y colectivos específicos)

2. Velocidad adecuada

Objetivo: Evitar la conducción a velocidad superior a la permitida, contribuyendo a reducir la accidentalidad y las graves consecuencias de la misma

Acciones:

- Realizar controles de velocidad con radar en las travesías y principales vías urbanas
- Realizar controles de velocidad en determinados entornos específicos (zonas escolares, puntos negros)
- Denunciar el exceso de velocidad en las travesías y vías de la red viaria urbana
- Realizar, en su caso, las diligencias policiales por presunto delito contra la seguridad del tráfico

3. Conducción sin alcohol ni drogas

Objetivo: Evitar la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas y sustancias estupefacientes, contribuyendo a una mejora de la seguridad vial en la red viaria

Acciones:

- Realizar controles preventivos de alcoholemia y drogas en los accesos de la ciudad y en los principales itinerarios de las zonas de ocio
- Realizar pruebas de alcoholemia y drogas a los conductores que presenten síntomas de conducir bajo sus efectos
- Realizar pruebas de alcoholemia y drogas a los implicados en accidentes de tráfico con víctimas
- Denunciar, en vía administrativa, la conducción con una tasa superior a la establecida en el RGC
- Instruir, en su caso, diligencias policiales por delito contra la seguridad del tráfico.

4. Preferencia de paso segura

Objetivo: Mejorar la seguridad y el régimen de funcionamiento de las intersecciones y las rotondas.

La red viaria urbana se caracteriza por su configuración con alta presencia o predominio de intersecciones, lo cual incide en lo que se denomina “tráfico interrumpido” o el que es igual, un tráfico afectado o condicionado por las preferencias de paso, señalizado o genérico, en sus intersecciones. Este hecho justifica que en las ciudades se dé prioridad al funcionamiento y la utilización de estas preferencias de paso, con el objetivo de contribuir a una mejora en la seguridad de las mismas y del tráfico en general.

Acciones:

- Realizar controles en las principales intersecciones de la red viaria urbana
- Vigilar las infracciones por no respetar la fase roja de un semáforo
- Vigilar las infracciones por no respetar la prioridad de paso en una intersección regulada con señal de “stop” o de “ceda el paso”
- Vigilar las infracciones por no respetar la prioridad de paso en una intersección sin señalizar (prioridad genérica a la derecha)
- Vigilar las infracciones por no respetar la prioridad de paso en una rotonda

5. Utilización de los elementos de seguridad pasiva

Objetivo: Reducir las consecuencias negativas de los accidentes por la no utilización de los elementos de seguridad pasiva (cinturón de seguridad, casco protección), contribuyendo a una mejora en la seguridad de los usuarios.

Acciones:

- Realizar controles específicos sobre la utilización de los elementos de seguridad
- Vigilar la no utilización adecuada del cinturón de seguridad
- Vigilar la no utilización del sistema de sujeción homologado en un pasajero menor de 3 años
- Vigilar la presencia de un pasajero menor de 12 años en el asiento delantero del vehículo sin utilizar un dispositivo homologado al efecto
- Vigilar la no utilización o la utilización inadecuada del casco de protección homologado

6. Carriles de circulación fluidos y seguros

Objetivo: Mantener un buen nivel de servicio en las principales vías de la red viaria urbana, con clara incidencia en las horas punta.

No podemos perder de vista el hecho de que el buen funcionamiento de la red viaria, manteniendo unos adecuados niveles de servicio, es uno de los principales objetivos de la movilidad y tiene su incidencia en la seguridad vial. Los estacionamientos indebidos constituyen uno de los factores que afecta a la capacidad del tráfico en un momento dado, sobre todo en las horas punta, pudiendo constituir un factor de riesgo para la movilidad.

Acciones:

- Realizar vigilancias programadas (itinerarios) en las principales vías, en las horas de mayor intensidad (horas punta)
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en carril de circulación
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en doble fila
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en un paso de peatones, sobre la acera o en zona peatonal
- Retirar con grúa los vehículos estacionados en estos espacios y que constituyen un obstáculo para la circulación o un riesgo para la misma

7. Reservas de estacionamiento

Objetivo: Mantener un buen funcionamiento de estos espacios de la vía pública destinados al funcionamiento de un servicio general e imprescindible para una movilidad sostenible y segura, así como el de determinados usuarios (minusválidos). Las reservas de estacionamiento han sido creadas ante la necesidad de priorizar determinados servicios o demandas que tienen una relación directa con una movilidad sostenible y segura. Así, las reservas para el transporte público (paradas BUS o Taxi) resultan imprescindibles para conseguir un buen nivel en el funcionamiento del transporte de personas que se ha de favorecer en detrimento de la utilización del vehículo privado. Similar argumento es aplicable a las reservas para la carga y descarga de mercancías que abastecen la multitud de establecimientos de la ciudad.

Acciones:

- Realizar vigilancias programadas (itinerarios) en las principales vías urbanas, en las horas de mayor utilización o demanda de las reservas (horarios reservas, horarios transporte público)
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en las reservas por “Parada BUS”
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en las reservas para “Taxi”
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en las reservas para “Carga y descarga”
- Vigilar los vehículos parados/estacionados en las reservas para “Minusválidos”
- Retirar con grúa los vehículos estacionados en dichas reservas

8. Intervención en la accidentalidad del tráfico

Objetivo: Dar auxilio y asistencia a los implicados, depurando responsabilidades y contribuyendo a la mejora de la seguridad viaria.

Acciones:

- Intervenir en los accidentes de tráfico dando un primer auxilio y asistencia a los implicados, contribuyendo a la depuración de las responsabilidades
- Elaborar informes y propuestas para reducir las causas de los accidentes y eliminar los llamados “puntos negros”
- Incrementar la investigación en materia de tráfico y seguridad vial

9. Ordenación y regulación del tráfico

Objetivo: Mejorar el nivel de servicio de la red viaria urbana

Acciones:

- Establecer niveles de servicio en el funcionamiento de las principales vías de la red viaria urbana
- Mejorar el funcionamiento de las intersecciones reguladas semafóricamente, para evitar o reducir los índices de congestión
- Estudio e implementación de la llamada “Onda Verde” en las principales vías urbanas, compatible con las velocidades adecuadas a cada vía
- Estudio y puesta en práctica, en su caso, de la eliminación de los “giros a la izquierda”
- Estudio e implementación de sentidos únicos en determinados viales de la red urbana
- Estudio de las demandas de estacionamiento, que permita la implantación de zonas específicas para diferentes usuarios
- Estudio, regulación e implementación de zonas de estacionamiento específicas para residentes, en las diferentes zonas de la red viaria
- Mantenimiento y mejora de los sistemas de información y gestión del tráfico

10. Movilidad sostenible

Objetivo: Fomentar la utilización de transportes alternativos a la utilización del vehículo privado

Acciones:

- Estudiar mejoras en el funcionamiento del transporte público en cuanto a la oferta (itinerarios, tipos de autobuses, frecuencia y horarios) en función de la demanda de cada zona
- Fomentar la intermodalidad en el transporte público
- Mejorar la accesibilidad de las paradas de transporte público
- Potenciar y fomentar el transporte público en los polígonos industriales
- Impulsar los planes de movilidad en los centros de trabajo
- Incrementar el número de aparcamientos disuasorios
- Fomentar la utilización de la bicicleta de acuerdo con la planificación estratégica a desarrollar
- Inspeccionar las condiciones técnicas de los diferentes tipos de vehículos para evitar la contaminación

11. Transporte seguro

Objetivo: Asegurar las condiciones en que se realiza el transporte colectivo de personas y mercancías por carretera.

Acciones:

- Realizar inspecciones de las condiciones en que se desarrolla el servicio público de taxis
- Realizar inspecciones de las condiciones en que se desarrolla el transporte colectivo de viajeros por carretera

- Realizar inspecciones de las condiciones en que se desarrolla el transporte de menores y escolares
- Realizar inspecciones de las condiciones en que se desarrolla el transporte de mercancías por carretera
- Realizar inspecciones de las condiciones en que se desarrolla el transporte de mercancías peligrosas por carretera

12. Espacio público accesible

Objetivo: Mejorar el acceso a los espacios y equipamientos públicos para garantizar el derecho de accesibilidad al colectivo de personas con movilidad reducida.

Acciones:

- Adecuar el espacio público favoreciendo su uso por los diferentes colectivos (niños, jóvenes, personas mayores ...)
- Suprimir barreras arquitectónicas y otras dificultades y obstáculos de la vía pública para colectivos con algún tipo de discapacidad (movilidad reducida, discapacitados sensoriales, etc.)
- Mejorar la conexión entre diferentes sectores de la ciudad (Centro – Periferia)
- Estudiar la posibilidad de instalación de escaleras mecánicas en algunos puntos del municipio para mejorar la accesibilidad
- Estudiar la posibilidad de peatonalización de algunas zonas (Casco Antiguo)

2.5 SEGURIDAD ESCOLAR

2.5.1 CONTEXTUALIZACIÓN



(Francesco Tonucci: "Cuando los niños dicen ¡Basta!")

"Los niños son capaces de intervenir, expresando opiniones y presentando propuestas sobre todos los problemas de la ciudad, pues ellos también los viven como cualquier otro ciudadano y desde su particular punto de vista, que es por lo común más bajo y más ignorado que los otros... En las últimas décadas, las ciudades se han modificado totalmente y de manera equivocada al adoptar como parámetro fundamental el trabajo de los adultos. Las viviendas, la circulación, la salud, la diversión, el gasto, se rigen por las pautas de un adulto trabajador. Como prueba de ello, basta pensar en el poder que hoy tiene el coche privado en la vida y en las características funcionales y estructurales de una ciudad... Probablemente se podría restituir la vida y calidad a nuestras ciudades si se emprendiese un nuevo camino basado en un proyecto que asuma como parámetro el juego de los niños. Pensar la vivienda, la circulación, la salud, la diversión, el gasto, naturalmente de todos, a la medida de un niño que tiene el deber de jugar... Las propuestas de los niños nos parecen triviales porque hemos perdido el sentido de la realidad..."¹¹¹

¹¹¹ TONUCCI, F. (2003) "Cuando los niños dicen ¡Basta!". Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

La relevancia de la Seguridad Escolar, viene dada por la propia naturaleza del bien a proteger, los jóvenes en proceso de formación y socialización.

La violencia juvenil constituye actualmente una importante preocupación por parte de los responsables de poner en marcha cuantas acciones puedan garantizar la paz ciudadana. Así, la propia Secretaría de Estado de Seguridad ha puesto de manifiesto la gravedad de este hecho donde cada vez hay una mayor participación de jóvenes en altercados violentos con utilización de armas prohibidas, la implicación de mayores y menores de edad penal o el elevado grado de organización que acompaña a los hechos, lo cual motiva que los servicios policiales incrementen la atención hacia este fenómeno para evitar el desarrollo de la espiral de violencia. La importancia que alcanzan estos hechos viene dada por algunas de las características que se reproducen en los mismos:

- La gravedad de los resultados de los delitos.
- La gratuidad de la acción violenta o la justificación, del todo inadmisibles, que los jóvenes delincuentes argumentan hacia sus prácticas.
- La extrema juventud de víctimas y agresores.

En la prevención de los hechos delictivos en el entorno escolar, tenemos que admitir que ninguna de las teorías de la criminología puede, aisladamente, determinar el origen y las causas de la delincuencia, sino que hemos de entender que en este fenómeno de la criminalidad y la delincuencia confluyen múltiples factores, personales, sociales y económicos, que están estrechamente relacionados unos con otros. Es decir, se ha producido un desplazamiento de las grandes teorías monolíticas que intentaban explicar todo el rango de las conductas delictivas en base a un único proceso causal unificador. En lugar de buscar la “piedra angular” de la criminología, se ha avanzado hacia la aceptación de la necesidad de explicaciones multifactoriales.

Las causas o motivaciones de la delincuencia juvenil son múltiples y la importancia de unas u otras es un factor variable en cada caso, que difícilmente se puede reconducir a un denominador común. La confluencia de varios factores en el hecho de la delincuencia ha sido puesta de manifiesto a través de la integración de varias de las teorías más importantes, llevada a cabo por Hans Joachim Schneider, quien literalmente ha establecido que¹¹²:

“La delincuencia infantil y juvenil tiene su origen en procesos defectuosos de aprendizaje social. Con los cambios sociales, el desarrollo de la sociedad y la transformación de la estructura socioeconómica cambian también el estilo de vida y las normas que determinan los comportamientos humanos. Dado que los nuevos comportamientos y normas se aprenden a distinta velocidad, nacen conflictos de valores y de comportamientos en el proceso de aprendizaje social (teoría del conflicto cultural). Si estos conflictos no se resuelven de manera pacífica y de mutuo acuerdo, tendrán como consecuencia la destrucción de valores (teoría de la anomia), lo cual produce, a través de la destrucción de grupos y de la personalidad, un aumento de la delincuencia. Si el desarrollo socioeconómico de determinadas áreas (barrios, zonas vecinales) continúa en retraso, se destruye la solidaridad entre los miembros de la comunidad (teoría de la desorganización social). Con la destrucción de la comunidad coincide el desarrollo de grupos de niños y jóvenes de la misma edad (teoría de la subcultura) donde se aprenden, con el apoyo del grupo, costumbres y justificaciones delictivas. El comportamiento delictivo no se aprende sólo por medio del resultado de determinados comportamientos, sino también a través de la habituación y la falta de comprensión de la legitimación y necesidad de comportarse según las normas sociales (teoría del aprendizaje social). Un niño o un joven aprenden a evaluar su comportamiento y considerarlo bueno o malo. Aprende las normas que determinan su comportamiento. Participará en comportamientos delictivos en función del

¹¹² SCHNEIDER, HANS JOACHIM, (1994). “Causas de la delincuencia infantil y juvenil”, *RDPCrim.*, Nº 4, Madrid, UNED.

apoyo obtenido hacia este tipo de comportamiento frente el comportamiento adecuado a las normas sociales y todavía más si este comportamiento ha sido definido ante él como deseable o, al menos, ha sido justificado como aceptable (teoría del refuerzo diferente). Los niños y los jóvenes delincuentes no han desarrollado afecto y vinculación a sus padres y profesores. La casa paterna y la escuela sólo tienen poca importancia para ellos. No han aprendido a desarrollar relaciones interpersonales. No persiguen unos fines a largo plazo y de acuerdo con la sociedad. No respetan la ley (teoría del control). Cuando la reacción oficial a la delincuencia es demasiado fuerte, cuando representa una dramatización, agrava la delincuencia juvenil. La delincuencia primaria, que podría normalizarse, se convierte en delincuencia secundaria: el autor reincidente fundamenta su vida y su identidad en la realidad de la delincuencia; desarrolla una autoimagen delincuente (teoría de la interacción)”.

Podemos concluir que las teorías expuestas contienen elementos que presentan algún tipo de vinculación con los objetivos y líneas de actuación de una Estrategia de Seguridad Local que incluya la Seguridad Escolar. A partir de los procesos causales que conducen a la comisión de actos antisociales, surgen estrategias preventivas y de intervención de la delincuencia. Podemos hablar, por un lado, de las estrategias preventivas en la fase pre-delictiva y, por otro, la prevención e intervención en la fase post-delictiva.

La fase pre-delictiva es aquella que se produce antes de que tengan que intervenir la policía y los tribunales. Se trataría de un tipo de prevención primaria cuyas estrategias van encaminadas a la educación preescolar, a la mejora de las capacidades de crianza y al tratamiento, temprano, de la conducta perturbadora, ámbito sobre el cual la Estrategia Local realiza su aportación.

Como resultado de la inquietud provocada por este fenómeno, ya se pusieron en marcha diferentes planes de actuación para prevenir y evitar la aparición y consolidación de grupos violentos y organizados de carácter

juvenil y para mejorar la seguridad escolar y la convivencia. Estos planes planteaban los siguientes objetivos:

- Fortalecimiento de la cooperación policial con las autoridades educativas en las actuaciones para mejorar la convivencia y la seguridad en el ámbito escolar.
- Desarrollo de actividades, charlas y conferencias en los centros escolares dirigidas a los alumnos impartidas por expertos policiales.
- Mejora de la vigilancia policial en las inmediaciones de los centros escolares.
- Establecimiento de mecanismos estables de colaboración entre los expertos policiales y las autoridades docentes, comunidad educativa, asociaciones de madres y padres, de alumnos y otras organizaciones.

La legislación sobre educación establece entre los principios que tienen que inspirar el sistema educativo, la transmisión y práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, el ejercicio democrático, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier forma de discriminación.

Esta labor educativa tiene que complementarse mediante la práctica, en los centros escolares, de actividades que permitan mejorar el conocimiento que los menores y jóvenes tienen sobre los principales problemas de seguridad ciudadana que les afectan como colectivo y sobre los recursos de que dispone la sociedad para la prevención de la delincuencia y la protección de las víctimas.

Al mismo tiempo la propia escuela, lugar de aprendizaje de la convivencia, tiene que ser ejemplo de los valores ciudadanos y de seguridad que quiere impulsar, lo cual exige un compromiso de los poderes públicos y del resto de agentes sociales para la erradicación, en el entorno escolar, de cualquier conducta violenta, muy especialmente de las derivadas de la violencia entre iguales, el acoso escolar o el bullying, pues tanta importancia tendrá la

adquisición de conocimientos adecuados para lograr un futuro profesional personal y social deseado, como que los centros educativos proporcionen el ambiente de paz y seguridad en el cual los menores puedan formarse y socializarse adecuadamente. En este sentido, se hace necesario profundizar en la coordinación entre la comunidad educativa y los expertos policiales en esta materia, de cara a facilitar el intercambio de conocimientos y la búsqueda de soluciones en los casos que lo requieran, pues el conocimiento en el ámbito escolar de las funciones de los cuerpos policiales ayuda a mejorar la confianza de los menores y jóvenes en los mismos, favoreciendo su implicación en valores vinculados a la seguridad y la colaboración ciudadana y al desarrollo de conductas pro-activas en el rechazo y denuncia de los actos de violencia que puedan darse.

Igualmente, la seguridad vial constituye un ámbito de especial interés entre la población escolar, quienes forman parte de los elementos del tráfico ya sea en la condición de peatón o como posible usuario de los ciclomotores, independientemente de su potencialidad como futuro usuario de todo tipo de vehículos. La relevancia de la seguridad vial está justificada por el hecho de que en la Unión Europea los accidentes de tráfico constituyen la principal causa de mortalidad de los menores de 45 años, lo cual implica que la problemática vinculada a los accidentes de tráfico y las trágicas consecuencias de los mismos se convierta en una cuestión de primer orden.

Vinculado al ámbito de la seguridad vial de los escolares, han surgido iniciativas que, con la denominación “Camino Escolar”, tienen por objetivo contribuir a la seguridad de los menores, promoviendo y facilitando que puedan acudir en las escuelas a pie y de forma autónoma, sin necesidad que sean acompañados de personas adultas, por un itinerario conocido y seguro. Hasta no hace mucho tiempo, la mayoría de la población infantil acudía en la escuela sin precisar la compañía de personas adultas en su trayecto. Esta tendencia ha cambiado en los últimos años en que la mayoría va acompañado de los padres u otras personas adultas, siendo muy pocos los que acuden solos, hecho que genera en la población infantil carencias que

cada día se hacen más notables, entre las cuales destacan la dificultad para reconocer el entorno, para desplazarse con autonomía, sedentarismo, falta de relación con los otros niños en la calle, etc. Así mismo, el aumento de la circulación de vehículos en las vías de la ciudad favorece este cambio en la manera de acudir a la escuela.

El objetivo del Camino Escolar es potenciar la movilidad a pie de los niños y jóvenes que se desplazan diariamente a los centros educativos, para que esta actividad se realice de manera autónoma, sostenible y segura. Para poderlo hacer se tienen que conocer las pautas de movilidad de los escolares y detectar las deficiencias, tanto de seguridad vial como de seguridad ciudadana. Para llevar a cabo este programa ha de realizarse un buen trabajo de campo en toda la ciudad, analizando los problemas fundamentales del entorno del centro escolar, desde el punto de vista de los accesos, la seguridad y los hábitos diarios en referencia a la movilidad.

En definitiva, podemos concluir que las líneas de actuación de la Estrategia de Seguridad en el ámbito de la Seguridad Escolar tienen que ir dirigidas a la intervención en dos ámbitos de la seguridad de los menores.

- Por un lado, dentro de la esfera de la socialización, propiciar unas actitudes favorables en relación con los diferentes aspectos de la vida de la ciudad que entrarían dentro del ámbito de la seguridad, como son la seguridad vial, el vandalismo, el consumo de alcohol y drogas, etc.
- En segundo lugar, ofreciendo protección a un sector de población muy vulnerable dentro de un entorno cada vez más complejo.

Éstas y otras manifestaciones en torno a la seguridad en el entorno escolar, son objeto de demanda por parte de la comunidad educativa, (dirección de los centros escolares y AMPAS), que hacen llegar a los centros directivos de la seguridad, constituyendo los Ayuntamientos -y sus cuerpos de seguridad-, uno de los primeros destinatarios de las mismas.

2.5.2 MARCO NORMATIVO

La educación es un derecho de todas las personas, reconocido en nuestro ordenamiento jurídico y en el ordenamiento internacional, que supone el factor principal en la generación de capital humano, contribuyendo al crecimiento del capital social y configurándose como un elemento de cohesión social y cultural a través de la igualdad de oportunidades.

Una de las más altas funciones de los poderes públicos democráticos es, pues, garantizar de una manera efectiva el derecho a la educación para todos, removiendo los obstáculos de todo tipo que lo dificulten.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, amplía las competencias de la Generalitat en materia educativa y determina que todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a ella en condiciones de igualdad. Asimismo, garantiza a los municipios de Cataluña un núcleo de competencias propias, entre otras, y en los términos que determinen las leyes, sobre las materias referentes a la ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad, la regulación y gestión de los equipamientos municipales, (...) la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar (...).

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación establece, entre los principios que han de inspirar el sistema educativo, la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, el ejercicio democrático, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como los que ayuden a superar cualquier forma de discriminación.

La preocupación por las cuestiones relacionadas con la seguridad de los niños y jóvenes en la escuela y en otros espacios donde desarrollan su vida, ha impulsado la puesta en marcha de diversas iniciativas en este ámbito, tanto a nivel estatal, autonómico y local.

El Gobierno del Estado, con el acuerdo de los sindicatos de enseñanza, organizaciones de centros educativos y asociaciones de padres y madres de alumnos, ha aprobado en marzo de 2006 el “Plan para la mejora de la convivencia escolar”, con la finalidad de fomentar hábitos y conductas que promuevan la convivencia en estos entornos. El Ministerio del Interior ha cooperado en este plan a través de su participación en el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar y la Prevención de conflictos y otras iniciativas como el Portal de la convivencia del Ministerio de Educación y Ciencia. Por su parte, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, reunido en Madrid el 20 de abril de 2006 acordó la constitución de un grupo de trabajo sobre “juventud y seguridad”, con el objetivo de proponer medidas, en el campo de la cooperación policial con las administraciones públicas y los agentes sociales, para contribuir a abordar las materias de seguridad ciudadana relacionadas con los jóvenes.

Una de las conclusiones del citado grupo de trabajo se ha materializado con la firma, el 18 de diciembre de 2006, de un Acuerdo marco entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio del Interior para la convivencia y mejora de la seguridad escolar. Para desarrollar el citado acuerdo y hacer efectivas otras propuestas del grupo de trabajo, la Secretaría de Estado de Seguridad aprobó la Instrucción 3/2007 que recoge las líneas de actuación a seguir en esta materia y la colaboración que han de prestar las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

En cumplimiento de esta Instrucción, la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil elaboró el Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad escolar, de febrero de 2007, que desarrolló su contenido y la ejecución de las correspondientes medidas operativas. El objetivo de este

Plan Director, con vigencia para los cursos escolares 2007-2008 y 2008-2009, era dar cumplimiento a la Instrucción 3/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad en el sentido siguiente:

1.- Responder de manera coordinada y eficaz a las cuestiones relacionadas con la seguridad de los niños y jóvenes en la escuela y en su entorno, fortaleciendo la cooperación policial con las autoridades educativas para mejorar la convivencia y la seguridad en el ámbito escolar.

2.- Impulsar el desarrollo de actividades, charlas y conferencias, en los centros escolares dirigidos a los alumnos e impartidas por expertos policiales.

3.- Mejorar la vigilancia policial en las inmediaciones de los centros escolares.

4.- Impulsar el establecimiento de mecanismos estables de colaboración entre los expertos policiales y las autoridades docentes, comunidad educativa, asociaciones de padres y madres de alumnos y otras organizaciones.

Entre las actividades desarrolladas, destacan la realización de conferencias y charlas a los alumnos, centradas en los riesgos que para su seguridad derivan del acoso escolar, el consumo de drogas y alcohol, las bandas juveniles y la xenofobia, y la inadecuada utilización de las nuevas tecnologías. Además, se han realizado numerosas reuniones con la comunidad educativa, tanto con directores de centros y profesores como con padres de alumnos, se ha mejorado la vigilancia policial en las inmediaciones de los centros docentes y se ha puesto a disposición de los centros escolares un experto policial en materia de menores y jóvenes, al que poder consultar cualquier problema de seguridad que les afecte de forma especial.

Por Instrucción nº 9/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad, para dar continuidad al Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad escolar, se acordó la ampliación del período de vigencia de la anterior Instrucción y del Plan Director, permitiendo el desarrollo de numerosas actividades preventivas en los centros educativos a cargo de personal adscrito a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías Locales, con la utilización de material educativo específico, elaborado conjuntamente con el Ministerio de Educación.

Por parte de la Policía de la Generalitat–Mossos d’Esquadra, se ha elaborado el Plan de Seguridad en los Centros Educativos para los cursos 2009-2011. Este plan de acción, que aglutina e implementa un conjunto de acciones que ya se llevaban a cabo en todo el territorio, pretende la reordenación y posterior valoración de las acciones desarrolladas, con el objetivo de determinar actuaciones futuras para la prevención de problemáticas que puedan afectar al ámbito educativo.

Siendo el objetivo estratégico contribuir a la mejora de la seguridad en el ámbito escolar y reducir la percepción de inseguridad que afecta a los usuarios y trabajadores de los centros educativos, las líneas estratégicas son:

- Promover el trabajo transversal
- Potenciar la vertiente preventiva
- Identificar la cifra oculta delincinencial
- Dar respuestas eficaces
- Aumentar la seguridad en los desplazamientos
- Seguimiento del Plan de Acción

Por parte de la Policía Local, se vienen realizando numerosas actuaciones en este ámbito, entre las que cabe destacar la estrecha colaboración con los demás cuerpos policiales implicados, actividades formativas e informativas, conferencias, reuniones con personal docente, con las AMPAS, vigilancias

de centros escolares, control del tráfico en las entradas y salidas de los centros, visitas programadas a dependencias policiales, concursos escolares, así como otras muchas actividades, todas ellas encaminadas a conseguir una mayor proximidad con el entorno educativo de cara a la prevención de la seguridad en el mismo.

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, aprobada por el Parlamento de Cataluña, evidencia la aspiración de la sociedad catalana a proporcionar la mejor educación a las nuevas generaciones y, más allá, a continuar dando oportunidades educativas a todos durante toda su vida.

La promulgación de la citada Ley de educación se inspira en el precepto estatutario sobre los derechos, los deberes, las libertades y las competencias en el ámbito de la educación y quiere darle cumplimiento. Pretende que la práctica educativa responda mejor a la diversidad de los alumnos catalanes, de manera que la institución escolar de Cataluña pueda adoptar, en todo momento, medidas concretas para satisfacer las situaciones que presenta una sociedad compleja y cambiante como la del siglo XXI. Establece la base jurídica de la Administración educativa poniendo las bases de la cooperación estable entre la Administración Local y la Administración educativa. El municipio y, si es preciso, los otros Entes Locales, como administraciones más próximas a los ciudadanos, son ámbitos donde se pueden concretar los compromisos de la sociedad con la educación, en aplicación de los principios de proximidad y subsidiariedad.

2.5.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

El objetivo estratégico consiste en garantizar la seguridad en el ámbito escolar del municipio y reducir la percepción de inseguridad que afecta a los usuarios y trabajadores de los centros educativos. Pretende mejorar la seguridad de los escolares incidiendo en sus entornos más directos, contribuyendo pedagógicamente a la configuración de actitudes favorables a la seguridad integral, tanto viaria como en el ámbito de la convivencia ciudadana. Incluirá acciones dirigidas a la educación vial, a la configuración de los caminos escolares seguros, a la protección escolar mediante la regulación del tráfico en horas punta, al control de las condiciones en que se desarrolla el transporte escolar, al seguimiento del absentismo escolar, etc. Desde esta perspectiva desarrollará los siguientes programas:

1. Cooperación Policía – Escuela

Objetivo: Reforzar la cooperación policial con la comunidad educativa, estableciendo mecanismos de comunicación y trabajo transversal, que posibiliten una mejora en la convivencia y seguridad en el ámbito escolar.

Acciones:

- Establecer mecanismos de comunicación directa con cada centro escolar (interlocutor de cada centro)
- Realizar actividades de colaboración entre los profesionales policiales y la comunidad educativa (autoridades docentes, AMPAS, asociaciones de alumnos, etc.)
- Realizar seguimientos de las problemáticas específicas detectadas en cada centro
- Colaborar en el seguimiento y control del absentismo escolar

2. Prevención desde la Escuela

Objetivo: Contribuir a la socialización de los alumnos favoreciendo la configuración de actitudes preventivas y favorables hacia la seguridad integral

Acciones:

- Facilitar información general a los menores y jóvenes sobre los principales problemas de seguridad que les afectan como colectivo (acoso escolar; consumo de drogas y alcohol; bandas juveniles; conductas incívicas y vandálicas; racismo y xenofobia; riesgos de seguridad asociados a las nuevas tecnologías, etc.)
- Realizar actividades dirigidas a la educación vial de los escolares (charlas, certámenes y concursos, certámenes de seguridad vial, etc.)
- Mejorar su conocimiento y confianza en relación con el funcionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el servicio público que dan a la comunidad (jornadas de puertas abiertas, visitas guiadas, etc.)

3. Entorno Escolar Seguro

Objetivo: Mantener un buen nivel de seguridad en las calles, parques y alrededores de las escuelas

Acciones:

- Vigilar y prevenir el consumo de drogas y alcohol a las inmediaciones de los centros
- Vigilar y prevenir la afluencia de las llamadas bandas juveniles
- Vigilar y prevenir la comisión de conductas incívicas
- Estudio de mejoras viales y estructurales que favorezcan la seguridad de los escolares
- Reparación de los daños ocasionados por actitudes incívicas

4. Movilidad escolar

Objetivo: Fomentar una movilidad sostenible y segura en los centros escolares

Acciones:

- Regular el tráfico en las horas de entrada y salida de los centros
- Creación de itinerarios o “caminos escolares seguros”
- Promocionar el uso del transporte público para acceder a los centros escolares
- Inspeccionar los transportes escolares de cada centro
- Establecer medidas de tráfico encaminadas a moderar la velocidad en el entorno de los centros escolares
- Estudiar la posibilidad de establecer aparcamientos de bicicletas a los centros escolares

2.6 PROTECCIÓN CIVIL

2.6.1 CONTEXTUALIZACIÓN

Declaración de Pekín

“Protección y asistencia para todos frente a las catástrofes en el siglo XXI”

Plan de acción mundial para el fomento de la protección civil

“Nosotros, los participantes en la XI Conferencia Mundial de la Protección Civil,

- *Reafirmamos la necesidad absoluta de asegurar protección y asistencia en caso de catástrofes*
- *Estamos convencidos de que las estructuras de protección civil al funcionar en un marco multisectorial constituyen el órgano de gestión ideal de las múltiples y diversas operaciones de salvaguarda de la vida, bienes y medio ambiente*
- *Insistimos en la importancia que reviste la prevención al ser un elemento indispensable en toda política de desarrollo socioeconómico a largo plazo*
- *Subrayamos la necesidad de fomentar y reforzar la cooperación internacional en materia de gestión de situaciones de emergencia y de protección civil; con este espíritu, se invita a los Estados que disponen de conocimientos especializados y recursos adecuados a apoyar a los Estados en desarrollo en sus intentos de poner en marcha las estructuras destinadas a asegurar una protección eficaz de la población*
- *Hemos adoptado un plan de acción mundial para el fomento de las estructuras de la protección civil según el cual consigna lo que sigue, especialmente:*
 - *una doctrina de base relativa a las estructuras nacionales de protección civil*
 - *un convenio - marco de asistencia mutua en materia de protección civil*
 - *un llamamiento para la armonización de los procedimientos relativos a las situaciones de emergencia*
 - *principios fundamentales de la protección civil basados en valores reconocidos y aceptados en el plano universal*
 - *un plan de promoción y difusión del derecho internacional humanitario relativo a la protección civil*
- *Nos comprometemos a promover este plan ante los Estados y todas las organizaciones nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, interesadas*
- *Exhortamos a todos los Estados, en particular de las regiones más vulnerables a las catástrofes naturales y ocasionadas por el hombre, a referirse a este plan en su obstinación para desarrollar o consolidar los servicios nacionales de protección civil*
- *Y subrayamos el papel de la Organización Internacional de Protección Civil (OIPC) como organización que federa los servicios nacionales de protección civil e instancia normativa en el ámbito de la protección de las poblaciones frente las catástrofes naturales y ocasionadas por el hombre”.*

(Declaración de Pekín, adoptada durante la XI Conferencia Mundial de la Protección Civil. 26 – 28 de octubre de 1998, Pekín, República Popular de China)

De acuerdo con la definición de la Organización Internacional de Protección Civil, la protección civil es el sistema por el cual cada país proporciona la protección y la asistencia para todos ante cualquier tipo de catástrofe (desastre) o accidente relacionado con ello, así como la salvaguarda de los bienes del conglomerado y del medio ambiente.

La protección civil nace el 12 de agosto de 1949 con el Protocolo 1 adicional al Tratado de Ginebra *“Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales”*, que es una de las disposiciones otorgadas para cumplimentar el trabajo de la Cruz Roja. Este Protocolo fue adoptado en Ginebra, el 8 de junio de 1977 y se aprobó por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 21 de diciembre de 1982, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de enero de 1983 y promulgado el día 22 de diciembre de 1983.

La mencionada disposición establece:

“1.- Se entiende por Protección Civil el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia. Estas tareas son las siguientes:

- 1. Servicio de alarma*
- 2. Evacuación*
- 3. Habilitación y organización de refugios*
- 4. Aplicación de medidas de oscurecimiento*
- 5. Salvamento*
- 6. Servicios sanitarios, incluidos los primeros auxilios, y asistencia religiosa*
- 7. Lucha contra incendios*
- 8. Detección y señalamiento de zonas peligrosas*

9. *Descontaminación y medidas similares de protección*
10. *Provisión de alojamiento y abastecimiento de urgencia*
11. *Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en zonas damnificadas*
12. *Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables*
13. *Servicios funerarios de urgencia*
14. *Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia*
15. *Actividades complementarias necesarias para el desempeño de cualquiera de las tareas mencionadas incluyendo, entre otras, la planificación y la organización*

2.- *Se entiende por organismos de protección civil los establecimientos y otras unidades creadas o autorizadas por la autoridad competente de una Parte en conflicto, para realizar cualquiera de las tareas mencionadas y destinadas y dedicadas exclusivamente al desempeño de esas tareas.*

3.- *Se entiende por personal de organismos de protección civil las personas asignadas por una Parte en conflicto exclusivamente al ejercicio de las tareas mencionadas, incluido el personal asignado exclusivamente a la administración de esos organismos por la autoridad competente de dicha Parte.*

4.- *Se entiende por material de organismos de protección civil el equipo, los suministros y los medios de transporte utilizados por esos organismos en el desempeño de las tareas mencionadas”.*

El postulado básico de la protección civil es: “La Salvaguarda de la vida de las personas, sus bienes y el entorno”

La perspectiva actual de la protección civil fija la atención en las fuerzas físicas que provocan la situación de catástrofe y en el impacto o daño

resultante. Se trata de combatir y mitigar los riesgos a los que las sociedades están sometidas. Así, surgen en los diferentes países las organizaciones y sistemas de protección civil, en diferente grado de desarrollo, de acuerdo con la evolución del respectivo país.

Al mismo tiempo se incrementa el esfuerzo dirigido hacia la atención social de la emergencia, que es un pilar básico a la hora de reducir las consecuencias del impacto. Es obvio que los atentados terroristas del 11-S y del 11-M no sólo dejan unos muertos y unos heridos, sino que también provocan que muchas personas sufran patologías psíquicas de diversa consideración y que también han de contemplarse dentro de la fase de rehabilitación o reconstrucción posterior a una catástrofe.

De acuerdo con la definición de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, *“la protección civil es un servicio público que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública, en las que pueda peligrar de forma masiva la vida e integridad física de las personas y a la propia protección de éstas y sus bienes en los casos en que estas situaciones se produzcan”*.

De este modo, la protección civil se dirige a situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, entendiendo por éstas, *“acontecimiento inesperado e inhabitual que sobreviene brusca y rápidamente, afectando a una colectividad humana y que produce daños importantes, tanto en las personas (numerosas víctimas) como en los bienes materiales (deterioro o destrucción del entorno en que se encuentra la población en cuestión)”*.

El concepto de protección civil va más allá del objetivo de seguridad ciudadana que persiguen las fuerzas y cuerpos de seguridad. No se trata sólo de mantener el orden público, sino que la protección civil cubre el creciente incremento de los riesgos a los que está sometida la población, ya sean riesgos naturales (inundaciones, terremotos, etc.), riesgos derivados del progreso industrial y desarrollo tecnológico (explosiones de gas,

accidentes de tráfico, emanaciones radiactivas, contaminación ambiental etc.) o los producidos como consecuencia de la negligencia humana (incendios forestales producidos por dejar una hoguera encendida en el monte) o de la intencionalidad criminal (atentados terroristas).

La protección civil es una cuestión de organización, por lo cual se plantea la necesidad de elaborar planes de emergencia, entendiendo el término planificación como sinónimo de organización coordinada, establecida de antemano para poder dar respuesta inmediata a las distintas situaciones de emergencia que se presenten en los diferentes ámbitos territoriales.

Las funciones básicas de la protección civil serían, pues, las siguientes:

- **Previsión:** Analizar los supuestos de riesgo, sus causas y efectos, así como las zonas que puedan resultar afectadas (inventario de riesgos).
- **Prevención:** Adoptar las medidas necesarias para evitar o reducir las situaciones de peligro con los medios disponibles (catálogo de recursos).
- **Planificación:** Elaborar los planes de emergencia, las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- **Intervención:** Coordinar y dirigir la intervención de todos los elementos componentes de la protección civil para la protección y auxilio de las personas y los bienes.
- **Rehabilitación:** Asistir a los órganos institucionales competentes en la planificación y actuación de medidas para el restablecimiento de los servicios públicos esenciales y de las condiciones socioeconómicas y ambientales indispensables para normalizar la vida de las comunidades afectadas.

Los **principios básicos** que tienen que regir en un sistema de protección civil que persiga estos objetivos son los siguientes:

1. **Autonomía de organización y gestión.** Todas las administraciones públicas (estatal, autonómica y local) tienen que disponer, dentro de su ámbito jurisdiccional, de una organización autónoma y suficiente para el desarrollo de las funciones de protección civil que les corresponde.
2. **Coordinación.** Constituye el principio fundamental de la protección civil. Para que ésta sea eficaz es imprescindible que haya coordinación en las intervenciones operativas de todos los servicios públicos y recursos privados. La limitación de medios en cualquier catástrofe hace necesaria la coordinación de toda la estructura organizativa del sistema de protección civil.
3. **Complementariedad.** La protección civil es complementaria de otros servicios y sólo actúa ante la ausencia de medios o insuficiencia de éstos, movilizandolos cuantos sean necesarios para complementar y corregir los efectos de la emergencia, evitando, en todo caso, que se produzca la duplicidad de medios.
4. **Subsidiariedad.** Los diferentes escalones que configuran la organización de protección civil aseguran la atención subsidiaria, de forma que los superiores tengan que afrontar las emergencias que no puedan atender los inferiores, en razón de la insuficiencia de recursos o la evolución expansiva del fenómeno.
5. **Solidaridad.** Constituye un principio fundamental para la ejecución de una acción conjunta, puesto que las consecuencias de una catástrofe o calamidad pública afectan a la totalidad de las administraciones públicas y de la ciudadanía.

6. **Integridad.** Toda organización y actuación de los medios de cada una de las administraciones públicas ha de ser concebida de forma que se asegure su integración eficaz, tanto en los aspectos doctrinales como técnicos.

7. **Información.** Los ciudadanos tienen que estar suficientemente informados sobre cómo actuar ante una emergencia, así como de la evolución de ésta y sus consecuencias, por lo que los poderes públicos dirigirán esta información a través de los medios de comunicación. Tiene que existir una información completa y extensiva sobre los riesgos, medios, recursos, organización y actuaciones en ambas direcciones entre las administraciones y con los ciudadanos, quienes tienen el deber de colaborar.

8. **Planificación.** Toda acción de protección civil, por simple que sea, tiene que obedecer a una previa planificación. Los planes de emergencia regulan la actuación de los órganos que integran el sistema de protección civil en los correspondientes ámbitos territoriales o especiales, obedeciendo a unos criterios generales comunes que aseguran una coherencia entre todos ellos y su posible integrabilidad.

La noción de Riesgo

Un primer concepto a tener en cuenta es el de “riesgo”, el cual de una manera sencilla puede considerarse como el número de víctimas, heridos, daños a la propiedad, degradación ambiental y efectos sobre la actividad económica y otras actividades sociales, que pueden producirse como consecuencia de un desastre.

El riesgo (R) está determinado por 3 factores: exposición (E), peligrosidad (P) y vulnerabilidad (V), siendo su cuantificación, el producto de los mismos:

$$R = E \times P \times V$$

La exposición, son las personas o elementos que se pueden dañar: la población, los edificios y obras civiles, las infraestructuras, los valores medioambientales, las actividades económicas, los servicios públicos, etc., existentes en el área potencialmente afectada.

La peligrosidad, se corresponde con la probabilidad que un suceso potencialmente peligroso ocurra durante un cierto período de tiempo y en un lugar determinado. Es por lo tanto, un factor de riesgo externo, propio del fenómeno peligroso de que se trate.

La vulnerabilidad, se corresponde con la condición de una comunidad ante el impacto de un fenómeno peligroso determinado, debida a factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan su susceptibilidad y su exposición. Se trata de un factor de riesgo interno, propio de la comunidad expuesta.

El riesgo y los elementos que lo definen (factores de riesgo), existen con carácter previo a la catástrofe y pueden ser objeto de identificación, evaluación, reducción y control, mediante una acción social apropiada. Desde esta perspectiva, podemos entender la gestión de los riesgos como el conjunto de políticas, decisiones administrativas y actividades operativas que aplicadas antes, durante o después de los desastres, tienen por finalidad evitar la producción de los mismos o reducir sus consecuencias.

Los Riesgos pueden clasificarse según su origen o su poder destructor.

1. Según el origen

Riesgos de origen natural (no biológico). Se clasifican en riesgos geológicos, climáticos, biológicos, cósmicos o globales y mixtos.

- **Geológicos:** Son los provocados por la propia dinámica de la parte sólida de la tierra (Terremotos, Tsunamis, Volcanes, Movimientos de Tierra, Hundimientos de Terreno, Radiactividad Natural).
- **Climáticos:** Son los provocados por la dinámica atmosférica (Incendios Forestales, Ciclones - Huracanes, Nevadas, Heladas, Vendavales, Sequía, Rayos, Granizo).
- **Cósmico – Global:** Son los motivados por acontecimientos extraterrestres (Caída de Meteoritos, Efecto Invernadero, Rayos UV – Capa de Ozono).
- **Mixtos:** Son los provocados por diversas causas ya sean geológicas o climáticas (Inundaciones, Desprendimientos, Erosión).

Riesgos de origen Biológico. En algunas clasificaciones, se encuadran dentro de los otros grupos, según el origen natural, tecnológico o humano de los mismos. La consideración de un grupo exclusivo está motivada por el hecho de la uniformidad técnica y de competencias, dentro del ámbito sanitario, para hacerlos frente.

- Epidemias
- Picaduras, mordiscos, etc.
- Manipulación biológica

Riesgos de origen humano – tecnológico. Son los provocados por la existencia de actividades de carácter tecnológico, de errores en la manipulación y tratamiento de sustancias peligrosas industriales. En sentido estricto son de origen humano, pues en todo caso, es el error humano el causante del accidente.

- Transporte de mercancías peligrosas
- Riesgo químico

- Riesgo nuclear
- Incendios y explosiones

Riesgos de origen humano (antrópico). Son los que tienen un origen humano no tecnológico industrial, que son debidos a procesos tan típicamente humanos como la violencia (terrorismo, guerra) o el pánico (aglomeraciones), o simplemente errores.

- Aglomeraciones en actos lúdicos
- Accidentes de circulación por carretera, mar o aire
- Terrorismo
- Guerra
- Actividades deportivas y de ocio
- Accidentes por mal tratamiento de productos alimentarios

2. Según su poder destructor:

Desde el punto de vista de la protección civil, los riesgos se clasifican según el potencial destructor de los fenómenos, de forma que se vean implicadas la Administración Local, Autonómica o Estatal. Así, la Norma Básica de Protección Civil (RD. 407/1992) los clasifica en:

- **Riesgos objeto de Planes Especiales Básicos: Guerra y Riesgo Nuclear.** Son riesgos en los cuales, en el supuesto que se produzcan, se verá afectado el interés nacional y por lo tanto intervendrán todas las administraciones, correspondiendo la dirección de las actuaciones de emergencia a la Administración Estatal.
- **Riesgos objeto de Planes Especiales No Básicos.** Son riesgos en los que, ocasionalmente, se puede ver afectado el interés nacional (Riesgo Sísmico, Riesgo Volcánico, Riesgo por Inundaciones, Riesgo Químico, Riesgo de Incendios Forestales, Riesgo de Transporte de Mercancías Peligrosas).

- **Riesgos objeto de Planes Territoriales.** Son el resto de riesgos. Corresponden a accidentes más cotidianos y de menor envergadura que se suelen resolver a nivel local.

El Riesgo Nuclear

Por su relevancia y afectación hemos de hacer una referencia especial a este tipo de riesgo tecnológico.

La generación de energía eléctrica a partir de energía nuclear en centrales nucleares de potencia es una actividad industrial que, al igual que otras actividades industriales, reporta unas determinadas ventajas para la sociedad, pero comporta también ciertos riesgos, es decir, la posibilidad de generar efectos adversos o daños a las personas y bienes que son parte de esa sociedad.

Para evitar o reducir estos riesgos es necesario preverlos, analizarlos e imponer sistemas de protección efectivos y, así, tratar de operar en las mejores condiciones de seguridad. Se considera que una instalación es segura cuando se garantiza que en condiciones normales no se superan determinados límites de daño y que las situaciones excepcionales (aquellas susceptibles de generar daños importantes) son extremadamente improbables.

Los riesgos derivados del funcionamiento de las centrales nucleares dependen del tipo de instalación y del diseño específico de cada una de ellas. Algunos de estos riesgos son comunes a otras instalaciones industriales y otros son específicos, como son los riesgos radiológicos derivados de las radiaciones ionizantes emitidas por las sustancias radiactivas empleadas en las mismas.

Dentro de los riesgos radiológicos, hay que considerar los que derivan de la operación normal que pueden afectar principalmente al personal que trabaja

en la instalación y los que derivan de situaciones de accidente, donde se podría producir, en el caso más desfavorable, una liberación de sustancias radiactivas al exterior, causando irradiación y contaminación de las personas y sus bienes.

Por lo tanto, es objetivo básico de la seguridad nuclear asegurar con un alto grado de confianza que, para todos los accidentes postulados en el diseño de una central nuclear, las consecuencias radiológicas sean muy pequeñas, y que la probabilidad de ocurrencia de accidentes severos con consecuencias radiológicas graves, sea extremadamente baja.

En algunas situaciones, aunque extremadamente improbables, se podría producir una concatenación de fallos o errores humanos significativos y se podría llegar a daños importantes, con fusión del núcleo del reactor. Aun así, en las centrales nucleares, debido al diseño del reactor, no pueden producirse explosiones nucleares del tipo de las bombas atómicas, dado que la reacción de fisión se realiza de forma controlada.

Por lo tanto, la prevención de accidentes y la mitigación de sus consecuencias en caso de que ocurran, son los objetivos fundamentales de la seguridad nuclear y la protección radiológica en las centrales nucleares.

Planificación de la emergencia

A pesar de todos los estrictos requisitos, normas técnicas y administrativas aplicadas a las diferentes fases de vida de las instalaciones nucleares y de los sistemas de seguridad y protección con los que cuentan, no puede despreciarse la probabilidad, aunque muy reducida, de que suceda un accidente que conduzca o pueda conducir a la liberación de sustancias radiactivas al exterior. Por eso, la legislación española exige tener preparada una planificación, basada en los principios y criterios radiológicos, para dar a la población y a sus bienes la protección adecuada en caso de emergencia

nuclear. Los planes de emergencia tienen que elaborarse y mantenerse en condiciones de poder cumplir su función en el tiempo.

Los Planes se estructuran de la manera siguiente:

- El plan de emergencia nuclear, del nivel de respuesta interior:

El Plan de Emergencia Interior (PEI) para cada central nuclear, elaborado y puesto en marcha bajo la responsabilidad del titular de la central nuclear, de acuerdo con el Reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas, bajo el control regulador del Consejo de Seguridad Nuclear.

- Los planes de emergencia nuclear, del nivel de respuesta exterior:

Los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares (PEN), elaborados y puestos en marcha bajo la responsabilidad del Delegado del Gobierno o Subdelegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o provincia, respectivamente, donde se ubica la central nuclear.

El Plan de Emergencia Nuclear del Nivel Central de Respuesta y Apoyo (PEN CRA), elaborado y puesto en marcha bajo la responsabilidad del Director General de Protección Civil y Emergencias.

Todos ellos, de acuerdo con el Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN).

La conexión y coordinación entre las actuaciones en ambos niveles se establecerá a través de la correspondencia entre el tipo de accidente, definido en función de su gravedad y de la cantidad y naturaleza del material radiactivo que se puede liberar al exterior, y la situación de emergencia, definida en función de las medidas de protección urgentes que sea necesario adoptar.

Los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares son cinco:

- PENBU: plan de emergencia nuclear exterior a la central nuclear de Santa María de Garoña (Burgos)
- PENCA: plan de emergencia nuclear exterior a la central nuclear de Almaraz (Cáceres)
- PENGUA: plan de emergencia nuclear exterior a las centrales nucleares de José Cabrera y Trillo (Guadalajara)
- PENTA: plan de emergencia nuclear exterior a las centrales nucleares de Ascó y Vandellós (Tarragona)
- PENVA: plan de emergencia nuclear exterior a la central nuclear de Cofrentes (Valencia)

Los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares (PEN) están formados por un conjunto de planes:

- El Plan Director
- Los Planes de Actuación de los Grupos Operativos
- Los Planes de Actuación Municipal en emergencia nuclear (PAMEN) de municipios Zona I, Zona II, sede de Estaciones de Clasificación y Descontaminación (ECD) y con funciones de Áreas Base de Recepción Social (ABRS).

Medidas de protección

En caso de que se produjera una emergencia y se activara el Plan de Emergencia Interior el CSN recomienda, dependiendo de la evolución de la emergencia, que se pongan en marcha una serie de medidas que se prevén en la planificación.

El Director del Plan Exterior de Emergencia Nuclear procedería a la activación del mencionado Plan, declarando las situaciones de emergencia,

así como las medidas de protección que vayan a adoptarse en cada zona de planificación, de acuerdo con las recomendaciones del CSN. Las medidas de protección se clasifican en "medidas de protección urgentes" y "medidas de protección de larga duración".

Las medidas de protección urgentes principales son:

- confinamiento
- profilaxis radiológica
- evacuación

Las restantes medidas de protección urgentes son complementarias de las anteriores:

- control de accesos
- autoprotección ciudadana
- autoprotección del personal de intervención
- estabulación de animales
- descontaminación de personas

Las medidas de protección de larga duración son:

- el control de alimentos y agua
- descontaminación de áreas
- traslado temporal (albergue de media duración)
- traslado permanente (realojo)

La medida de protección de control de alimentos y agua, aunque se clasifica como medida de larga duración, durante la fase de emergencia podría aplicarse como restricciones al consumo de determinados alimentos con carácter preventivo, junto con las principales medidas de protección urgentes.

Ámbito internacional de la protección civil

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón¹¹³ en enero de 2005, se centró en una serie de objetivos con el fin de:

- Incrementar el perfil internacional de la reducción de los riesgos de los desastres
- Promover la integración de la reducción del riesgo de los desastres en la planificación y la práctica del desarrollo
- Fortalecer las capacidades locales y nacionales para abordar las causas de los desastres, los cuales continúan devastando e impidiendo el desarrollo de muchos países.

Como marco de acción de Hyogo para el periodo 2005-2015, se acordó el objetivo de: *“Aumentar la resiliencia de las naciones y de las comunidad ante los desastres”*. Ello supone mejorar la capacidad de una persona o grupo para seguir proyectándose en el futuro a pesar de acontecimientos desestabilizadores, de condiciones de vida difíciles y de grandes traumas.

Para construir una cultura social de la prevención, pilar fundamental en la protección civil, la Conferencia de Hyogo apunta los siguientes pasos:

- Informar a los ciudadanos
- Fortalecer redes de comunicaciones entre expertos, planificadores y gestores de desastres
- Promover el uso y hacer asequibles las nuevas tecnologías y métodos
- Promover la inclusión de la reducción de riesgos en los programas de estudio
- Promover la formación especializada

¹¹³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2005). *“Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres”*. Kobe, Hyogo, Japón. (A/CONF 206/6).

- Garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables
- Fomentar la investigación
- Promover la participación de los medios de comunicación social

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, adoptada en el año 2000, aspira al desarrollo de sociedades más resistentes a las catástrofes mediante el incremento de la conciencia pública respecto a la importancia de la reducción de desastres, como un componente integral del desarrollo sostenible. Los desastres naturales constituyen un serio obstáculo para el desarrollo humano, y el avance en el desempeño de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” es importante, al igual que lo es la reducción de la pobreza extrema a la mitad, antes del año 2015.

Los desastres naturales provocan pérdidas económicas anuales que van desde los 75.500 millones de dólares americanos en los años 60, 138.400 millones en los años 70, 213.900 millones en los 80 y 659.900 millones en los 90, la mayoría de ellos en el mundo desarrollado. Las estimaciones económicas, sin embargo, no captan adecuadamente el impacto de los desastres en los países más pobres, donde los costes en términos de vidas humanas, de medios de subsistencia y de reconstrucción de infraestructuras son más elevados. Actualmente, el 85% de los que se encuentran expuestos a los terremotos, ciclones tropicales, inundaciones y sequías, viven en países con un desarrollo humano medio o bajo.

La protección civil en Europa

A nivel europeo, la protección civil se ha desarrollado dentro del marco denominado “Mecanismo Comunitario para la Cooperación en Protección Civil”¹¹⁴, cuyo objetivo es la mejora de la coordinación de las intervenciones

¹¹⁴ CONSEJO EUROPEO (2007). Decisión 2007/779/CE, Euratom de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición).

de auxilio que sean necesarias en caso de catástrofes naturales, tecnológicas, medioambientales o ecológicas. Se fundamenta en los siguientes pilares:

- Base de datos de expertos y equipos
- Programa de formación
- Sistema común de comunicaciones e información para emergencias (CECIS)
- Centro de control e información (MIC)
- Base de datos de recursos sanitarios

El Sistema de Protección Civil Europeo se encuadra en el seno de la Comisión Europea, dentro de la Dirección General 11 “Medio ambiente y Protección Civil”.

El Mecanismo Comunitario de Protección Civil ha sido creado por Decisión del Consejo de la Unión Europea de 23 de octubre de 2001, por el cual se establece *“Un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil”*.

En el Mecanismo Comunitario participan 31 países (UE-28, Islandia, Liechtenstein y Noruega), los cuales reúnen los recursos que, a través del Mecanismo, pueden ponerse a disposición de los países que hayan sufrido catástrofes en todo el mundo. Una vez activado, el Mecanismo garantiza la coordinación de las intervenciones de ayuda, dentro y fuera de la Unión Europea.

La cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en materia de protección civil, se fundamenta en una estructura comunitaria de protección civil que cuenta con un Centro de Control e Información (MCI) y un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) gestionados por la Comisión, así como los puntos de contacto de los Estados miembros.

La Comisión Europea ha desarrollado capacidad operativa para intervenir en las acciones de respuesta ante una amplia gama de emergencias, dando lugar a la creación de varios sistemas de respuesta rápida (RAIDO), como el MCI (para facilitar y apoyar en la ayuda mutua entre los países participados), los sistema ECURIE (para casos de emergencia radiológica), BICHAT (para ataques y amenazas biológicas y químicas), RAPEX (salud y seguridad del consumidor, excepto seguridad alimentaria), EWRS (enfermedades contagiosas), EUROPHYT (red fitosanitaria para interceptar organismos nocivos para las plantas), SHIFT (controles sanitarios de importaciones de interés veterinario) y ADNS (salud animal).

Cuando surge un desastre, las autoridades nacionales del país afectado pueden presentar una petición de asistencia al Centro de Control e Información (MCI), el cual inmediatamente traslada la petición a la red de puntos de contacto nacionales. Entonces corresponde a cada país determinar si está en condiciones de ofrecer ayuda. El MCI recopila las respuestas y el país solicitante puede seleccionar los recursos que necesita para complementar los suyos propios. Así mismo, el MCI también puede ofrecer apoyo técnico y enviar pequeños equipos de expertos para coordinar la ayuda o servir de enlace con las autoridades nacionales o las organizaciones internacionales.

Para el cumplimiento de su objetivo, el Mecanismo incluye los elementos y medidas siguientes:

- Determinación de equipos de intervención y otro apoyo en intervenciones, disponibles en los Estados miembros para intervenciones de ayuda en situaciones de emergencia
- Elaboración y aplicación de un programa de formación destinado a equipos de intervención y otro apoyo en intervenciones y a expertos en intervención, por los equipos responsables de la evaluación y/o la coordinación

- Talleres, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones
- Creación y gestión del Centro de Control e Información (MCI), accesible y capaz de responder inmediatamente las 24 horas del día, y que dé sus servicios a los Estados miembros y a la Comisión, de acuerdo con los objetivos del Mecanismo
- Establecimiento y gestión de un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS), que permita la comunicación y el intercambio de información entre el MCI y los puntos de contacto de los Estados miembros
- Contribución al desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida en caso de catástrofes que puedan afectar al territorio de los Estados miembros, para hacer posible una respuesta rápida de los Estados miembros y de la Comunidad, así como a la creación de los mismos mediante estudios y evaluaciones de la necesidad y viabilidad de estos sistemas, y mediante actuaciones para fomentar la interconexión de los mismos entre sí y su conexión al MCI y al CECIS
- Apoyo a los Estados miembros para que tengan acceso al equipo y recursos de transporte
- Complemento del transporte proporcionado por los Estados miembros, suministrando otros recursos de transporte necesarios para dar una respuesta rápida a las emergencias importantes
- Apoyo consular a los ciudadanos de la UE en emergencias importantes en terceros países en actuaciones de protección civil, si así lo solicitan las autoridades consulares de los Estados miembros.

- Otras acciones complementarias y de apoyo, necesarias en el marco del Mecanismo a que se refiere el artículo 4 de la Decisión 2007/162/CE Euratom, del Consejo de 5 de marzo de 2007, por la cual se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil.

Podemos concluir, en definitiva, que el Mecanismo Comunitario de Protección Civil dispone de los mecanismos y procedimientos de coordinación para la integración de los Módulos de Protección Civil siguientes:

- **Disponibilidad de Recursos**

Los Estados participantes proporcionarán a la Comisión los datos sobre los recursos disponibles para las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, actualizándose regularmente esta información.

El Centro de Control e Información (MCI) compilará la información y la pondrá a disposición a través del CECIS

La información se fundamentará en un planteamiento de hipótesis de misión dentro de los Estados participantes y fuera de los mismos.

- **Centro de Control e Información**

Se crea el Centro de Control e Información (MCI) accesible y capaz de reaccionar inmediatamente 24 horas al día, con sede en los locales de la Comisión en Bruselas

- **Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia**

Se crea el sistema común de comunicación e información de emergencia (CECIS), el cual estará formado por los tres elementos siguientes:

- Un capa de red, formada por la red física que conecta a las autoridades competentes y a los puntos de contacto de los Estados participantes con el Centro de Control e Información
- Una capa de aplicación, formada por las bases de datos y demás sistemas de información necesarios para el funcionamiento de las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil
- Una capa de seguridad, formada por el conjunto de sistemas, normas y procedimientos necesarios para garantizar la confidencialidad de los datos que se almacenan e intercambian por medio del CECIS

Se establece un plan global de ejecución (GIP) para la puesta en marcha del CECIS

La Protección Civil en Cataluña

Los Planes de Protección Civil de Cataluña son herramientas de planificación para el funcionamiento y la organización de los recursos humanos y materiales para mejorar la respuesta ante emergencias o riesgo grave.

La Dirección General de Protección Civil promueve la elaboración de los planes de protección civil de la competencia del Departamento y coordina la implantación y la aplicación, el mantenimiento y la revisión, así como la redacción de los planes de protección civil territoriales, especiales y de autoprotección que resulten competencia de otras administraciones o de los particulares y participa en la redacción de aquellos que tengan particular incidencia en el territorio de Cataluña.

Tipos de plan:

- **Plan Territorial:** Los planes territoriales prevén con carácter general las emergencias que se pueden producir en su ámbito.
- **Plan Especial:** Son los planes que organizan la protección civil frente a un riesgo concreto. Alguno de estos planes a veces recibe el nombre de específico.
- **Plan de Actuación:** Los planes de actuación (no municipales) estructuran los medios de una actividad y otros que son externos. Esta actividad o instalación puede ser un túnel, un aeropuerto, etc. Se trata de un plan que se integra directamente en el ProCiCat. Son informados por la Comisión de Protección Civil de Cataluña.
- **Plan de Autoprotección:** Prevén, para empresas, centros e instalaciones determinados, las emergencias que se puedan producir como consecuencia de su propia actividad y las medidas de respuesta frente a las situaciones de riesgo, catástrofes y calamidades públicas que les puedan afectar.

Descripción de los planes

Plan territorial de Protección Civil de Cataluña (PROCICAT). El 16 de mayo de 1995, el Consejo Ejecutivo aprobó el Plan de Protección Civil de Cataluña (PROCICAT). En aquel momento el PROCICAT acometió no sólo el plan territorial de protección civil de Cataluña sino también el plan director que estableció el marco organizativo y los principios que posteriormente recogió la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. El objetivo final del plan es: *hacer frente a las emergencias generales, asociadas a riesgos no especiales, que se puedan producir en el ámbito de Cataluña y de ámbito inferior.*

El alcance territorial del PROCICAT es Cataluña y por lo tanto el Plan se podrá aplicar por emergencias generales y por incidencias graves en los

suministros de servicios básicos, así como por emergencias asociadas a riesgos no especiales que se puedan producir en el ámbito de Cataluña, salvo el riesgo bélico y de las centrales nucleares de potencia. También se podrá aplicar en ámbitos territoriales inferiores, cuando se valore como insuficiente la capacidad de respuesta de la administración local competente o del titular del equipamiento a través del plan de autoprotección y/o cuando éstos lo soliciten al órgano competente en protección civil, de la Generalitat de Cataluña.

Los cambios en el panorama legal vigente y en la organización de los diferentes agentes implicados en las emergencias incluidas en su ámbito de aplicación, hicieron necesaria la actualización del PROCICAT en su vertiente de plan de emergencia.

La actualización tuvo como objetivo principal incorporar los cambios producidos desde la aprobación del PROCICAT en el año 1995, ya sea por las modificaciones en el ámbito normativo como por los cambios en la organización de la estructura operativa de respuesta, en base a algunas emergencias generadas durante los años anteriores y que no quedaban reflejadas.

Describe la situación en lo referente a los aspectos siguientes:

- La organización de los servicios y recursos de la Generalitat y, si es preciso, de las administraciones locales, en función de su disponibilidad. También se consideran los recursos de otras entidades públicas y privadas.
- Las fases que se contemplan en función de la tipología de las emergencias y de su gravedad.
- Las actuaciones necesarias para gestionar las emergencias recogidas en el ámbito de este Plan y minimizar las consecuencias sobre la población, el medio ambiente y los bienes.

- La estructura operativa de respuesta: el comité de dirección del plan, los grupos actuantes y los centros de coordinación.
- Los mecanismos para informar la población afectada.
- Las actuaciones necesarias para implantar y mantener la eficacia del plan.
- Los mecanismos de coordinación con el resto de Comunidades Autónomas y con el Estado.

Plan de riesgo químico (PLASEQCAT). Hace referencia a establecimientos industriales con sustancias peligrosas, incidiendo en: ubicación del establecimiento y vías preferentes de acceso; datos meteorológicos (dirección, frecuencia, velocidad de los vientos dominantes de la zona y estabilidad atmosférica) con indicación de la ubicación de las estaciones meteorológicas más cercanas; zonas de intervención y alerta; tipo de peligro de las sustancias presentes a la instalación: toxicidad, incendios, explosiones, etc.; así como puntos importantes de riesgo en el entorno inmediato de la planta que puedan participar en el efecto dominó.

Plan de protección civil de emergencias por incendios forestales en Cataluña (INFOCAT). Situación y descripción de los sectores con más riesgo de incendio forestal y puntos importantes de riesgo en zona forestal o en el entorno que puedan participar en el efecto dominó (instalaciones industriales, almacenes). Incide en aspectos relativos a la situación y características de los elementos siguientes: sectores de masa forestal, caminos y pistas forestales, puntos de agua, así como también de los hidrantes, cortafuegos y puntos de vigilancia.

Plan de protección civil para el riesgo de inundaciones en Cataluña (INUNCAT). Situación de las áreas de más riesgo, las zonas inundables y los puntos negros, indicando los puntos negros de la red de alcantarillado. Incide en los siguientes aspectos: puntos importantes de riesgo en la zona inundable que puedan participar en el efecto dominó; zonas donde las inundaciones pueden desencadenar fenómenos geológicos asociados

(desprendimientos, caída de rocas, etc.); localización y descripción del entorno hidrológico (ríos, rieras, torrentes, rieras secas y/o ramblas urbanizadas, y/o en zonas urbanas, puentes, esclusas, embalses, vados, etc.); puntos de aforo y/o lugares de vigilancia del nivel del agua; y también estaciones meteorológicas o pluviométricas. Regularmente, se hacen campañas de prevención de inundaciones para informar a los municipios y la ciudadanía.

Plan de protección civil por accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en Cataluña (TRANSCAT).

Delimitación de las áreas de intervención y de alerta a lo largo de los recorridos de las mercancías peligrosas. Hace referencia a: puntos negros de la red viaria; puntos importantes de riesgo en el entorno inmediato de las vías que puedan participar en el efecto dominó; tipo de peligro derivado de las sustancias transportadas (toxicidad, incendios, explosiones, etc.); rutas municipales de mercancías peligrosas, reguladas por una ordenanza municipal; vías de ordenación del tráfico de mercancías peligrosas; situación, si las hay, de las estaciones o zonas de aparcamiento de mercancías peligrosas y datos meteorológicos (dirección, frecuencia, velocidad de los vientos dominantes de la zona y estabilidad atmosférica) con indicación de la ubicación de las estaciones meteorológicas más cercanas.

Plan especial de emergencias por nevadas en Cataluña (NEUCAT). Sus objetivos son:

- Dar la información sobre posibles nevadas, con la máxima antelación posible, a fin de que se puedan empezar a tomar las medidas preventivas más adecuadas.
- Prever y disponer de una estructura organizativa para hacer frente a este tipo de emergencia con una unidad de mando.

- Prever y aplicar unos procedimientos de actuación y de coordinación de los medios disponibles con objeto de aumentar la eficacia en la resolución de la emergencia.
- Informar a la población de la situación y dar los consejos y las instrucciones necesarias para minimizar el riesgo.

Plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas en Cataluña (CAMCAT). Sus objetivos son:

- Establecer la coordinación adecuada de las operaciones necesarias, independientemente de la titularidad de los medios utilizados y los procedimientos de comunicaciones
- Establecer una respuesta ante un episodio de contaminación marina y potenciar los medios de lucha contra esta contaminación
- Establecer un marco de colaboración, a través de los convenios adecuados, para la lucha contra la contaminación
- Facilitar y agilizar la movilización de los recursos disponibles y hacer un uso racional
- Promover y dar la formación oportuna al personal especializado

Plan especial de emergencias sísmicas en Cataluña (SISMICAT). Hace referencia a las zonas con más riesgo desde el punto de vista geológico o de la edificación y a los puntos importantes de riesgo que puedan participar en el efecto dominó.

Plan de Protección Civil para Emergencias en el Transporte de Viajeros por Ferrocarril (FERROCAT). Fue homologado el 17 de diciembre de 2009, por la Comisión de Protección Civil de Cataluña (CPCC). Tiene como objetivos proteger a las personas, las infraestructuras y el medio ambiente mediante el control de todas las incidencias que se producen en los trenes, ferrocarriles y metros.

El Plan establece un control y seguimiento de las incidencias y pequeñas

emergencias para evitar que se conviertan en grandes emergencias y mejora la coordinación de la gestión de las grandes emergencias, especialmente cuando se producen múltiples víctimas. Este procedimiento responde a la necesidad de planificar un servicio básico, estratégico y en crecimiento, como es el transporte de viajeros por ferrocarril, que está asociado también a un histórico de incidencias de gran impacto social.

El Plan se aplica en toda Cataluña y alcanza a todas las empresas de transporte de viajeros por ferrocarril (ADIF, Renfe, FGC y metro), los grupos operativos, el Instituto de Medicina Legal de Cataluña (IMLC), los órganos sectoriales (Dirección general de Transporte Terrestre) y a la Administración Local. Se consideran del ámbito de este plan los servicios de ferrocarril convencional, ferrocarril de alta velocidad, ferrocarril metropolitano o suburbano (metro), ferrocarriles o trenes cremallera, funiculares y trenes turísticos con plataforma ferroviaria. En cambio, quedan excluidos el tranvía urbano, los teleféricos, los aéreos y las telecabinas.

La protección civil municipal

La Protección Civil se fundamenta en la prevención, configurándose como una herramienta fundamental para la planificación de las diferentes actuaciones que se tienen que llevar a cabo ante las situaciones de emergencia que se pueden dar, coordinando la intervención de todos los servicios y las acciones ante las situaciones de riesgo o peligro, lo cual implica la racionalización de los recursos disponibles para hacer frente a la emergencia.

Con la Ley 4/1997 de Protección Civil de Cataluña, se regulan los instrumentos de planificación de la protección civil para garantizar la compatibilidad de los planes elaborados por las administraciones catalanas y las entidades locales con los planes de ámbito estatal, así como la coordinación entre todos ellos, configurando un sistema de prevención y planificación de protección civil.

Por su parte, el Decreto 210/1999, de 27 de julio, tiene por objeto la aprobación del contenido mínimo para la elaboración y la homologación de los planes de protección civil municipal como son los planes básicos de emergencia, los planes de actuación y los planes específicos, los cuales tienen que respetar la estructura fijada en el decreto para ser homologados por la Comisión de Protección Civil de Cataluña.

El municipio ha de tener un único plan de emergencia, el plan de protección civil municipal, que recopila todos los documentos que el municipio tenga que elaborar en función de sus riesgos, y que será el que se activará en caso de que se produzca una emergencia. Este plan único tiene que constar, pues, de algunos o todos los documentos A, B, C y D, según sus características y los riesgos a los cuales está expuesto.

En la tabla siguiente se presentan los diferentes supuestos de realidades municipales y los diferentes documentos que tienen que conformar, de forma obligatoria, el Plan Municipal de Protección Civil según sus características y su afectación por riesgos especiales. A su vez, también se presentan los documentos que el municipio puede decidir elaborar de forma voluntaria, en la medida que lo considere necesario.

MUNICIPIOS CON ...	DOCUMENTOS QUE COMPONEN EL PLAN MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL (Obligatorio)	DOCUMENTOS DE ELABORACIÓN OPCIONAL, SI ES PRECISO
MÁS DE 20.000 HABITANTES O TURÍSTICO (1) Y CON RIESGOS ESPECIALES (3)	A. Documento básico B. Manuales de actuación básica y para riesgos especiales C. Anexos generales D. Programa de implantación y Mantenimiento	B. Manuales de actuación para riesgos específicos
MÁS DE 20.000 HABITANTES O TURÍSTICO (1) Y SIN RIESGOS ESPECIALES (3)	A. Documento básico B. Manuales de actuación básica C. Anexos Generales D. Programa de implantación y Mantenimiento	B. Manuales de actuación para riesgos especiales y específicos, si es preciso
MENOS DE 20.000 HABITANTES Y NO TURÍSTICO (2) Y CON RIESGOS ESPECIALES (3)	B. Manuales de actuación para riesgos especiales C. Anexos generales D. Programa de implantación y Mantenimiento	A. Documento básico B. Manuales de actuación básica y para riesgos específicos, si es preciso
MENOS DE 20.000 HABITANTES Y NO TURÍSTICO (2) Y SIN RIESGOS ESPECIALES (3)		A. Documento básico B. Manuales de actuación básica, y para riesgos especiales y/o para riesgos específicos, si es preciso C. Anexos generales D. Programa de implanta- ción y Mantenimiento

(1) En este supuesto, han de añadirse aquellos municipios considerados de riesgo especial según la Comisión de Protección Civil de Cataluña.

(2) Es preciso, además, que el municipio no sea considerado de riesgo especial según la Comisión de Protección Civil de Cataluña.

(3) Según los Planes Especiales de Protección Civil de Cataluña.

2.6.2 MARCO NORMATIVO

La protección civil fue definida por el Tribunal Constitucional como *“el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”*¹¹⁵.

La Constitución recoge una única referencia con incidencia en esta materia en el artículo 30.4, al establecer que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

El Tribunal Constitucional ha resuelto el vacío de competencia integrando la protección civil como una vertiente de la seguridad pública, materia sobre la cual se dan competencias concurrentes entre las diversas Administraciones Públicas.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con la Ley 2/1985, sobre protección civil del Estado, la protección civil se convierte en manifestación de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física como el primer y más importante de los derechos constitucionales.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, recoge y amplía las competencias de la Generalitat en materia de seguridad pública. De acuerdo con el artículo 132.1, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Protección Civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y la ejecución de las medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, y también la dirección y la coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de

¹¹⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia 123/ 1984, de 18 de diciembre.

las facultades de los gobiernos locales en esta materia, respetando lo que establece el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública.

Asimismo, el artículo 84 garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que han de ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeto solamente a control constitucional y de legalidad, entre las que figura la protección civil y la prevención de incendios.

Se produce cierta concurrencia de competencias en materia de protección civil entre la Generalitat y las Entidades Locales, al menos en la fase de prevención, en la cual el papel de las Entidades Locales es mucho más evidente. Por ello, es muy importante que las diversas administraciones públicas se sientan directamente implicadas en la cuestión y contribuyan a establecer la coordinación necesaria entre todas ellas.

La Ley 4/2007, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, establece que los planes se han de elaborar según una estructura de contenido homogénea a los efectos de su homologación e integración. En concreto, el artículo 201 fija el contenido mínimo de información y las previsiones que han de contener los planes de protección civil.

El objetivo de la ley es regular la protección civil en Cataluña, comprendiendo las acciones destinadas a proteger a las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidades públicas. La ley es de aplicación en todo el territorio de Cataluña y para todas las situaciones de emergencia, sin perjuicio de lo que establece la legislación del Estado para las emergencias declaradas “de interés nacional” de acuerdo con esta misma legislación.

En cumplimiento de lo que dispone el artículo 20.2 de la citada Ley, el Decreto 210/1999, de 27 de julio, de la Generalitat de Cataluña, establece la estructura del contenido para la elaboración y la homologación de los planes

de protección civil municipales, como son los planes básicos de emergencia municipal, los planes de actuación municipal y los planes específicos municipales.

Asimismo, en dicho decreto se concretan los planes que han de elaborar los municipios en función de su población, del régimen especial turístico y de los riesgos que les afecten, teniendo en cuenta, entre otras, las previsiones contenidas en la disposición adicional tercera de la Ley 4/1997, que establece la obligación de los municipios afectados por riesgo nuclear y por otros riesgos que comporten la aprobación de los planes correspondientes, de disponer de un único plan municipal que coordine y unifique todas las actuaciones derivadas de los diferentes riesgos.

La protección civil forma una estructura integrada y todas las administraciones implicadas tienen el deber de colaborar, recíprocamente y con lealtad, dentro del ejercicio de sus competencias, mediante el intercambio de información, la asistencia y el auxilio, la audiencia previa, la posibilidad de establecer convenios, la coordinación y la sustitución como mecanismos para hacer efectivas las relaciones interadministrativas y el deber de colaboración.

Referente a la obligación de autoprotección, la Ley 4/1997, posibilita la participación ciudadana de forma regular en tareas de protección civil a través de las asociaciones del voluntariado de protección civil, que tienen como finalidad social la colaboración desinteresada en tareas de protección civil dentro de una localidad o comarca determinada.

Así, el Real decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los Centros, Establecimientos y dependencias dedicadas a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, establece que la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, no sólo se ha de plantear de manera que los ciudadanos alcancen la protección a través de

las Administraciones Públicas, si no que se ha de procurar la adopción de medidas destinadas a prevenir y controlar riesgos en el origen, así como la actuación inicial en las situaciones de emergencia que se puedan presentar. La Norma Básica de Autoprotección desarrolla los preceptos relativos a la autoprotección, ya contenidos en la Ley 2/1985, estableciendo los mecanismos de control por parte de las administraciones públicas; establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que han de incorporar estos planes en aquellas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, puedan generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia.

Dada la complejidad y amplitud que concurren en el ámbito concreto de las medidas de autoprotección a tomar en las actividades, instalaciones, centros, establecimientos, y dependencias, y dada la concurrencia de las mismas en el entorno urbano, consideramos de interés dedicar un apartado específico a esta materia que, si bien entra de lleno en el campo de la Protección Civil, se hace oportuno una referencia particular y específica al mismo. A ello dedicaremos el siguiente capítulo.

La Generalitat de Cataluña, a través del Decreto 27/2001, de 23 de enero, aprobó el Reglamento de las Asociaciones de Protección Civil de Cataluña, regulando el régimen de estas asociaciones en sus aspectos orgánico y funcional, con la finalidad de obtener una colaboración eficaz y ordenada de los ciudadanos que signifique una ayuda y una contribución reales a las tareas de protección civil. El Decreto establece que sólo una Asociación del Voluntariado de Protección Civil (AVPC) puede estar vinculada funcionalmente a la autoridad municipal de protección y que corresponde al Ayuntamiento determinar, mediante convenio o pacto, cuál será esta asociación en el caso de haber más de una. Asimismo especifica que tendrán que inscribirse en un registro especial que gestionará la Dirección General de Protección Civil del Departamento de Interior, de la Generalitat de Cataluña.

Regulación de la Energía Nuclear

Dadas las características que concurren en torno a la utilización de la energía nuclear y los riesgos que conlleva, haremos una referencia especial a la regulación de esta materia, la cual ha de ser objeto de tratamiento en la Estrategia Local de Seguridad en los ámbitos en que pueda verse afectado.

Normativa Comunitaria

Las organizaciones internacionales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las actividades reguladoras en materia de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. Las Directivas emitidas por la UE son vinculantes y, por tanto, de obligado cumplimiento para todos los Estados Miembros, desde el momento en que son publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), aunque no hayan sido transpuestas a las legislaciones nacionales.

Los temas de Protección Radiológica y asociados, como gestión de residuos radiactivos, protección sanitaria para los trabajadores expuestos, protección al paciente en exposiciones médicas, normas de actuación en instalaciones radiactivas o traslados transfronterizos de combustible gastado y residuos radiactivos, entre otros, reciben desde hace años un trato especial en las reglamentaciones nacionales e internacionales. Este trato especial es debido a la gran preocupación por alcanzar una adecuada seguridad en todas las actividades relacionadas con las radiaciones ionizantes. A diferencia de las legislaciones correspondientes a otras disciplinas, en las que existen mayores diferencias de unos países a otros, la legislación en materia de Protección Radiológica ha alcanzado un desarrollo uniforme y universal gracias a la cooperación internacional y la armonización de los principios básicos y criterios en los que se fundamenta.

El tratado EURATOM, por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica, promulga el uso de la energía nuclear en los campos de la

industria, la medicina y la investigación, y establece la necesidad de desarrollar normas básicas para la protección de los trabajadores y de la población contra los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes. Estas normas básicas han sido establecidas mediante diferentes Directivas EURATOM que, como cualquier otro instrumento jurídico, han ido revisándose en función del avance de los conocimientos científicos en la disciplina de la protección radiológica. Los Estados miembros han ido incorporando estas normas básicas en la planificación de la respuesta ante las situaciones de emergencia nuclear.

- Directiva 89/618/Euratom, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica.
- Directiva 90/641/Euratom, relativa a la protección operacional de los trabajadores exteriores con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por intervención en zona controlada.
- Directiva 92/3/Euratom, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad.
- Directiva 96/29/Euratom, referente a las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes.
- Directiva 97/43/Euratom, relativa a la protección de la salud frente a los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes en exposiciones médicas.
- Directiva 2003/122/Euratom, sobre el control de las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada y de las fuentes huérfanas.
- Directiva 2006/117/Euratom, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado.
- Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

- Directiva 2011/70/Euratom, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.
- Directiva 2013/59/Euratom, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom.

La Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), introdujo la Escala Internacional de Eventos Nucleares (INES), un mecanismo para comunicar al público, de manera rápida y coherente, el significado que tienen los eventos nucleares para la seguridad. Esta escala y sus niveles de clasificación no tienen relación directa con los planes de emergencia y las categorías y situaciones en ellos definidas, es decir, no existe una correlación entre la Escala y las categorías de emergencias. Al situarlos en su correcta perspectiva, la Escala puede facilitar una comprensión común para la comunidad nuclear, los medios de información y el público. Fue diseñada por un grupo internacional de expertos, clasificando los eventos en siete niveles:

- Los eventos de nivel 1 a 3 se califican de incidentes y no tienen consecuencia significativa sobre la población y el medio ambiente, se califican de incidentes.
- Los superiores (4 a 7) se califican de accidentes. El último nivel corresponde a un accidente cuya gravedad es comparable a la ocurrida el 26 de abril de 1986 en la central de Chernóbil.
- Los eventos que no tienen significación para la seguridad se clasifican en un nivel 0, debajo de la escala y se denominan desviaciones.
- Los eventos sin importancia para la seguridad se denominan eventos fuera de escala.

Normativa Estatal

Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear (BOE núm. 169, de 14 de julio de 2004).

Real Decreto 1428/2009, de 11 de setiembre, por el que se modifica el Plan Básico de Emergencia Nuclear aprobado por Real Decreto 1546/2004 de 25 de junio.

Orden INT/1695/2005, de 27 de mayo, por la que se aprueba el Plan de Emergencia Nuclear del Nivel Central de Respuesta y Apoyo. (BOE núm. 137, de 9 de junio de 2005).

Resolución, de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaria del Ministerio del Interior, por la que se aprueban las Directrices por las cuales se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de Emergencia Nuclear Exterior en les Centrales Nucleares. (BOE núm. 147, de 21 de junio de 2005).

Resolución de 20 de octubre de 2009, de la Subsecretaria del Ministerio del Interior, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2009, por el que se aprueba el Plan Director correspondiente al Plan de Emergencia Nuclear Exterior en les Centrales Nucleares de Ascó y Vandellós, Tarragona (PENTA).

2.6.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

Los Planes de Protección Civil Municipal han de integrarse en la Estrategia de Seguridad Local, con el objetivo de dinamizarlos, ponerlos en práctica y efectuar su seguimiento y revisión permanente. A tal efecto, se establecen los siguientes programas y actuaciones:

01. Información y Formación

Objetivo: Sensibilizar, formar e informar tanto a grupos operativos como a toda la población, sobre aspectos de autoprotección, prevención y coordinación en materia de protección civil.

Acciones:

- Realizar campañas estacionales relacionadas con los planes de protección civil
- Realizar jornadas específicas dirigidas a la población escolar y al personal docente de los centros educativos
- Realizar jornadas específicas dirigidas a determinados grupos de población residentes en los diferentes núcleos del término municipal (Barrios)
- Realizar jornadas específicas en colaboración con determinadas empresas y entidades que hayan de colaborar en la ejecución de los planes

02. Capacidad operativa ante las emergencias

Objetivo: Incrementar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones en situaciones de emergencia.

Acciones:

- Inspeccionar los servicios y los recursos asociados a los Planes de Protección Civil
- Realizar el mantenimiento de la red de alarmas
- Realizar jornadas específicas para el personal implicado en las emergencias
- Realizar simulacros con todas las entidades y personal relacionado con la emergencia

03. Catálogo de los Planes de Autoprotección

Objetivo: Disponer del catálogo de Planes de Autoprotección de las entidades obligadas, existentes en el término municipal

Acciones:

- Relacionar y elaborar el catálogo de los planes de autoprotección de las entidades obligadas a disponer de los mismos
- Inspeccionar y revisar el estado de las medidas y los medios de autoprotección de las entidades obligadas a disponer de planes de autoprotección
- Promover la formación de organizaciones de autoprotección entre las empresas y, en general, las entidades que realizan actividades de especial riesgo, facilitándoles asesoramiento técnico y asistencia

04. Revisión y Actualización

Objetivo: Mantener actualizados los Planes existentes y/o mejorarlos o adaptarlos a las nuevas necesidades o evolución social y económica, para asegurar una rápida y coordinada respuesta ante las emergencias.

Acciones:

- Revisión y actualización de los Planes de Protección Civil Municipal

- Elaboración de nuevos Planes, de acuerdo con las necesidades
sobrevenidas
- Incrementar las acciones de implantación de los planes y los
simulacros

2.7 SEGURIDAD EN ACTIVIDADES, INSTALACIONES, CENTROS, ESTABLECIMIENTOS Y DEPENDENCIAS

2.7.1 CONTEXTUALIZACIÓN

Al elaborar la Estrategia Local de Seguridad, surge la necesidad de hacer un tratamiento específico sobre la seguridad de las actividades, instalaciones, centros, establecimientos y dependencias existentes en el término municipal con el objetivo de tener conocimiento de sus planes de autoprotección y realizar su seguimiento, así como estableciendo las medidas de seguridad que correspondan en cada caso.

Las actividades que realizan los diferentes tipos de centros e instalaciones, pueden dar lugar a circunstancias inesperadas, tales como un accidente grave, un incendio o explosión, fuga de gas, o un incidente como la comunicación de una amenaza de bomba, una inundación o terremoto, etc., que pueden generar daños a personas e instalaciones, lo que originará una situación de emergencia.

Las emergencias son sucesos que se desarrollan de manera muy rápida, por lo que si no son controladas durante los primeros momentos, es posible que haya que lamentar consecuencias de carácter catastrófico. En las emergencias no existe el tiempo suficiente para decidir quién ha de actuar y cómo ha de hacerlo, con la tranquilidad que sería deseable. Es por ello, y al objeto de minimizar los posibles daños que puedan generarse, que los centros e instalaciones han de prever y organizar el método de actuación ante cada una de las emergencias que en el futuro puedan presentarse.

El Plan de Autoprotección (PAU) es el documento que prevé, para una determinada actividad, instalación, centro, establecimiento o dependencia, las emergencias que pueden producirse como consecuencia de su propia actividad y las medidas de respuesta ante situaciones de riesgo, de catástrofe y de calamidades públicas que puedan afectarles. Los planes de

autoprotección han de fundamentarse en un análisis del riesgo y han de establecer, al mismo tiempo, la relación de coordinación con los planes territoriales, especiales y específicos, que les afecten.

De esta manera, los planes de autoprotección se configuran como el instrumento organizativo de los recursos humanos y materiales disponibles y de los procedimientos de actuación, al objeto de prevenir los riesgos que puedan producirse y para garantizar la evacuación e intervención de la forma más rápida y eficaz que sea posible.

Los objetivos de un Plan de Autoprotección han de ser, entre otros, necesariamente los siguientes:

- Conocer el centro y su entorno, los peligros de los distintos sectores y los medios de protección disponibles, las carencias existentes y las necesidades que han de ser atendidas con mayor prioridad.
- Garantizar la fiabilidad de todos los medios de protección y las instalaciones generales.
- Evitar las causas que puedan dar lugar a una emergencia.
- Disponer de personas organizadas, formadas y adiestradas que garanticen rapidez y eficacia en las acciones a emprender para el control de las emergencias.
- Tener informados a todos los ocupantes del centro de cómo han de actuar en caso de emergencia y de su prevención.

Los planes de autoprotección han de contener, básicamente, los siguientes documentos: Un primer documento referido a las características del edificio, un segundo documento referido a los medios de protección, un tercer

documento referido al plan de emergencia y un cuarto sobre la implantación del plan. Es conveniente aportar los planos del edificio e instalaciones.

Por su parte, los ayuntamientos han de tener un registro municipal de los planes de autoprotección, al objeto de tener conocimiento de los datos de los diferentes planes de autoprotección de los centros públicos existentes en el término municipal, dentro del ámbito de sus competencias y así poder realizar un seguimiento de los mismos.

El registro tiene por objeto la inscripción de los planes de autoprotección que sean relevantes para la protección civil de los centros, establecimientos y dependencias existentes en el municipio, que se dediquen a actividades que puedan dar origen a alguna de las situaciones de emergencia previstas en la normativa reguladora de esta materia.

2.7.2 MARCO NORMATIVO

La Constitución Española, en su artículo 15, establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como el más importante de todos los derechos fundamentales.

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, prevé los aspectos relativos a la autoprotección, determinando sus artículos 5 y 6 la obligación del Gobierno de establecer un catálogo de las actividades de cualquier tipo que puedan dar origen a una situación de emergencia y la obligación de los titulares de los centros, establecimientos y dependencias o medios análogos en donde se lleven a término estas actividades, de disponer de un sistema de autoprotección, dado con sus propios recursos, para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y auxilio. Todas las personas, entidades y centros obligados, han de comunicar a las autoridades de protección civil los planes y las medidas de autoprotección que adopten, así como sus modificaciones.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se marca como objetivo el promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el ejercicio de las actividades necesarias para prevenir riesgos derivados del trabajo.

La actividad protectora de la seguridad y la salud, derivada de la Ley 31/1995, teniendo un campo común con la autoprotección a la que se refiere la Ley 2/1985, de 21 de enero, no cubre los requerimientos de prevención o reducción de riesgos para la población, de los que ésta última se ocupa. No obstante, y a efectos de la Estrategia Local de Seguridad, se ha de tener en cuenta lo que dice el artículo 20, respecto a la protección de la seguridad de los trabajadores, así como la posible presencia de personas ajenas, para lo cual se deberán analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores, designando para ello al personal encargado

de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente su correcto funcionamiento.

La Norma Básica de Autoprotección, aprobada por RD. 393/2007, de 23 de marzo, desarrolla los preceptos relativos a la autoprotección contenidos en la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil. Constituye el marco legal que garantiza, para todos los ciudadanos, unos niveles adecuados de seguridad, eficacia y coordinación administrativa en materia de prevención y control de los riesgos. Respeta, así mismo, las competencias propias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la materia y la existencia de una determinada normativa básica sectorial que impone las obligaciones de autoprotección frente a riesgos especiales. Así, las disposiciones de este Real Decreto tendrán carácter supletorio respecto a las actividades con reglamentación sectorial específica.

La Norma Básica de Autoprotección define y desarrolla la autoprotección y establece los mecanismos de control por parte de las administraciones públicas. Establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los planes de autoprotección y determina el contenido mínimo que han de incorporar estos planes en aquéllas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, puedan generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia. Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también, y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones de emergencia en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.

Mediante Real Decreto 1468/2008, de 5 de septiembre, se lleva a cabo una modificación del RD 393/2007, siendo uno de los aspectos más importantes que se atribuyen a las Entidades Locales las competencias para establecer sus propios catálogos de actividades susceptibles de generar riesgos colectivos o de resultar afectados por los mismos, así como las obligaciones

de autoprotección que se prevén para cada caso. En particular, podrán extenderse las obligaciones de autoprotección a actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones o dependencias en donde se desarrollen actividades no incluidas en el Anexo I de la Norma Básica de autoprotección, así como desarrollar los procedimientos de control e inspección de los planes de autoprotección.

En cuanto al ámbito político y administrativo de Cataluña, hemos de comenzar por hacer referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, donde se recogen las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de protección civil. Concretamente el artículo 132 atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la planificación y la ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades de los gobiernos locales en esta materia, respetando lo que establezca el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública. En el artículo 84 garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que han de ser ejercidas por las entidades locales con plena autonomía, sujetas, solamente, a control de constitucionalidad y de legalidad. Al respecto establece que los gobiernos locales de Cataluña tienen, en todo caso, competencias propias, entre otras, sobre las siguientes materias: la regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública, la protección civil y la prevención de incendios, así como la regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades.

La Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, prevé los aspectos relativos a la autoprotección. Al respecto establece que las personas, las empresas y, en general, las entidades y los organismos que realizan actividades que pueden generar situaciones de grave riesgo colectivo, de catástrofe o de calamidad pública, y también los centros y las

instalaciones públicos y privados que pueden resultar afectados de manera especialmente grave por situaciones de este carácter, están obligados a adoptar medidas de autoprotección y de emergencia. Así mismo indica que las personas, las entidades y los centros obligados, han de comunicar los planes y las medidas de autoprotección que adopten y también sus modificaciones. En el artículo 7.2 establece que el Gobierno de la Generalitat ha de determinar, mediante reglamento, el catálogo de actividades y los tipos de centros afectados, así como las medidas mínimas a adoptar en cada caso, de acuerdo con las directrices básicas de autoprotección establecidas por la legislación vigente.

Mediante Decreto 82/2010, de 29 de junio, la Generalitat de Cataluña aprueba el catálogo de actividades y centros obligados a adoptar medidas de autoprotección y fija el contenido de estas medidas. El Decreto se configura como un reglamento ejecutivo o de desarrollo de los preceptos relativos a la autoprotección recogidos en la Ley 4/1997, de Protección Civil de Cataluña, en concreto de los artículos 7 y 20, que establecen:

- La necesidad de que el Gobierno regule un catálogo con las actividades de riesgo desde el punto de vista de la protección civil
- La obligación de que el Gobierno determine la estructura de los planes de autoprotección (PAU) de las actividades incluidas en el catálogo
- La obligación de que los titulares de los centros, establecimientos y dependencias incluidos en el catálogo, establezcan medidas de autoprotección

El sistema incluye el control de la Administración sobre actividades y centros, control que engloba tanto una fase previa, donde el objetivo es comprobar la capacidad del establecimiento para cumplir las condiciones de autoprotección, como la validación del plan y la validación de su implantación dentro del sistema de protección civil.

Dada la importancia de este Decreto para la Estrategia Local de Seguridad, detallamos a continuación lo más esencial del mismo.

El objeto del Decreto es regular las actuaciones destinadas a asegurar la aplicación de medidas de autoprotección en las empresas y, en general, las entidades y los organismos que realizan actividades que pueden generar situaciones de grave riesgo colectivo, de catástrofe o de calamidad pública, y también los centros y las instalaciones y sus dependencias, públicas y privadas, que pueden resultar afectadas de manera especialmente grave por situaciones de este carácter.

Las finalidades son:

- Establecer el procedimiento para valorar técnicamente las capacidades del establecimiento o centro, para asegurar las condiciones de autoprotección ante las situaciones de riesgo previstas por causas internas o externas.
- Asegurar el mantenimiento de las condiciones y sistemas de autoprotección, a través de procesos sistemáticos por parte de las actividades y centros y a través del control periódico por parte de la administración, tanto autonómica como local.
- Regular los mecanismos organizativos y la provisión de los medios necesarios para asegurar la detección y respuesta rápida y para evitar efectos de gran intensidad o impacto en la población.
- Establecer los sistemas de coordinación entre las actividades y los centros y los servicios públicos que forman el sistema de la protección civil, a efectos de la comunicación con los sistemas exteriores de respuesta y de la creación de mecanismos eficaces de información durante situaciones de emergencia.

- Establecer los sistemas de control por parte de la administración, tanto autonómica como local, respecto a la validación del plan, su registro y su proceso de implantación.
- Determinar el catálogo de actividades y tipos de centros con obligación de autoprotección, de acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley de protección civil de Cataluña.
- Establecer el contenido mínimo de los planes de autoprotección de las actividades obligadas.

Ámbito de aplicación:

Las disposiciones del decreto se aplican a todas las actividades y centros comprendidos en el anexo I, epígrafes A y C.

- El anexo I.A, integra el catálogo de actividades y centros de interés para la protección civil de Cataluña.
- El anexo I.C, integra el catálogo de actividades y centros de interés para la protección civil local.

El decreto afecta, por lo tanto, a las actividades susceptibles de generar una emergencia de protección civil y clasifica estas actividades en dos grupos básicos que, ordenados de mayor a menor riesgo, son los siguientes:

- **Las actividades de interés para la protección civil de Cataluña** (Anexo IA). Son ejemplos de este tipo de actividades, entre otros: los establecimientos afectados por la normativa Seveso sobre accidentes graves, los aeropuertos, los conductos que transportan sustancias peligrosas y los campings con capacidad igual o superior a 2.000 personas. Como aspecto a destacar, están incluidas dentro de este grupo, todas aquellas instalaciones que puedan generar emergencias o

situaciones críticas para la población, asociadas al fallo de los sistemas de suministro de servicios básicos.

- **Las actividades de interés para la protección civil municipal** (Anexo IC). Son ejemplos de este tipo de actividades, entre otros: los teatros, auditorios, salas de congresos o cines con una ocupación menor de 2000 personas y superior a 500 personas, los aeródromos y helipuertos, y los campings no incluidos en los apartados A y B del anexo I que estén ubicados en las zonas de riesgo definidas en los planes de protección civil de la Generalitat.

Complementariamente, la dirección general competente en materia de protección civil puede incluir dentro del ámbito de aplicación de este Decreto las actividades, instalaciones o dependencias que, sin estar incluidas en el epígrafe A del anexo I, presenten un especial riesgo o vulnerabilidad, siguiendo el procedimiento que prevé el artículo 11.b).

A aquellas actividades, instalaciones, establecimientos o dependencias incluidas dentro del ámbito de aplicación del decreto y que ya estén sometidas a reglamentación específica propia, les será de aplicación con carácter supletorio. En cuanto a los medios de autoprotección mínimos y al control administrativo y técnico específico en materia de protección civil, les será de aplicación directa.

Obligaciones generales del titular de la actividad y del personal de la actividad o centro

1. Obligaciones de las personas titulares de las actividades:

- Garantizar que las condiciones del centro, instalación, establecimiento o actividad, son suficientes para asegurar el cumplimiento de las condiciones de autoprotección, especialmente en cuanto a la

evacuación y al confinamiento, teniendo en cuenta tanto los riesgos interiores como los exteriores.

- Comunicar a la administración pública competente en materia de protección civil, la afectación de la actividad por esta norma, a través del registro electrónico de planes de autoprotección, en el plazo de tres meses desde el inicio de la actividad.
- Elaborar el plan de autoprotección correspondiente a la actividad.
- Presentar el plan de autoprotección al órgano de la administración pública competente en materia de protección civil, para proceder a su homologación y posterior control de su implantación.
- Incorporar al plan de autoprotección aquellas modificaciones que se deriven del informe elaborado por el órgano de la administración competente para su homologación.
- Introducir, en el registro electrónico de planes de autoprotección, los datos que se detallan al anexo IV, sobre el análisis de riesgos de la actividad y otros aplicables a la gestión de la emergencia.
- Informar y formar al personal a su servicio sobre los contenidos del plan de autoprotección.
- Realizar simulacros e informar a los órganos de la administración autonómica o local competentes en materia de protección civil.
- Desarrollar el resto de actuaciones necesarias para la implantación y el mantenimiento de la eficacia del plan de autoprotección, teniendo en cuenta que su implantación y mantenimiento tienen que superar los procesos de intervención administrativa.

- Cumplir cualquier otra obligación establecida en la normativa aplicable.

2. Obligaciones del personal al servicio de las actividades e instalaciones

El personal al servicio de las actividades y instalaciones que han de elaborar plan de autoprotección tiene la obligación de participar, en la medida de sus capacidades, en el plan de autoprotección de la instalación y asumir las funciones que le sean asignadas en el mismo.

Elaboración de los planes de autoprotección

La elaboración de los planes de autoprotección de las actividades y centros a que nos referimos está sujeta a los requisitos siguientes:

- La persona titular de la actividad o centro es la responsable de la elaboración, implantación, mantenimiento y revisión del plan de autoprotección de la actividad.
- El plan de autoprotección tiene que ser elaborado y firmado por personal técnico competente y suscrito por la persona titular de la actividad o representante legal y ha de ser elaborado en colaboración con las personas que trabajan en la actividad.
- En el caso de actividades temporales realizadas en centros, establecimientos, instalaciones o dependencias que dispongan de autorización para una actividad diferente de la que se pretende realizar e incluida en el anexo I, la organización de la actividad temporal tiene la obligación de elaborar e implantar, con carácter previo al inicio de la nueva actividad, un plan de autoprotección complementario.
- Los centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que tengan que disponer de plan de autoprotección tienen que integrar en su plan los planes de las diferentes actividades que se encuentren

físicamente en ellas, así como prever el resto de actividades no incluidas en el Decreto. En estos centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias se puede admitir un plan de autoprotección integral único, siempre que se prevean todos los riesgos particulares de cada una de las actividades que contengan y siempre que se considere el efecto dominó entre éstas.

- Las personas titulares de las diferentes actividades, en régimen de arrendamiento, concesión o contrata, que se encuentren físicamente en los centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que tengan que disponer de plan de autoprotección, de acuerdo con lo que establece el anexo I, tienen que elaborar, implantar e integrar sus planes, con sus propios medios y recursos.
- El plan de autoprotección tiene que ser revisado siempre que haya una modificación sustancial y como mínimo cada cuatro años.
- Independientemente de las revisiones periódicas del plan de autoprotección, éste tiene que estar permanentemente actualizado.

Contenido

El plan de autoprotección tiene que disponer de un contenido mínimo.

Las actividades y centros de interés para la protección civil de Cataluña tienen que disponer de un plan de autoprotección que se recoja en un documento único, con la estructura y el contenido mínimo establecidos a la parte 1 del anexo II.

Las actividades y centros de interés para la protección civil local tienen que disponer de un plan de autoprotección que se recoja en un documento único, con la estructura y el contenido mínimo establecidos a la parte 2 del anexo II.

Tal como especifica el anexo II, el plan de autoprotección ha de incluir un manual de actuación que tiene que garantizar al menos:

- La detección de la emergencia
- La alerta a los equipos actuantes internos y la alarma a los ocupantes
- El aviso, solicitud y recepción de los servicios externos de ayuda
- El confinamiento o la evacuación, según la tipología de emergencia
- La información de la emergencia a todas aquellas personas que pudieran estar expuestas al riesgo
- La intervención coordinada

El plan de autoprotección también tiene que establecer procedimientos preventivos y de control de riesgos que tengan en cuenta, al menos, los aspectos siguientes:

- Precauciones, actitudes y códigos de buenas prácticas a adoptar para evitar las causas que puedan originar accidentes o acontecimientos graves
- Permisos especiales de trabajo para la realización de operaciones o tareas que generen riesgos
- Comunicación de anomalías o incidencias a la persona titular de la actividad
- Programa de las operaciones preventivas o de mantenimiento de las instalaciones, equipos, sistemas y otros elementos de riesgo, definidos en el plan de autoprotección, tanto de las instalaciones que puedan generar riesgo como de las instalaciones de protección, que garantice el control y la operatividad

Estructura organizativa

El plan de autoprotección establece una estructura organizativa y jerarquizada, dentro de la organización y el personal existente, y fija las

funciones y responsabilidades de todas las personas miembros, en situaciones de emergencia.

La persona titular de la actividad tiene las funciones siguientes:

- Dirigir el plan de autoprotección o, si se tercia, designar una persona director/a del plan de autoprotección, responsable de las funciones y acciones especificadas en el mismo
- Designar una persona responsable de la gestión de las actuaciones encaminadas a la prevención y al control de los riesgos
- Designar una persona jefe de emergencia, con autoridad y con capacidad de gestión, responsable de la gestión de las actuaciones encaminadas a la respuesta ante las emergencias de acuerdo con el contenido del manual de actuación.
- Las responsabilidades mencionadas anteriormente pueden ser asumidas por personas diferentes o por una única persona, de acuerdo con la estructura de la actividad y de manera compatible con el volumen de tareas asignadas

Implantación del plan

El plan de autoprotección es necesario que sea implantado, entendiéndose por tal, todo el conjunto de medidas a tomar para asegurar la eficacia operativa del mismo. La implantación del plan de autoprotección tiene que dar cumplimiento a los aspectos siguientes:

- Formación teórica y práctica al personal que trabaja en la actividad.
- Información a las personas usuarias de la actividad sobre los riesgos de ésta, sobre las medidas a tomar en caso de emergencia y sobre los medios existentes para hacer efectivas estas medidas: vías de evacuación, puntos de encuentro y zonas de confinamiento, si procede.

- Definición, provisión y gestión de los medios y recursos económicos necesarios
- Realización de simulacros de emergencia, con la periodicidad y condiciones requeridas. Los simulacros implican la activación total o parcial de las acciones contenidas en el manual de actuación y tienen como objetivo la verificación y comprobación de:
 - La eficacia de la organización de respuesta ante una emergencia.
 - La capacitación del personal adscrito a la organización de respuesta.
 - El entrenamiento de todo el personal de la actividad en la respuesta ante una emergencia.
 - La suficiencia e idoneidad de los medios y recursos asignados.
 - La adecuación de los procedimientos de actuación.
 - La validación del correcto funcionamiento del procedimiento de comunicación de las emergencias.

De las actuaciones de implantación y de mantenimiento de la eficacia del plan se ha de conservar información detallada por parte de la persona titular de la actividad, a disposición de las administraciones públicas. Así mismo, el jefe de la emergencia tiene que enviar a la administración competente, a través del registro electrónico de planes de autoprotección, un informe descriptivo de las actuaciones de implantación y mantenimiento de los planes realizados en los últimos cuatro años.

Medios de autoprotección mínimos

1. Las actividades y los centros afectados por el decreto están obligados a dotarse de unos medios de autoprotección mínimos a efectos de asegurar la detección, la vigilancia, los recursos de intervención profesionalizada y las comunicaciones necesarias para la buena ejecución del plan de autoprotección. Esta obligación se entiende sin perjuicio de la legislación en

materia de prevención y extinción de incendios y de salvamento de Cataluña y la normativa que la desarrolla.

2. Los recursos relativos a la intervención de los bomberos de empresa o servicios de autoprotección de las empresas e infraestructuras, pueden ser mancomunados por actividades cercanas en el supuesto de que el tiempo de respuesta de los efectivos no sea superior a los diez minutos.

Comunicación y simulacros

Todas las actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto 82/2010, están obligadas a realizar simulacros con una periodicidad mínima anual, excepto las actividades desarrolladas al aire libre de carácter esporádico o festivo.

1. Las personas titulares de las actividades y centros de interés para la protección civil de Cataluña, previamente a la realización de los simulacros, tienen que informar a la dirección general competente en materia de protección civil. Posteriormente a la realización de los simulacros, la persona titular o responsable de la actividad tendrá que enviar a la dirección general competente en materia de protección civil, a través del registro electrónico de planes de autoprotección, un informe elaborado por él o por el jefe de la emergencia y firmado por esta persona y por la persona titular de la actividad.

2. Así mismo, las personas titulares de las actividades y centros de interés para la protección civil local tienen la obligación de comunicación previa de la realización de los simulacros al órgano municipal competente en materia de protección civil.

En el caso de simulacros que impliquen únicamente la movilización de medios internos de la misma actividad y la realización de las llamadas de emergencia, es preciso que las actividades antes mencionadas, hagan la

comunicación pertinente al órgano municipal competente en materia de protección civil, a través del registro electrónico de planes de autoprotección, con una antelación mínima de diez días hábiles.

En el caso de simulacros en que se proponga, además, la movilización de medios externos a la actividad y que sean de titularidad municipal, la antelación mínima requerida para comunicarlo, es de un mes. En el caso de simulacros en los cuales los medios externos a la actividad sean de titularidad de la Generalitat, la antelación mínima requerida para comunicar la realización del simulacro y para proponer la movilización de los medios externos, es de cuatro meses. La participación efectiva de los medios externos queda supeditada a la disponibilidad de estos medios, con la posibilidad de propuesta motivada de una fecha alternativa.

En cada caso, el ayuntamiento valorará la conveniencia y necesidad de que personal técnico a su servicio, de entidades evaluadoras acreditadas, del consejo comarcal correspondiente u otros entes de carácter supramunicipal, haga el seguimiento de la evolución del simulacro.

Posteriormente a la realización de los simulacros y en el plazo de 20 días hábiles a partir de la realización de éstos, la persona titular o responsable de la actividad, tendrá que enviar al ayuntamiento un informe elaborado por él o por el jefe de la emergencia y firmado por esta persona y por la persona titular de la actividad.

Los Ayuntamientos

En relación con la autoprotección, los ayuntamientos realizarán las funciones siguientes:

- a) Elaborar el informe técnico previo preceptivo para la homologación de los planes de autoprotección de las instalaciones, centros, establecimientos o dependencias de interés para la protección civil local.

b) Exigir, en base al informe mencionado anteriormente, a las personas titulares de las actividades, establecimientos o centros de interés para la protección civil local, las modificaciones que sean necesarias para garantizar la autoprotección, especialmente en cuanto a la evacuación y el confinamiento en instalaciones ubicadas en zonas de riesgo, de establecimientos afectados por la normativa de accidentes graves.

c) Dar respuesta a la consulta hecha por la Comisión de Protección Civil de Cataluña y hacer las alegaciones que consideren adecuadas sobre los planes de autoprotección de las empresas, establecimientos, centros, dependencias, instalaciones o actividades de interés para la protección civil de Cataluña.

d) Ejecutar un sistema de control y evaluación de la implantación de los planes de autoprotección que hayan sido homologados por la Comisión Municipal de Protección Civil. Este sistema se basa en:

- El deber de las personas titulares de las actividades de realizar simulacros y de comunicar previamente su realización.
- El deber de la persona titular de la instalación de enviar un informe de evaluación específico para cada simulacro realizado.
- El deber de la persona titular de la instalación de enviar un informe con la descripción de las actuaciones de implantación y mantenimiento de los planes realizados en los últimos cuatro años.

e) Complementariamente, el ayuntamiento puede llevar a cabo controles periódicos de las instalaciones, actividades y centros de interés para la protección civil local.

f) Ejercer la potestad sancionadora.

g) Controlar que las personas titulares de las actividades y centros de interés para la protección civil local, introducen en el registro electrónico de planes

de autoprotección los datos especificados al anexo IV, aplicables a la gestión de la emergencia, e introducir los datos correspondientes en los planes de autoprotección homologados por la Comisión Municipal de Protección Civil.

Las Comisiones municipales de protección civil

Las comisiones municipales de protección civil tienen como función principal, en el ámbito del decreto de autoprotección: homologar los planes de autoprotección de las empresas, establecimientos, centros, dependencias, instalaciones o actividades de interés para la protección civil local. Para proceder al trámite de homologación, es preciso el informe técnico preceptivo del ayuntamiento donde se ubica la actividad.

Órganos competentes para la elaboración de informes

1. Protección Civil de Cataluña

Los informes previos a la homologación, los informes de evaluación periódica de la implantación y los informes previos a revisiones de los planes de autoprotección de las actividades y centros de interés para la protección civil de Cataluña, pueden ser elaborados directamente por los órganos competentes en materia de protección civil de la Generalitat o por medio de entidades evaluadoras acreditadas.

2. Protección Civil Local

Los informes previos a la homologación, los informes de evaluación periódica de la implantación y los informes previos a las actualizaciones y revisiones de los planes de autoprotección de las actividades y centros de interés para la protección civil local, pueden ser elaborados directamente por los órganos competentes en materia de protección civil de los ayuntamientos, de los consejos comarcales, otros entes de carácter supramunicipal recogidos en el Texto Refundido de la Ley Municipal y de

Régimen Local de Cataluña o por medio de entidades evaluadoras acreditadas.

A estos efectos, el personal técnico de protección civil de los municipios, de los consejos comarcales u otros entes supramunicipales, se considera personal técnico con acreditación para emitir informe de los planes de autoprotección de las actividades y centros de interés para la protección civil local.

Régimen de inspecciones y acceso de las autoridades competentes a las actividades y centros objeto de este Decreto

1. Sin perjuicio de la potestad de la dirección general competente en materia de protección civil, de valorar la necesidad y conveniencia que el personal técnico a su servicio haga el seguimiento de la evolución del simulacro de las actividades y centros de interés para la protección civil de Cataluña, el departamento competente en materia de protección civil podrá inspeccionar el plan de autoprotección de las actividades mencionadas. Excepcionalmente, también podrá proceder a la inspección del plan de autoprotección de las actividades de interés para la protección civil local.

Así mismo, los ayuntamientos, complementariamente a la facultad de hacer el seguimiento de los simulacros de las actividades y centros de interés para la protección civil local, pueden inspeccionar el plan de autoprotección de las actividades mencionadas. Esta actividad de inspección se puede hacer a través de personal técnico acreditado, que puede ser propio, contratado o bien del consejo comarcal correspondiente, o de los entes de carácter supramunicipal correspondientes.

2. En caso de emergencia, se ha de facilitar el acceso del personal técnico y del operativo de la Generalitat y del municipio, relacionados con la emergencia, y las personas responsables de los establecimientos tienen que prestarles la máxima colaboración.

2.7.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

La Seguridad en Actividades, Instalaciones, Centros, Establecimientos y Dependencias, ha de ser objeto de tratamiento específico en la Estrategia Local de Seguridad con el objetivo de conocer y poder realizar un seguimiento de los diferentes planes de autoprotección de los centros e instalaciones, así como establecer las medidas que, para preservar la seguridad, sean adecuadas en cada caso. De conformidad con la normativa reguladora vigente y de acuerdo con los parámetros aquí expuestos, se articulan los siguientes programas y actuaciones:

01 Elaboración de los planes de autoprotección

Objetivo: Velar por que las actividades, instalaciones, centros, establecimientos y dependencias existentes en el término municipal, cumplan con la obligatoriedad de elaboración de los diferentes planes previstos en la normativa reguladora de autoprotección.

Acciones:

- Comprobar que la elaboración, implantación, mantenimiento y revisión de los planes de autoprotección se ajustan a los requisitos exigidos por la normativa vigente
- Revisión y actualización de toda la documentación que forma parte del Plan de Autoprotección
- Requerir al titular de la actividad las correcciones, modificaciones o actualizaciones de los planes de autoprotección, en caso de variación de las circunstancias que determinan su adopción, o para adecuarlos a la normativa vigente sobre autoprotección y a lo dispuesto en los planes de protección civil

02 Control de medidas mínimas de emergencia en los centros e instalaciones

Objetivo: Velar por que los centros e instalaciones a los que los es aplicable este plan de protección, dispongan de las medidas mínimas de emergencia exigidas por la normativa vigente.

Acciones:

- Velar por que los centros e instalaciones obligadas, dispongan de instrucciones de emergencia para los trabajadores, responsables de los centros y usuarios. Las instrucciones tienen que detallar con precisión y, como mínimo, las actuaciones que se tienen que llevar a cabo para la transmisión de la alarma, la evacuación de los trabajadores y usuarios, el aviso y la recepción de ayudas externas y, en general, la utilización correcta de los medios de protección dispuestos en el centro
- Velar por que en los centros e instalaciones en que haya zonas donde se ejerzan actividades que impliquen la presencia de usuarios incapacitados, para evacuarse por sí mismos, las medidas de emergencia contengan instrucciones precisas de actuación en caso de emergencia en estas zonas
- Elaborar un modelo de instrucciones homogéneo, para difundir entre todo el personal afectado de los mencionados centros e instalaciones

03 Registro de los planes de autoprotección

Objetivo: Disponer de un registro administrativo municipal actualizado de los planes de autoprotección.

Acciones:

- Hacer constar, en este registro administrativo, los planes de autoprotección de los centros e instalaciones existentes en el término municipal
- Velar por que los titulares de los centros e instalaciones y responsables de los planes de autoprotección, remitan al órgano encargado del registro los datos referidos a los planes de autoprotección y sus modificaciones, para que consten en el registro
- Ejercer el control administrativo de los planes de autoprotección y de sus modificaciones
- Realizar un seguimiento operativo de los diferentes planes de autoprotección

04 Promoción y fomento de la autoprotección

Objetivo: Promover la autoprotección por parte de las diferentes entidades implicadas, de forma coordinada.

Acciones:

- Establecer los medios y recursos necesarios para la promoción de la autoprotección
- Desarrollar actuaciones orientadas a la información y sensibilización de los ciudadanos, empresas e instituciones, en materia de prevención de riesgos
- Realizar tareas de reciclaje y formación del personal responsable y más directamente implicados en los planes de autoprotección
- Realizar actuaciones que faciliten la preparación y respuesta en situaciones de emergencia

05 Vigilancia y control

Objetivo: Llevar a cabo, por parte de la administración pública en el ámbito de la autoprotección, el ejercicio de funciones de vigilancia, inspección y control.

Acciones:

- Velar por el cumplimiento de las exigencias contenidas en la normativa de autoprotección, en cuanto a los planes de autoprotección
- Adoptar las medidas de inspección y control necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa de autoprotección.
- Dar cuenta de los incumplimientos de las obligaciones de autoprotección
- Incoar, si es preciso, el correspondiente expediente sancionador de conformidad con la normativa aplicable
- Mantener actualizados los diferentes planes de autoprotección, haciendo las revisiones que sean necesarias

06 Coordinación entre los diferentes actores

Objetivo: Mejorar la coordinación entre todas las administraciones, centros, instalaciones, entidades y personas con responsabilidad en los planes de autoprotección que son objeto de este plan.

Acciones:

- Crear un comité organizador o figura similar para cada plan
- Designar responsables de los planes de autoprotección ante cualquier emergencia
- Designar un órgano auditor externo (protección civil, bomberos, policía)
- Disponer de un sistema ágil de comunicación entre los diferentes actores con responsabilidad en los planes de autoprotección

- Mantener contactos y reuniones periódicas con los responsables de los planes de autoprotección

07 Ejercicios y simulacros

Objetivo: Mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas o de emergencia, por parte de los responsables, trabajadores y usuarios de los centros e instalaciones.

Acciones:

- Realizar periódicamente ejercicios, simulacros y otras acciones similares
- Facilitar la información necesaria sobre la realización de los ejercicios y simulacros
- Habilitar un lugar de concentración y reunión cerca del centro o instalación afectada
- Realizar informe de evaluación de cada ejercicio o simulacro
- Proponer medidas de corrección y mejora

2.8 PROTECCIÓN DE LA SALUBRIDAD PÚBLICA

2.8.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“La salud pública es la ciencia y el arte de prevenir las enfermedades, prolongar la vida y fomentar la salud y la eficiencia física mediante esfuerzos organizados de la comunidad para: sanear el medio ambiente controlar las infecciones de la comunidad y educar al individuo en cuanto a los principios de la higiene personal, organizar servicios médicos y de enfermería para el diagnóstico precoz y el tratamiento preventivo de las enfermedades, así como desarrollar la maquinaria social que asegure a cada individuo de la comunidad un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la salud...”

(Winslow 1920)¹¹⁶

Por salud pública ha de entenderse el esfuerzo organizado de la comunidad dirigido a proteger, fomentar y favorecer el bienestar de la población cuando está sana, y a restaurar su salud cuando ésta se pierde y, en caso de necesidad, rehabilitar y reintegrar al enfermo a su medio social, laboral y cultural.

La salud pública se fundamenta en el respeto a los derechos humanos y en el ideal de una justicia social efectiva, como garantía del mejor bienestar colectivo.

Existen manifestaciones del instinto de conservación de la salud de los pueblos desde comienzo de la historia de la humanidad. Los egipcios, según Herodoto, eran de los pueblos más higiénicos. Practicaban la higiene

¹¹⁶ WINSLOW, C. E. (1920). “The Untilled Fields of Public Health”, Science 51:23:33.

personal, conocían gran número de fórmulas farmacéuticas, construían depósitos de arcilla para las aguas de bebida y canales de desagüe por las aguas residuales. Las civilizaciones griegas prestaban más atención a la limpieza personal, al ejercicio físico y a las dietas que a los problemas de saneamiento del medio. El imperio romano es famoso por sus actividades en los campos de la higiene personal con la construcción de los baños públicos y de la ingeniería sanitaria con la construcción de acueductos. En la edad media, presidida por el cristianismo, se produjo una reacción contraria a todo lo que recordaba el imperio romano y el paganismo. El desprecio de lo mundano y la "mortificación de la carne" pasaron a ser las normas preferidas de conducta, con lo que se descuidaron las normas de higiene personal y de saneamiento llegando a tal punto que, junto con los movimientos migratorios bélicos y los bajos niveles socioeconómicos, se produjeron las grandes epidemias de la humanidad. En el siglo XIX se produjo un desarrollo considerable de la salud pública en Europa y en los Estados Unidos. En Inglaterra se impulsaron leyes de salud pública que contemplaban un conjunto de medidas para la sanidad, sobre todo en las ciudades industriales, consiguiendo reducir la mortalidad por algunas de las enfermedades infecciosas que asolaban la población trabajadora que vivía en pésimas condiciones de salubridad.

Actualmente la OMS, instituto internacional centrado en emprender y desarrollar esfuerzos sobre la salud pública a nivel mundial, y que tiene una mayor organización e infraestructura por la demanda creciente de investigaciones en epidemiología y otras ciencias de carácter médico, junto con otros organismos, entidades e instituciones globales, son mediadores específicos para el buen ejercicio de la salud pública.

Las funciones esenciales de la salud pública son el conjunto de actuaciones que han de ser realizadas para mejorar la salud de las poblaciones. Estas funciones se han de traducir en la protección sanitaria, promoción sanitaria, prevención epidemiología y restauración sanitaria.

Funciones esenciales de la salud pública

- Seguimiento, evaluación y análisis de la situación de la salud
- Vigilancia de la salud pública, investigación y control de riesgos y daños en la salud pública
- Promoción de la salud
- Participación de los ciudadanos en los temas de salud
- Desarrollo de políticas y capacidad institucional de planificación y gestión en materia de salud pública
- Fortalecimiento de la capacidad institucional de regulación y fiscalización en materia de salud pública
- Evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud indispensables
- Desarrollo de recursos humanos y capacidades en salud pública
- Garantía y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud individuales y colectivos
- Investigación en salud pública
- Reducción del impacto de las emergencias y desastres de salud

Son muchas las medidas que se vienen aplicando para preservar la salud pública: vigilancia y protección del medio ambiente, saneamiento ambiental, control de calidad del agua, control de la contaminación atmosférica, control de calidad de alimentos, control de medicamentos, establecimiento de medidas reguladoras referidas al tráfico o al ámbito laboral, entre otros, la creación de infraestructuras (hidráulicas, viarias, etc.), o la intervención multidisciplinar (médicos, veterinarios farmacéuticos, expertos en ciencias medioambiental, químicos, etc.).

La protección sanitaria, se lleva a cabo mediante actividades de salud pública dirigidas al control sanitario del medio ambiente, en su sentido más amplio, con el control de la contaminación de la tierra, el agua, el aire y de los alimentos y recursos.

La promoción sanitaria se desarrolla mediante actividades que intentan fomentar la salud de los individuos y colectividades, promoviendo la adopción de estilos de vida saludables, mediante intervenciones de educación sanitaria a través de medios de comunicación de masas, en las escuelas y en la atención primaria.

La prevención epidemiopatológica se fundamenta en intervenciones de prevención primaria (vacunaciones), prevención secundaria o detección precoz de enfermedades, y de prevención terciaria o de contención y/o de rehabilitación de las secuelas producidas por los daños en las funciones físicas, psíquicas y/o sociales.

La restauración sanitaria consiste en todas las actividades que se realizan para recuperar la salud en caso de pérdida, que son responsabilidad de los servicios de asistencia sanitaria, que despliegan sus actividades en dos niveles: atención primaria y atención hospitalaria.

De especial interés, por su relación con el control veterinario de alimentos, que ha de estar presente en un plan de protección de la salubridad pública, es el artículo que a continuación se transcribe:

“En términos de salud y seguridad alimentaria, los productos pecuarios son una categoría más susceptible a los patógenos que otros productos alimentarios, puesto que pueden transmitir enfermedades de los animales a los humanos (zoonosis). La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) estima que no menos del 60 por ciento de los patógenos humanos y del 75 por ciento de las enfermedades de reciente aparición son enfermedades zoonóticas. Es bien sabido que toda una serie de enfermedades humanas son de origen animal. La tuberculosis, la brucelosis y muchas enfermedades internas, como las causadas por la tenia, los gusanos intestinales y otras muchas, se transmiten a través del consumo de productos animales. Las enfermedades de aparición reciente, la influenza aviar,

el virus Nipah o la variante de la enfermedad Creutzfeldt-Jakob, demuestran el potencial de la interfase producción animal - seres humanos para desarrollar y transmitir nuevas enfermedades.”¹¹⁷

En las ciudades existe una evidente concienciación en torno a la salud pública, siendo múltiples las iniciativas y actuaciones que se realizan con el objetivo de preservar un buen nivel de salubridad, desde los ayuntamientos, estando implicados diferentes departamentos y servicios de los cuales, por su vinculación con los objetivos de un plan de protección de la salubridad pública, cabe destacar el de salud pública, sanidad y medio ambiente, laboratorio municipal y servicios de veterinaria municipal, así como la colaboración de la policía local cuando las circunstancias lo requieran.

Todo ello da una idea del alcance en la intervención en el ámbito de la salubridad pública, cuyo objetivo es garantizar la seguridad y la salubridad de las personas en relación a diferentes aspectos de la vida cotidiana, como son la tenencia de animales domésticos y exóticos, la seguridad alimentaria, el control de plagas, las condiciones higiénico sanitarias de viviendas e instalaciones, así como cualquier otro aspecto similar que incida en la seguridad y el bienestar de las personas, objetivo último de la Estrategia Local de Seguridad.

¹¹⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (2009), *“La larga sombra del ganado. Problemas ambientales y opciones”*. Roma. División de comunicación de la FAO, p. 304

2.8.2 MARCO NORMATIVO

La normativa aplicable en materia de salubridad pública es muy amplia y variada, debiendo tener en cuenta, especialmente, las exigencias derivadas del derecho comunitario.

La Constitución Española, en su artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud, indicando que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Igualmente, establece que los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte, facilitando la adecuada utilización del ocio.

En el artículo 45 indica que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, y que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida, y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, indicando que se establecerán sanciones penales, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado, para las personas que contravengan lo ordenado en el precepto.

El artículo 51 establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectarles, en los términos que la ley establezca. En el marco de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Regimos Local, en su artículo 25, indica que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Así mismo, indica que el municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materias entre las que hay que destacar, por lo que aquí afecta, la protección de la salubridad pública.

La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, establece que, al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida y deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas administraciones públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas que correspondan en caso de que así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad. Entre otras, prevé medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control, cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas, o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad.

Al objeto de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

Así mismo, cuando un medicamento o producto sanitario se vea afectado por excepcionales dificultades de abastecimiento y para garantizar su mejor distribución, la Administración Sanitaria del Estado, temporalmente, podrá establecer el suministro centralizado por la administración y condicionar su

prescripción a la identificación de grupos de riesgo, realización de pruebas analíticas y diagnósticas, cumplimiento de protocolos, envío a la autoridad sanitaria de información sobre el curso de los tratamientos, u otras particularidades similares.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución. El artículo 8 establece, como actividad fundamental del sistema sanitario, la realización de los estudios epidemiológicos necesarios para orientar con mayor eficacia la prevención de los riesgos para la salud, así como la planificación y evaluación sanitaria, teniendo como base un sistema organizado de información sanitaria, vigilancia y acción epidemiológica. Y que, así mismo, se considera actividad básica del sistema sanitario, aquella que pueda incidir sobre el ámbito propio de la Veterinaria de Salud Pública en relación con el control de la higiene, la tecnología y la investigación alimentarias, así como la prevención y lucha contra la zoonosis y las técnicas necesarias para evitar riesgos a las personas debidos a la vida animal o a sus enfermedades.

En el artículo 18, la Ley General de Sanidad establece que las administraciones públicas, a través de los servicios de salud y de los órganos competentes llevarán a cabo en cada caso, entre otros, actuaciones dirigidas a: la promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento, abasto de aguas, eliminación y tratamiento de residuos líquidos y sólidos; la promoción y mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire, con especial atención a la contaminación atmosférica; la vigilancia sanitaria y adecuación a la salud del medio ambiente en todos el ámbitos de la vida incluyendo la vivienda. Así mismo, las encaminadas a la promoción y mejora de las actividades de Veterinaria de Salud Pública, sobre todo en las áreas de la higiene alimentaria en mataderos e industrias de su competencia, y la armonización funcional que exige la prevención y lucha contra la zoonosis.

En el artículo 42, indica las responsabilidades mínimas que, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas, tienen los ayuntamientos en relación al cumplimiento de las normas y planes sanitarios, como son:

- a) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos y medio ambiente.
- b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.
- c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo.
- d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos directa e indirectamente relacionados con el consumo humano, así como los medios de transporte.
- e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, establece en el artículo 162, que corresponde a la Generalitat, en materia de sanidad y salud pública, en todo caso, la competencia compartida entre otras, en el ámbito de la ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las medidas y las actuaciones destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral, la sanidad animal con efectos sobre la salud humana, la sanidad alimentaria, la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica.

Con la Ley 20/2009, del 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades, se deroga la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, que ha establecido en Cataluña el modelo de prevención y control integrados de la contaminación, instaurado por la Directiva 96/61/CE, del Consejo de 24 de septiembre de 1996, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC).

En los últimos años, el Estado ha aprobado un conjunto de normas con carácter de legislación básica que, juntamente con la reciente modificación y la sustitución de la Directiva 96/61/CE, por la Directiva 1/2008, del 15 de enero, de prevención y control integrados de la contaminación, obligan a modificar la Ley 3/1998, de 27 de febrero, y adecuar los regímenes de intervención ambiental a la regulación establecida, concretamente, a la Ley 16/2002 del 1 de julio, de prevención y control Integrados de la contaminación, a la Ley 27/2006, del 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la Información, de participación pública y acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, y al Real Decreto Legislativo 1/2008, del 1 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

El objeto de la ley es establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, en el cual se toman en consideración las afecciones sobre el medio ambiente y las personas. Este sistema de intervención administrativa integra la evaluación de impacto ambiental de las actividades.

La Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del Consumidor, de la Generalitat de Cataluña, establece los principios y las normas que han de regir para mejorar la vida de los ciudadanos de Cataluña como consumidores y usuarios, y compromete directamente a los poderes públicos en la tarea de velar por su cumplimiento en el ámbito de sus competencias.

Con el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, se aprueba el texto refundido de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. La ley se inspira en el artículo 51.1 y 2 de la Constitución, con el objeto de establecer el régimen jurídico de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las competencias del Estado.

Al mismo tiempo, establece que, en todo caso, la defensa de los consumidores y usuarios se hará en el marco del sistema económico diseñado por los artículos 38 y 128 de la Constitución y con sujeción al artículo 139, siendo su ámbito de aplicación las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios.

La Ley 18/2009, de 22 de octubre, de Salud Pública, de la Generalitat de Cataluña, define la salud pública como el conjunto organizado de actuaciones de los poderes públicos y de la sociedad mediante la movilización de recursos humanos y materiales para proteger y promover la salud de las personas, prevenir la enfermedad y estar pendientes de la vigilancia de la salud pública. Manifiesta que la salud pública también se ha de entender como la salud de la población y depende, en gran parte, de factores estructurales y ambientales, como la educación o la seguridad, pero también de factores ligados a los estilos de vida, como el consumo de tabaco, la actividad física o la alimentación. De hecho, el aumento de la esperanza de vida que se ha producido en el último siglo se atribuye, en buena parte, a la mejora de las condiciones de higiene, alimentación, vivienda y trabajo, aunque los progresos en el ámbito asistencial también han contribuido decisivamente.

La citada ley tiene por objeto la ordenación de las actuaciones, las prestaciones y los servicios en materia de salud pública en el ámbito territorial de Cataluña que establece la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, para garantizar la vigilancia de la salud pública, la promoción de la salud individual y colectiva, la prevención de la

enfermedad y la protección de la salud, de acuerdo con el artículo 43 y concordantes de la Constitución, en el ejercicio de las competencias que el Estatuto atribuye a la Generalitat y en el marco de la legislación que regula el sistema sanitario de Cataluña, impulsando la coordinación y la colaboración de los organismos y las Administraciones Públicas implicadas dentro de sus ámbitos competenciales.

La Ley 20/2002, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria, es la primera iniciativa destinada a configurar un nuevo marco organizativo para garantizar el máximo grado de seguridad alimentaria en Cataluña.

La Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la salud, representa el inicio del proceso de reforma de los servicios de salud pública, centrada en la organización de la provisión de servicios de la salud, por medio de la creación de la Agencia de Protección de la Salud. Esta ley prevé la posibilidad de que los Entes Locales adscriban recursos a la Agencia.

Por su parte, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, define las competencias municipales en materia de salud pública.

En cuanto a la normativa aplicable en materia de perros y otros animales, hemos de hacer mención de las siguientes:

Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

Decreto 287/2002, de 22 de marzo, que desarrolla la Ley 50/1999.

Ley 10/1999, de 30 de julio, de la Generalitat de Cataluña, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos.

Decreto 170/2002, de 11 de junio, de la Generalitat de Cataluña, sobre medidas en materia de perros considerados potencialmente peligrosos.

Orden de 28 de noviembre de 1998, de creación del registro de núcleos zoológicos de Cataluña.

Decreto 243/1994, de 13 de septiembre, por el que se establecen los requisitos que han de cumplir los centros de recogida de animales de compañía abandonados.

Decreto 328/1998, de 24 de diciembre, por el que se regula la identificación y el registro general de animales de compañía.

Decreto 6/1999, de 26 de enero, por el que se establecen las condiciones de mantenimiento de los animales de compañía.

Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.

Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de protección de los animales.

Habida cuenta de la amplitud de aspectos que quedan bajo el ámbito de la salubridad pública, es oportuno hacer referencia a los preceptos contenidos en las Ordenanzas Municipales, en nuestro caso, en la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos de Tarragona, que en lo que hace referencia a los animales de compañía, establece en el artículo 164.4 que *“la tenencia de animales de compañía en viviendas urbanas estará condicionada a las circunstancias higiénicas y de calidad ambiental (ruido, humo, etc.) óptimas para su alojamiento, a la ausencia de riesgos sanitarios y a la inexistencia de molestias para los vecinos”*.

En su artículo 143.1.d), establece que *“no está permitido dejar, entre las 22 y las 8 horas, en patios, galerías, balcones o ventanas, cualquier animal que,*

con sus cantos, sonidos u otras actividades, perturben el descanso de los vecinos. Durante las horas restantes, también habrán de ser retirados por sus propietarios o encargados cuando notoriamente ocasionen molestias a los otros ocupantes del inmueble o a los de las viviendas próximas. Tampoco podrán producir molestias aunque los animales estén en el interior de los pisos o locales de que se trate”.

En materia de venta ambulante de alimentos, el artículo 28, regula la venta ambulante, refiriéndose a *“aquella que es realizada fuera de un establecimiento comercial permanente, de manera habitual, ocasional, periódica o continuada, en los perímetros y en los lugares debidamente autorizados”*. Teniendo en cuenta que los vendedores han de cumplir una serie de requisitos para ejercer este tipo de venta, se ha de llevar un estricto control de esta actividad, especialmente cuando se detecte la venta de productos alimenticios debido a su incidencia en la salud de las personas.

En cuanto a la salubridad de viviendas e instalaciones y el control de plagas, la Ordenanza, indica en su artículo 97.4 que *“los titulares de solares, urbanizaciones, edificios o instalaciones, los habrán de mantener en las condiciones de higiene, salubridad, seguridad y conservación adecuados. Los servicios técnicos municipales determinarán si se cumplen las condiciones exigidas”*.

Los titulares también están obligados a la desratización, desinfección y desinsectación de dichos espacios y han de cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo y en la legislación sectorial. El incumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas, previa audiencia a los interesados, habilita a la Administración para la ejecución subsidiaria a cargo de la persona obligada o la imposición de multas coercitivas, todo ello de conformidad con el artículo 96 y 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que regulan el procedimiento de ejecución subsidiaria como una medida de ejecución forzosa.

De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y la competencia de los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública y, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 14/1996, de 25 de abril, General de Sanidad, que regula la intervención pública en las actividades públicas o privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, así como en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña en materia de sanidad en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía, el Decreto 28/2001, de 23 de enero, establece las normas sanitarias aplicables a los establecimientos dedicados al tatuaje i/o piercing, teniendo por objeto establecer las normas sanitarias aplicables a los establecimientos no sanitarios donde se realicen estas prácticas, con la finalidad de proteger la salud de los usuarios y de los trabajadores y regular las funciones de control y verificación del cumplimiento de estas normas sanitarias.

Asimismo, el artículo 68.1 de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña, atribuye a los Ayuntamientos, el control sanitario de edificios, viviendas y lugares de convivencia humana, la promoción de la protección de la salubridad pública.

Por otra parte, el artículo 63.2, apartados g) y h), de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, establece que los municipios tienen competencias propias en protección de la salubridad pública y defensa de los usuarios y consumidores. En este contexto legal, este decreto atribuye a los ayuntamientos la competencia de autorización y control sanitario de los establecimientos.

La normativa aplicable a los aspectos relacionados con la salubridad pública es muy numerosa y variada, hecho por el cual sólo hacemos referencia a la

más habitual en relación con este ámbito de la salubridad pública local, que ha de tener, por su importancia y trascendencia, su proyección en una Estrategia Local de Seguridad al estar directamente relacionada con la calidad de vida y el bienestar ciudadanos.

2.8.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

01. Tenencia de animales domésticos y exóticos

Objetivo: Mejorar las condiciones en la tenencia de animales domésticos y exóticos, evitando molestias a los ciudadanos.

Acciones:

- Revisar y actualizar en su caso el censo de animales de compañía
- Revisar y actualizar, en su caso, el registro de perros considerados peligrosos
- Inspeccionar aquellos animales sobre los que existen denuncias o quejas por molestias del vecindario
- Requerir a los propietarios de animales que causen molestias, para adopten las medidas adecuadas en orden al cese de las mismas
- Vigilar los requisitos de la tenencia de perros en la vía pública, especialmente la tenencia de los considerados peligrosos

02. Alimentos sin riesgos para las personas

Objetivo: Garantizar la inocuidad para el consumidor de los alimentos, previniendo y evitando cualquier fraude alimentario y en especial el riesgo para las personas..

Acciones:

- Control sanitario en industrias de transformación
- Control oficial de alimentos. Investigación y control sanitario en puntos de venta.
- Investigación y control de contaminantes y residuos en productos alimentarios.

- Prestar especial atención a la venta de productos alimentarios en los mercados periódicos.
- Control de la venta ambulante de productos alimentarios.

03. Prevención de plagas

Objetivo: Prevenir y controlar las posibles plagas susceptibles de aparecer en la ciudad (roedores, cucarachas, mosquitos, etc.)

Acciones:

- Incrementar el control sobre los edificios abandonados, locales, solares, etc.
- Elaborar informe de las irregularidades que se detecten y las posibles medidas a adoptar.
- Requerir a los propietarios de edificios abandonados, locales y solares, para que los mantengan en las debidas condiciones de seguridad y salubridad.
- Vigilar la aparición, especialmente en verano, de plagas de mosquitos en zonas húmedas y otras en que puedan proliferar
- Proceder a la desratización, desinsectación y desinfección en los supuestos que sea necesario.
- Control sanitario de palomas, estorninos, gatos, etc.
- Coordinar las actuaciones de los servicios de policía con los servicios de urbanismo, veterinaria municipal y limpieza, cuando sea necesario.

04. Salubridad en viviendas e instalaciones

Objetivo: Garantizar las debidas condiciones de salubridad de las viviendas e instalaciones, adoptando las medidas adecuadas para ello.

Acciones:

- Control e inspección de viviendas e instalaciones, o cualquier otro lugar sobre el que se formulen quejas vecinales por motivos de insalubridad, malos olores etc.
- Control sobre el asentamiento de población diseminada y sus condiciones sociales y de higiene y salubridad
- Realizar los informes correspondientes indicando las medidas que convendría adoptar
- Requerir a los titulares con objeto de adoptar las medidas necesarias, caso de detectarse cualquier tipo de insalubridad, para restablecer la normalidad
- Prevención de la legionelosis en los edificios e instalaciones municipales y fuentes públicas y ornamentales
- Coordinar la actuación de los servicios de policía con los servicios de veterinaria municipal, limpieza, y cualquier otro departamento que tenga competencia en el ámbito de actuación

05. Salubridad en los establecimientos que realizan tatuajes y/o piercing

Objetivo: Mejorar las condiciones de salubridad de los establecimientos no sanitarios donde se llevan a cabo actividades de tatuaje y/o piercing.

Acciones:

- Mantener actualizado un censo de establecimientos donde se lleve a cabo este tipo de actividad
- Comprobar la disponibilidad de las autorizaciones pertinentes
- Realizar inspecciones para comprobar la adecuación de las instalaciones y los requisitos de personal, equipamiento e instrumental
- Efectuar los requerimientos necesarios para regularizar la actividad
- Incoar el correspondiente expediente sancionador, en su caso

2.9 PROTECCIÓN DE RIESGOS SOCIALES

2.9.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“La seguridad humana no es tu tema de armas, es un tema de vida y dignidad humanas”

(PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1994)¹¹⁸:

“La seguridad humana es un proceso por el cual se crean las condiciones de la dignidad del ser humano”

(UNESCO 2005)¹¹⁹

Al tratar sobre la seguridad ante riesgos sociales, hemos de referirnos especialmente a las personas en situación de desprotección y/o exclusión social o que, como consecuencia de una situación de emergencia, se encuentren en una situación de riesgo social que ha de ser atendida desde los poderes públicos. Igualmente, de acuerdo con los objetivos previstos en una Estrategia Local de Seguridad, han de establecerse los mecanismos para poder dar una primera asistencia psicológica a los familiares de víctimas de catástrofes y accidentes graves.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, proclama en su artículo 25 que: *“Todo el mundo tiene derecho a un nivel de vida que asegure, a él y a su familia, la salud y el bienestar, especialmente en cuanto a la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ...”*.

¹¹⁸ PNUD, (1994). Op. cit.

¹¹⁹ UNESCO (2005). *“La seguridad humana”*, Oficina de información pública, p.1

La Carta Social Europea, en el artículo 14 dispone: *“Con objeto de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes se comprometen a impulsar u organizar servicios que, utilizando métodos de trabajo social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de las personas y de los grupos en la comunidad, y a su adaptación al entorno social...”*.

La Constitución Española, en el artículo 10.1 establece: *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los otros, son fundamento del orden político y de la paz social”*, lo cual se tiene que relacionar con el artículo 9.2, que ordena a los poderes públicos *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los cuales se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce, en el capítulo I de su título I, los derechos y deberes del ámbito civil y social, entre los cuales se incluyen los derechos relativos a los servicios sociales. El Estatuto establece los principios rectores que tienen que orientar las políticas públicas y encarga a los poderes públicos promover las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia.

El Estatuto, tal como se establece en su artículo 166, atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, voluntariado, protección de menores y promoción de las familias y establece que esta competencia incluye, en todo caso, la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública; la regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña; la regulación y la aprobación de los

planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social, y la intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados. Por otro lado, el artículo 165 atribuye a la Generalitat la organización y la gestión del patrimonio y de los servicios que integran los servicios sociales del sistema de seguridad social en Cataluña, la ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de la seguridad social en materia de servicios sociales, y el reconocimiento y la gestión de las pensiones no contributivas.

La amplitud de las competencias de la Generalitat no puede hacer olvidar que el Estatuto establece que Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías. El artículo 84.2.m establece que los gobiernos locales tienen competencias propias, en los términos que determinen las leyes, en la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas y de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y en el fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes. El artículo 84.1 garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que tienen que ser ejercidas por estas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. Así mismo, el artículo 92 configura la comarca como un ente local con personalidad jurídica propia, formado por municipios, con competencias gestoras.

Los servicios sociales son uno de los sistemas del estado del bienestar, conjuntamente con la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación, las políticas de vivienda y otras actuaciones públicas. Los servicios sociales son el conjunto de intervenciones que tienen como objetivo garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos, poniendo atención en el mantenimiento de su autonomía personal y promoviendo el desarrollo de las capacidades personales, en un marco de respeto por la dignidad de las personas.

El Catálogo de Servicios de la Generalitat, hace una definición de Servicio Social. Al respecto dice que se entiende por servicio social *“toda actividad organizada que, mediante la intervención de personal preparado y con el apoyo de equipamientos y recursos adecuados, se orienta a prevenir la exclusión social y a promover la prestación de apoyo personal de información, de atención y de ayuda a los ciudadanos, especialmente a aquellos que son acreedores del esfuerzo colectivo y solidario”*.

Ya la anterior ley de servicios sociales de Cataluña, de 1985, la Ley de administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del sistema catalán de servicios sociales, de 1994, y el Decreto legislativo 17/1994, por el cual se aprueba la refundición de las leyes anteriores, definieron los servicios sociales, estableciendo un derecho genérico a los servicios sociales para toda la población, a la vez que hacían una propuesta de sistema de servicios sociales que ha servido para poner en marcha una estructura de los servicios sociales, para avanzar en la responsabilización pública de las administraciones y para establecer un sistema de participación de los agentes implicados.

En este contexto, la Generalitat, los ayuntamientos y la iniciativa social han contribuido a desarrollar el sistema de servicios sociales de Cataluña, formado por recursos, por prestaciones de servicios, tecnológicos y económicos, y por programas, equipamientos y actividades de prevención, atención y promoción social. Aun así, es un sistema que hay que dotar de cobertura universal y en el cual se ha de hacer un reconocimiento específico del derecho subjetivo de acceso a los servicios sociales.

Las transformaciones y las nuevas realidades que vive la sociedad plantean nuevos retos que se han de afrontar desde el consenso y la cooperación social y política. El crecimiento demográfico acelerado de los últimos años, el envejecimiento de la población, la diversidad de las familias y los núcleos de convivencia, las nuevas bolsas de pobreza, el riesgo de desigualdades personales, colectivas o territoriales, las situaciones de dependencia que

viven muchas personas y la complejidad que comporta para las familias, y los cambios en el mercado laboral son algunos ejemplos.

La construcción de una sociedad de progreso viene determinada, también, por el nivel de cohesión social, la cual se basa en la igualdad de oportunidades y en la promoción social e individual. Los servicios sociales son un instrumento para favorecer la autonomía de las personas, para mejorar las condiciones de vida, para eliminar situaciones de injusticia social y para favorecer la inclusión social.

De acuerdo con el anterior, la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, configura el derecho al acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de carácter universal, convirtiéndose en un principio básico del sistema, orientado a la cohesión social, la igualdad de oportunidades y el progreso social de las personas. Al mismo tiempo organiza los servicios sociales desde una definición competencial basada en la descentralización y en la subsidiariedad, con mayor participación y más coordinación y cooperación dentro del sector.

El Sistema Catalán de Servicios Sociales se configura así como uno de los pilares del estado del bienestar en Cataluña.

Los servicios sociales se estructuran en dos niveles: la atención básica y la especializada. La atención básica, de carácter público y local, es un dispositivo potente de información, diagnóstico, orientación, apoyo, intervención y asesoramiento individual y comunitario que, además de ser la puerta de entrada habitual al sistema de servicios sociales, es el eje vertebrador de toda la red de servicios y aprovecha el modelo consagrado por la experiencia de los Ayuntamientos y de los Consejos Comarcales. Los servicios sociales especializados se organizan atendiendo la tipología de las necesidades para dar respuesta a situaciones y necesidades que requieran una especialización técnica o la disposición de recursos determinados.

Así mismo, el decreto 151/2008, de 29 de julio, por el cual se aprobó la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009, reguló los servicios residenciales de estancia limitada, y considera una prestación garantizada el servicio de residencia temporal y de asistencia para personas adultas en situación de marginación que no disponen de condiciones sociofamiliares y de atención para permanecer en su vivienda o que no disponen de ella.

Para hacer efectiva esta competencia, los ayuntamientos han de prestar el servicio de alojamiento temporal a personas adultas en situación de marginación y faltas de domicilio fijo, mediante la contratación de servicios a una entidad acreditada, que se evalúa y prorroga por periodos anuales.

Por otro lado, y en cuanto a las personas afectadas por sanciones derivadas del consumo de sustancias estupefacientes, atendiendo al fin rehabilitador propugnado por la normativa vigente y los convenios internacionales en materia de drogas y estupefacientes, se prevé la suspensión de sanciones, que será de aplicación a los que sean consumidores habituales de dichas drogas o sustancias, y podrá llegar a la remisión total y definitiva de las sanciones, en los casos en que el infractor lleve a cabo satisfactoriamente su tratamiento de deshabituación, en la forma y con las condiciones que establece la normativa de aplicación.

Asistencia psicológica a familiares y víctimas de catástrofes y accidentes graves

Igualmente, y teniendo en cuenta los objetivos previstos en una Estrategia Local de Seguridad, se han de establecer los mecanismos para poder dar una primera asistencia psicológica a las víctimas de catástrofes y accidentes graves y a sus familiares.

La sociedad actual está muy sensibilizada por el impacto de catástrofes y accidentes graves que llegan a su conocimiento casi en tiempo real, debido a los avances de las técnicas de la información y a la proliferación de medios

de comunicación, lo cual hace que cualquier catástrofe o accidente grave que tenga trascendencia informativa sea transmitida para el conocimiento general y, muchas de las veces, en directo. En los casos de catástrofes y accidentes graves la figura del psicólogo adquiere una relevancia especial para que las víctimas se sientan atendidas y puedan volver a la normalidad de unas condiciones lo menos traumáticas posibles. Es una evidencia que el papel de los psicólogos en las catástrofes es muy importante, por lo que se ha de fomentar y potenciar su intervención en este tipo de supuestos con objeto de facilitar una mejor atención a los perjudicados.

La asistencia psicológica en catástrofes y emergencias se ha centrado, sobre todo, en la atención en momentos críticos (a las familias, a los medios de comunicación, etc.) y el tratamiento de carácter clínico a las víctimas y profesionales intervinientes (policías, bomberos, etc.).

La intervención desde la psicología se ha situado fundamentalmente en dos momentos¹²⁰:

- La intervención in situ (si se considera necesario)
- La intervención posterior al desastre (si se producen secuelas entre los afectados)

Intervención in situ

Alcanza desde la colaboración en los primeros auxilios hasta la información a familiares, medios de comunicación, etc.

Los primeros auxilios psicológicos se han definido como el contacto inicial con los afectados, con el objetivo de ordenar el “caos” psicológico que pueden estar sufriendo.

¹²⁰ OSCA SEGOVIA, A. (2006) *“Asistencia psicológica en catástrofes y emergencias”* en *“Gestión Internacional de Crisis”*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid. UNED

Inicialmente, el psicólogo tiene que ser capaz de transmitir empatía sintonizando con el afectado y llegando, si es preciso, a mostrar conductas de afecto (dar un abrazo, etc.) u ofrecer ayuda básica (alimentos, café, ropa de abrigo, etc.), para hacer la situación algo más soportable. Es importante que la persona se sienta escuchada y aceptada, por lo que no se han de ignorar sus sentimientos ni juzgarlos por su comportamiento o sus palabras. Se tendrá que examinar, junto con el afectado, las dimensiones del problema, analizando:

- Qué ha sucedido
- Con qué recursos cuenta
- Ordenar jerárquicamente los problemas a superar para priorizar las intervenciones

Este proceso incluye aspectos como informar de las estrategias a utilizar, generar soluciones alternativas y tomar decisiones.

Igualmente, existen las técnicas psicológicas que pueden ayudar a mitigar el primer impacto, tanto de la víctima como de los familiares y que van desde las técnicas de distracción o de autocontrol, hasta la parada de pensamiento o relajación.

Finalizado este proceso, el psicólogo puede reparar en aspectos concretos especialmente complejos o que requieran una atención específica.

Una de las tareas para la cual es requerido el psicólogo, en muchas ocasiones, es la de informar a los familiares sobre lo ocurrido durante la catástrofe y, sobre todo, dar la noticia de la muerte de un familiar. Esta circunstancia requiere de una serie de habilidades por parte del profesional, como el dominio de expresiones negativas, la escucha activa, la capacidad de reforzar, etc. que pueden ayudar a elaborar la información. Previamente, el profesional encargado, tendrá que recopilar toda la información posible para utilizar mejor los mecanismos de negación de los familiares, como la

fantasía de que la persona no ha muerto realmente. Además se han de evitar las actitudes críticas hacia los comentarios o reacciones de los afectados.

Intervención posterior al desastre

Las consecuencias psicológicas de una catástrofe pueden ser innumerables, alcanzando desde trastornos leves hasta trastornos psicológicos más graves.

Una de las técnicas más utilizada habitualmente con personal que ha intervenido en catástrofes (policías, bomberos, personal sanitario, etc.) es la llamada “debriefing”, la cual se fundamenta en principios más educacionales que terapéuticos, constituyendo una técnica de intervención secundaria más que terapéutica.

Se trata de acelerar la recuperación normal de las personas que, ante la exposición a situaciones críticas tienen reacciones poco habituales, pero normales en el contexto en que han ocurrido. El debriefing ha sido utilizado en los atentados del 11 M en Madrid con personal del SUMMA y en los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York.

Son muchos los autores que han propuesto modelos de “debriefing” (Mitchell y Everly, 1996; Dyregrov, 2003; Parkinson 1997)¹²¹ aunque el más utilizado es el modelo de Mitchell, al cual se han añadido algunas modificaciones (Baldor, Jérez y Rodríguez, 2005; Lillo y col., 2004)¹²². Este modelo consta de las siguientes fases:

1. Fase introductoria: Toma de contacto y presentación de los participantes

¹²¹ Citado por OSCA SEGOVIA, A. (2006), en “Asistencia psicológica en catástrofes y emergencias” en “Gestión Internacional de Crisis”. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, UNED.

¹²² Ibídem

(miembros del grupo y monitores responsables), así como presentación de los objetivos del debriefing.

2. Fase de los hechos: Los miembros del grupo tienen que describir su implicación en el desastre, intentando obtener una visión lo más amplia y detallada posible de la situación crítica.

3. Fase de pensamiento: El grupo se centra en los pensamientos y valoraciones sobre la catástrofe. Se pide expresamente que los participantes “pongan palabras” a las sensaciones que llegan a sus mentes (auditivas, visuales, olfativas, etc.).

4. Fase de reacción: Se trata de acoger y normalizar los sentimientos que han surgido en la fase anterior. Es la fase más emocional de todo el proceso.

5. Fase de síntomas: Se retoma el trabajo cognitivo describiendo el estrés sufrido.

6. Fase de enseñanza: Se trata de orientar a los miembros del grupo hacia tareas concretas que reduzcan su malestar.

7. Fase de reentrada: Antes de finalizar se preguntan dudas y se revisan los aspectos más relevantes que han surgido durante todo el proceso.

Intervención con menores

Los menores afectados por desastres suelen mostrar comportamientos agresivos y de apego a sus figuras de referencia (padres, tutores, etc.), además de ser más vulnerables ante futuros problemas¹²³. El grado de malestar que manifiesten dependerá, en gran medida, del nivel de desarrollo evolutivo que hayan alcanzado, del grado de exposición al desastre y de las

¹²³ Ibídem

reacciones de sus familiares¹²⁴. Una de las terapias que puede utilizarse con los niños es animarlos al hecho que pinten o escriban sobre el desastre como una forma de que expresen sus sentimientos¹²⁵. En el supuesto de que haya que comunicar al niño la muerte de un familiar, nunca se ha de ocultar la noticia ni mentir, y utilizar un lenguaje sencillo y adecuado a su edad.

Convenio de colaboración con Colegio Oficial de Psicólogos

Realizada una descripción de algunas de las principales intervenciones en el ámbito psicológico ante situaciones de catástrofe o accidente grave, se ha de tener en cuenta que estas tareas han de llevarse a cabo por profesionales con un perfil determinado, con capacidad para hacer frente a situaciones graves y de estrés, que tengan un fuerte nivel de autocontrol y contención sobre los propios sentimientos, y con motivación y facilidad para trabajar en equipo.

En Cataluña, actualmente existen diferentes convenios de colaboración entre el Colegio Oficial de Psicólogos de Cataluña (COPC) y el Sistema de Emergencias Médicas (SEM), con diferentes entidades para apoyar en la atención a personas afectadas por situaciones de emergencia y crisis. Destacamos los siguientes:

- Convenio entre el SEM y el COPC, al objeto de permitir la participación de profesionales del COPC en el plan asistencial del SEM y ofrecer atención especializada tanto a las víctimas de las emergencias como a los profesionales que las atienden, cuando SEM así lo determine
- Convenio marco de colaboración entre el Departamento de Trabajo y el COPC, para emprender un servicio de atención psicológica que ofrezca apoyo psicológico a personas afectadas por accidentes laborales muy

¹²⁴ GUTIÉRREZ, L., “Los niños y los desastres”. Protección Civil (13) (2003), citado por Osca Segovia A.

¹²⁵ CAGIGAL, V. et al., (2004) “Claves de actuación con niños ante situaciones traumáticas”. Padres y Maestros, 283, citado por OSCA SEGOVIA, A.

graves, así como a los familiares de quienes hayan perdido la vida en accidente de trabajo.

- Convenio entre el Ayuntamiento de Barcelona y el COPC para la realización de mediaciones comunitarias en los distritos de Barcelona
- Convenio entre el Ayuntamiento de Sitges y el COPC, para dar un Servicio de atención psicológica urgente para mujeres víctimas de violencia de género, con el objetivo de ofrecer ayuda y apoyo psicológico inmediato a mujeres que han sufrido una situación de maltrato y/o agresión.

La formación de equipos de ayuda psicológica, preparados para intervenciones en situaciones de emergencia, es esencial para prevenir las acciones a desarrollar ante las diferentes situaciones de riesgo social y ante catástrofes o accidentes graves que se produzcan en el futuro. Las Administraciones Públicas y el Colegio Oficial de Psicólogos, han de seguir en su tarea de fomentar la formación y actualización en el ámbito de la psicología de urgencias, emergencias y catástrofes, para mejorar este tipo de asistencia, a través de los convenios y protocolos que se consideren necesarios para establecer las acciones a llevar a cabo y las funciones de los equipos de psicólogos en situaciones de emergencia.

También cabe hacer referencia a los Programas Municipales de Acogida Temporal de Urgencia, para atender situaciones críticas determinadas por la carencia o por la imposibilidad de continuar en el domicilio habitual por diferentes motivos, en donde se ofrece una solución residencial de carácter temporal a las personas afectadas, estableciéndose diferentes modalidades para atender estas situaciones.

2.9.2 MARCO NORMATIVO

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, proclama en su artículo 25 que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”*.¹²⁶

La Carta Social Europea dispone en el artículo 14 que: *“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes contratantes se comprometen a fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social...”*¹²⁷.

La Constitución Española establece en el artículo 10.1 que *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los otros son fundamento del orden político y de la paz social”*, lo que ha de relacionarse con el artículo 9.2, que ordena a los poderes públicos *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los cuales se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, lo que constituye una manifestación del Estado Social consagrando el principio de Igualdad Material.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce, en el capítulo I del Título I, los derechos y deberes del ámbito civil y social, entre los cuales se incluyen los derechos relativos a los servicios sociales. El Estatuto establece los principios rectores que han de orientar las políticas públicas y encarga a los

¹²⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (1948). *“Declaración Universal de Derechos Humanos”*. Resolución 217 A (iii) del 10 de diciembre.

¹²⁷ CONSEJO DE EUROPA (1961). *“Carta Social Europea”*. Turín, 18 de octubre.

poderes públicos promover las medidas necesarias para garantizar su eficacia plena.

La Ley del Estado 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ha establecido el marco general de esta política. Dado que la Generalitat tiene competencias en esta materia, el marco de referencia será el establecido para las prestaciones en el ámbito de la atención a la dependencia y la vida autónoma, integrada en el Sistema Catalán de Servicios Sociales.

La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, de la Generalitat de Cataluña, configura el derecho al acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de carácter universal, que deviene un principio básico del sistema, orientado a la cohesión social, la igualdad de oportunidades el progreso social de las personas, a la vez que organiza los servicios sociales desde una definición competencial basada en la descentralización y en la subsidiaridad, con más participación y con más coordinación y cooperación dentro del sector.

El Decreto 151/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales 2008-2009, define el Servicio de Acogida Residencial de Urgencia, como una prestación garantizada que suple temporalmente el hogar familiar en casos puntuales y de urgencia, estableciendo que puede prestarse en un establecimiento social o en cualquier otro recurso que consiga la misma finalidad. Igualmente, define el Servicio de Atención y Acogida de Urgencia, como una prestación garantizada que facilita el acogimiento temporal, de corta duración, a las mujeres que están o han estado sometidas a situaciones de violencia machista y, si se da el caso, a sus hijas e hijos, al objeto de garantizarles la seguridad personal y los recursos personales y sociales que permitan una resolución de la situación de crisis.

El Decreto 27/2003, de 21 de enero, de la Atención Social Primaria determina, en su Anexo 2.3, que el objetivo de los servicios residenciales de permanencia limitada es el cubrimiento temporal de las necesidades básicas de alojamiento y otras necesidades que han motivado la situación de urgencia, y que tienen la función de alojamiento, acogimiento y convivencia, y apoyo personal y social.

Por otro lado, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana establece, en el capítulo IV, un régimen sancionador que asegura el cumplimiento de las finalidades de la propia ley y de las correspondientes garantías constitucionales. En la tipificación de infracciones que realiza y, específicamente, entre las graves, cita el consumo en lugares públicos y la tenencia ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, así como el abandono en los citados lugares, de los útiles o instrumentos utilizados para su consumo (artículo 25.1). Paralelamente, y atendiendo al fin resocializador y no exclusivamente retributivo y punitivo de la sanción, la misma ley prevé la posibilidad de suspender tales sanciones, en los casos en que el infractor se someta a un tratamiento de deshabituación en un centro o servicio debidamente acreditado (artículo 25.2).

Al respecto, el Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio, sobre remisión de las sanciones administrativas y seguimiento de los tratamientos de deshabituación en materia de drogas, dando cumplimiento al mandato de determinación reglamentaria que contiene la Ley Orgánica 1/1992, desarrolla el artículo 25.2, regulando el procedimiento de suspensión de sanciones en los casos de infracciones tipificadas en el apartado 1 del mismo artículo.

Los Estatutos del Colegio Oficial de Psicólogos de Cataluña (COPC), definen a la entidad como una corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus funciones, la cual se rige por sus propios estatutos, por la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales de Cataluña, modificada parcialmente

por el Decreto Legislativo 12/1994, de 26 de julio, por el Decreto 329/1983, de 7 de julio, que aprobó el Reglamento de Colegios Profesionales de Cataluña, y por cualquier otra legislación comunitaria, estatal o autonómica que le afecte. En los mencionados estatutos indica que el COPC, cuando corresponda, dentro de los marcos competenciales correspondientes, se puede relacionar con las diferentes Administraciones, entre las que se incluye a las Entidades Locales.

Por su parte, las Ordenanzas Municipales, recogen diferentes preceptos que tiene relación con los diferentes servicios prestados por la Administración Local. Al objeto de hacer visible la concreción de los aspectos relacionados con los riesgos sociales, hacemos referencia al contenido de la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos del Ayuntamiento de Tarragona, en los aspectos de interés. Así, en el Título Preliminar, sobre Disposiciones Generales, se establece que *“Los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de hacer uso de los servicios públicos municipales en las condiciones que determine el ordenamiento jurídico. El Ayuntamiento velará por la eliminación de los obstáculos que puedan impedir el ejercicio de este derecho en condiciones de igualdad”* (artículo 7).

El artículo 10 de la Ordenanza, se refiere a la política social y económica, donde determina que *“El Ayuntamiento en ejercicio de las competencias que le son propias, prestará una atención especial a las personas menores, las discapacitadas, los ancianos y, en general, a todas aquéllas que, por alguna razón, estén en una situación de desventaja. En la medida que le sea posible, removerá los obstáculos que dificulten la integración social plena de las personas pertenecientes a estos colectivos (...). El Ayuntamiento protegerá a las familias, cualquiera que sea su composición, y contribuirá a la creación de las condiciones que permitan su bienestar, prestando atención especial a las situaciones de violencia en su seno. En particular, en la medida que sea posible, los poderes públicos municipales contribuirán a facilitar a las familias el acceso a una vivienda digna (...).”*

2.9.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

La Estrategia Local de Seguridad, ha de recoger todas las iniciativas tendentes a proporcionar protección a las personas que se encuentren en situación de desprotección y/o exclusión social o que, como consecuencia de una situación de emergencia, se encuentren en una situación de riesgo social que ha de ser atendida desde los poderes públicos, así como establecer los mecanismos para poder dar una primera asistencia psicológica a los familiares de víctimas de catástrofes y accidentes graves.

01. Servicios Sociales Básicos

Objetivo: Mantener y mejorar la prestación de los servicios sociales básicos.

Acciones:

- Ofrecer información, orientación y asesoramiento a las personas en relación a los derechos y los recursos sociales a los que pueden tener acceso
- Valorar y hacer diagnóstico social, socioeducativo y sociolaboral de las situaciones de necesidad social
- Detectar las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria
- Proponer, establecer y revisar el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal
- Intervenir en los núcleos familiares o de convivencia en situación de riesgo social, especialmente si hay menores
- Impulsar proyectos comunitarios y programas transversales, especialmente los que buscan la integración y la participación social de las personas, las familias, las unidades de convivencia y los grupos en situación de riesgo
- Prestar servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad familiar o de convivencia, sin perjuicio de las funciones de los servicios sanitarios a domicilio

- Aplicar protocolos de prevención y de atención ante maltratos, a personas de los colectivos más vulnerables
- Gestionar la tramitación de las prestaciones económicas de ámbito municipal y las otras que le sean atribuidas
- Coordinarse con los servicios sociales especializados, con los equipos profesionales de los otros sistemas de bienestar social, con las entidades del mundo asociativo y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales
- Informar, a petición de jueces y fiscales, sobre la situación personal y familiar de personas afectadas por causas judiciales

02. Efectividad de los Servicios Sociales

Objetivo: Mejorar la efectividad del ejercicio de las competencias municipales en cuanto a la prestación de los Servicios Sociales.

Acciones:

- Detectar y estudiar los casos de necesidad social en las diferentes zonas y barrios de la ciudad
- Realizar funciones de inspección y control en materia de servicios sociales
- Participar en la elaboración de los planes y programas de la Generalitat en materia de servicios sociales
- Mejorar la coordinación de los servicios sociales locales, equipos profesionales locales de los otros sistemas de bienestar social, entidades asociativas y las que actúan en el ámbito de los servicios sociales locales

03. Acogida de personas y unidades familiares en pisos de emergencia social

Objetivo: Facilitar alojamiento temporal, en los pisos de emergencia social

que la administración destine para la acogida temporal y de urgencia, de personas afectadas por situaciones críticas, determinadas por la carencia de alojamiento o por graves conflictos de convivencia, que pongan en peligro su integridad.

Acciones:

- Facilitar el alojamiento temporal a las personas que se encuentren en una situación de relación familiar insostenible por la existencia de maltratos físicos y/o psíquicos
- Facilitar el alojamiento temporal en casos de desahucios dictados por sentencia judicial firme en procedimientos seguidos ante la jurisdicción civil por falta de pago por insuficiencia de recursos, por necesidad del propietario, por declaración de ruina o similares
- Facilitar el alojamiento temporal en casos de catástrofe, incendio, inundación y fenómenos similares que inhabiliten la edificación, que sirva de residencia de la persona/unidad familiar
- Facilitar el alojamiento temporal en cualquier otra situación de emergencia que por sus circunstancias lo requiera
- Mantener actualizados los modelos de documentos sobre acuerdos y convenios que regulan la acogida en pisos de emergencia social, así como los deberes y obligaciones de los usuarios del servicio

04. Acogida de mujeres víctimas de violencia de género

Objetivo: Ofrecer un servicio de acogida para mujeres en situación de violencia y sus hijos, consistente en acoger de manera inmediata a las mujeres que, por sufrir violencia de género, tienen que abandonar su residencia habitual, ya sea solas o con otras personas de las cuales sean cuidadores habituales.

Acciones:

- Facilitar el acceso a los pisos de acogida a las mujeres y a sus hijos
- Designar profesionales de referencia, para atender a las mujeres acogidas
- Comunicar al personal de los Servicios Sociales, cualquier desperfecto o necesidad de arreglo o mejora en el servicio.
- Efectuar las oportunas gestiones administrativas y/o judiciales, etc., derivadas de esta situación

05. Acogida de urgencia en plazas hoteleras

Objetivo: Acoger de manera inmediata a aquellas personas que, de manera repentina, se encuentren carentes de domicilio debido a relaciones familiares insostenibles por la existencia de maltratos físicos y/o psíquicos; desahucios; declaración de ruina inminente de la edificación; catástrofe, incendio, inundación y fenómenos similares que inhabiliten la edificación que sirva de residencia de la persona/unidad familiar; y otras situaciones de emergencia, en el caso de falta de disponibilidad de plazas de acogida en los pisos de emergencia social.

Acciones:

- Establecer acuerdos con centros hoteleros, como complemento o ampliación del servicio, en caso de falta de disponibilidad de plazas de acogida en los pisos de emergencia social, para estancias temporales
- Determinar las personas beneficiarias comprobando el cumplimiento de los requisitos exigibles para este tipo de acogida.
- Controlar los plazos de duración máxima de la acogida, valorando la situación e iniciando el procedimiento que sea conveniente por si se ha de acceder a un alojamiento alternativo.
- Efectuar las oportunas gestiones administrativas y/o judiciales, etc., derivadas de esta situación

06. Acogida de personas faltas de domicilio fijo

Objetivo: Prestar un servicio de alojamiento temporal y de asistencia a personas adultas que se encuentren en situación de marginación y faltas de domicilio fijo, que no dispongan de condiciones sociofamiliares y de atención para permanecer en su vivienda o que no dispongan de ella.

Acciones:

- Determinar las personas beneficiarías de este tipo de acogida, comprobando el cumplimiento de los requisitos y demás circunstancias establecidas en el programa de acogida municipal.
- Facilitar el alojamiento a aquellas personas que, careciendo de medios, se encuentren en la ciudad y, reuniendo los requisitos, lo soliciten.
- Prestar atención, por los cuerpos de seguridad, a las personas susceptibles de ser acogidas por encontrarse viviendo en la calle, especialmente durante las oleadas de frío o calor.
- Velar por que se cumplan los plazos de duración máxima para este tipo de alojamiento

07. Acogida de personas en caso de catástrofe

Objetivo: Prestar el servicio de acogida para hacer frente a las emergencias generales y otras situaciones imprevistas que se puedan presentar en la ciudad.

Acciones:

- Establecer el marco orgánico y funcional de respuesta ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública
- Definir los mecanismos que permitan la gestión de los medios y recursos que han de intervenir ante situaciones de emergencia,

estableciendo los protocolos de actuación y coordinación de los participantes

- Atender las emergencias que se puedan dar, siempre que no sea de aplicación un plan especial de riesgo específico

08. Asistencia psicológica a afectados y familiares con motivo de catástrofes y accidentes graves

Objetivo: Acompañar a los familiares de víctimas y afectados en los momentos dolorosos producidos con motivo de catástrofe o accidente, para hacer que comprendan lo sucedido y a la vez canalizar sus sentimientos de una forma idónea, ayudándole a aminorar el dolor que sufren.

Acciones:

- Facilitar la disposición de equipos de psicólogos mediante los convenios y/o protocolos necesarios entre administración y colegio oficial de psicólogos
- Facilitar la formación específica que sea necesaria a los equipos de psicólogos para intervenir en casos de catástrofes y accidentes graves
- Prestar asistencia psicológica a los afectados y familiares
- Prestar asistencia psicológica a los grupos de intervención
- Derivar los casos que sean necesarios a los especialistas o centros que corresponda

2.10 CONVIVENCIA Y CIVISMO

2.10.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“La policía es una ciencia que organiza la constitución interna de un Estado de tal manera que el bienestar de cada familia y el bienestar general estén unidos y relacionados de forma clara y estable”.

(Johann Heinrich Gottlob von Justi)¹²⁸

Las personas forman parte de una sociedad, la cual dispone de una organización que hace que se desarrolle en base a unas reglas establecidas. Estas pueden ser de diferentes tipos (reglas morales, de conducta y normas jurídicas), el cumplimiento de las cuales facilita la convivencia entre las personas.

Estas reglas permiten la convivencia entre todos aquellos que integran la sociedad, motivo por el cual tienen que ser respetadas. El civismo implica precisamente la observancia de las reglas más básicas de convivencia, entre las cuales se pueden citar: respeto a las señales de tráfico, prohibición de tirar desperdicios a la vía pública, ensuciar y manchar las paredes de las calles, procurar ceder el asiento en los autobuses a las personas embarazadas, ayudar a las personas mayores a cruzar la calle, colaborar con las autoridades públicas, y un largo etc. de situaciones similares

Se ha de tener presente, cuando nos referimos a la reivindicación del civismo, que no estamos hablando de un tipo de actitud de orden menor, sino todo al contrario. Ciertamente, el civismo hace referencia a las actitudes

¹²⁸ GOTTLOB VON JUSTI, J.H., *“Grundsätze der Polizeywissenschaft”, [Elementos generales de Policía]*, Gotinga 1756; París 1769; Barcelona 1784)

cotidianas, a los gestos, hábitos y costumbres que cada persona realiza de una manera continuada, y casi inconsciente, a lo largo del día. No se trata, pues, de grandes hechos ni grandes principios. Pero, precisamente por eso, su importancia es enorme porque, a menudo, son las pequeñas cosas, las circunstancias que nos rodean, las que hacen la vida agradable, le dan sentido, y pueden ser, incluso, las que nos sirven de puente para establecer otro tipo de relación con el resto de personas que conforman nuestra comunidad.

Un comportamiento cívico, es decir, basado en las reglas de la convivencia pública, demuestra la vigencia de dos valores importantes para la sociedad, la solidaridad y el respeto mutuo entre las personas.

Las profundas transformaciones de orden económico, social y cultural que viven las sociedades actuales aconsejan reforzar la cohesión social. Ante la creciente diversidad de valores y comportamientos y la interculturalidad que configuran las sociedades modernas, se hace necesario promover los valores comunes que fortalezcan los vínculos de pertenencia de los ciudadanos en la comunidad.

El aumento de la movilidad internacional incide también en la intensidad del uso del espacio urbano, hecho que, en muchas ciudades, se puede constatar por el aumento de la inmigración que se ha venido produciendo en los últimos tiempos. El añadido de otros elementos, como el desconocimiento de los códigos culturales autóctonos, hace que, a veces, surjan pequeños problemas a los cuales se tiene que prestar la atención requerida, para dar una solución adecuada y evitar que, por carencia de atención, se conviertan en problemas de mayor gravedad.

El incremento de las personas llegadas de otros países y culturas, en algunos casos de origen rural, cosa que a veces implica el desconocimiento de los hábitos ciudadanos arraigados entre nosotros, pueden incidir negativamente en el civismo, al producirse una diferencia de normas de

comportamiento que pueden generar molestias, especialmente para el vecindario.

Es evidente que frente a estas posiciones, han de modificarse algunas ideas que no se corresponden con las necesidades y las formas de la sociedad actual. El derecho en la ciudad, reconocido a todas las personas que lo habitan o quieren visitarla, tiene que ir acompañado de un deber “con la ciudad “ es decir, de una actitud que promueva que cada ciudadano asuma su parte de obligación en el mantenimiento, el respeto y la conservación del patrimonio colectivo.

La intensificación en la utilización del territorio urbano por parte de todos es una conquista colectiva, pero tiene un precio: la exigencia de una mayor disciplina ciudadana para el uso de este espacio sin deteriorarlo ni destruirlo.

Culturalmente hemos de avanzar, pues en la actualidad nos encontramos en una situación de mayor utilización del espacio público sin reconocimiento de deberes. Los ciudadanos nunca ponen en entredicho que se ha de tener cuidado del hogar pero, a veces, cuesta entender que el espacio público es su prolongación y, por lo tanto, necesita de una atención similar.

Conviene revisar y rehacer la cultura urbana, tomar conciencia de que las plazas, los parques y jardines, las playas y otros espacios de la ciudad, forman parte del patrimonio colectivo, y que su mantenimiento depende, en gran medida, de los propios ciudadanos.

En muchos aspectos todavía no hemos logrado un grado suficiente de cultura democrática que ponga de manifiesto que, en democracia, derechos y deberes son las dos caras de la misma moneda y que la ciudad tiene que ser cuidada no sólo por el ayuntamiento, pues no le corresponde de forma exclusiva la responsabilidad de mantenerla, sino que esta responsabilidad es también de todos los ciudadanos.

Para mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas, la sociedad necesita un compromiso de la Administración y del conjunto de los ciudadanos para encontrar los canales de convivencia más satisfactorios para todos. Un elemento imprescindible para lograr este bienestar social es el civismo, entendido como aquel comportamiento fundamentado tanto en el cumplimiento de las pautas establecidas en la relación entre las personas, como en el profundo respeto por la libertad individual y colectiva.

El civismo se convierte en una pauta básica para orientar la relación entre las personas así como con los elementos que conforman su entorno, razón por la cual es oportuno desarrollar programas de sensibilización, dinamización y divulgación de los valores cívico-sociales, para impulsar y promover las actitudes y los comportamientos de respeto al ordenamiento jurídico vigente, a las instituciones y sus símbolos, así como a la historia y la cultura del país.

Las ordenanzas municipales constituyen un elemento importante en aras a establecer las normas básicas que regulan determinados aspectos de la convivencia, lo que convierte a los estamentos locales en un vehículo apropiado para vehicular acciones y políticas que cuenten con el apoyo y la participación ciudadana, condición necesaria para su éxito. Así, ya existen muchas iniciativas que, tanto a nivel local como autonómico, se vienen realizando con objeto de promover y fomentar el civismo:

- Creación del observatorio de civismo por la Generalitat de Cataluña.
- Creación de los premios civismo de la Generalitat.
- Elaboración de ordenanzas de convivencia y civismo en muchos ayuntamientos
- Elaboración de planes y programas por diferentes ayuntamientos
- Puesta en marcha de diferentes campañas informativas, de concienciación y promoción del civismo

El Observatorio Catalán del Civismo

Tomando como base el mandato de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que los poderes públicos tienen que promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y la participación individual y asociativa en el ámbito cívico con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía (artículos 42 y 43), la Generalitat creó, mediante el Decreto 274/2007, de 18 de diciembre, el Observatorio Catalán del Civismo.

La misión del Observatorio es contribuir al fomento del civismo y su respeto mediante la diagnosis, la propuesta, el estudio y la sensibilización de la sociedad catalana. El objetivo de este nuevo órgano asesor y consultivo de la Generalitat en materia de civismo en Cataluña, es mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas, constituyendo un elemento imprescindible para lograr este bienestar social, el civismo: *comportamiento fundamentado tanto en el cumplimiento de las pautas establecidas en la relación entre las personas como en el profundo respeto por la libertad individual y colectiva.*

Entre otras, el Observatorio promoverá la adopción de las medidas necesarias para conseguir el máximo grado de divulgación y de reconocimiento de los valores del civismo en la sociedad y formular los criterios, los principios generales, las estrategias y las orientaciones destinadas a su fomento y a la definición de la política de civismo.

Premios de Civismo

Los Premios de Civismo del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, tienen el objetivo común de promover el civismo y pretenden potenciar todas aquellas actitudes que tienen que ver con el respeto, la tolerancia, la educación, la sensibilización, el patriotismo, la

cultura, la urbanidad, la cortesía, el progreso, la amabilidad, la ciudadanía y todos los valores que estimulan y favorecen una buena convivencia.

Los Premios de Civismo están constituidos por el Premio Serra y Moret, el Premio Jaume Ciurana a la actuación cívica juvenil y el Premio Civismo a los Medios de Comunicación, los cuales tratan de estimular y premiar acciones y trabajos realizados desde ámbitos profesionales y franjas de edad diferentes, que traten los valores cívicos o que propongan reflexiones y actuaciones al respecto.

- El premio Serra y Moret es el primer premio de civismo convocado. Fechado en 1982, premia obras de ensayo y trabajos pedagógicos, sobre civismo y producciones audiovisuales.
- Los Premios Jaume Ciurana tratan de fomentar en la juventud el gusto por las responsabilidades, la capacidad asociativa, la cooperación y el espíritu de servicio y también el compromiso hacia la sociedad, así como la estimación y el respeto por la naturaleza.
- Los Premios a los Medios de comunicación amplían el campo de participación a los ámbitos televisivo, radiofónico, prensa escrita y de páginas web de contenido cívico. Galardona trabajos o conjuntos de producciones que hayan sobresalido por el tratamiento de los valores de civismo y hayan ejercido un determinado impacto social.

2.10.2 MARCO NORMATIVO

El artículo 140 de la Constitución Española garantiza la autonomía de los municipios, estableciendo que disfrutarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y regidores.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es suficientemente clara cuando, en su exposición de motivos, indica que, siendo raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales, lógicamente también son raras aquéllas en las que no existe interés local en juego.

En las disposiciones generales (artículo 1) indica que los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y vías de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, para a continuación (artículo 2) afirmar que, para hacer efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, deberán asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyendo las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

El artículo 84, relativo a actividades y servicios, indica que las corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de, entre otros medios, las Ordenanzas Municipales, en relación con las potestades reglamentarias y de autoorganización atribuidas en el artículo 4.1.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, añade el Título XI a la Ley 7/1985, sobre tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias. El artículo 139 indica que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer el tipo de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 140, que establece la clasificación de las infracciones a las ordenanzas locales en infracciones muy graves, infracciones graves e infracciones leves, y 141, que establece los límites de las sanciones económicas en función de la citada clasificación (muy graves hasta 3.000€, graves hasta 1.500€ y leves hasta 750€).

Por su parte, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, dictada al amparo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, constituye una pieza clave en el ordenamiento del régimen local de Cataluña, con pleno respeto de las bases establecidas a nivel estatal, en los términos previstos en la Constitución de 1978.

Por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, de la Generalitat de Cataluña, se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, la cual, en su artículo 8.1 indica que a los entes locales, como administraciones públicas, les corresponde, en el ámbito de sus competencias y en los términos establecidos por la legislación de régimen local, entre otras, la potestad reglamentaria y de autoorganización.

Por Decreto 274/2007, de 18 de diciembre, se crea el Observatorio Catalán del Civismo, órgano asesor de la Administración de la Generalitat en materia de civismo en Cataluña. Su misión es contribuir al fomento del civismo y su respeto mediante el diagnóstico, propuesta, estudio y sensibilización de la sociedad catalana en esta materia. Desarrolla sus funciones con la

participación de entidades públicas y privadas que trabajan en el campo de la mediación social y la cohesión ciudadana y de personas expertas en la materia.

En referencia a la normativa local, la Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos de Tarragona, aprobada por el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Tarragona el 8 de junio de 2005, constituye una herramienta clave en el desarrollo del comportamiento cívico de los ciudadanos. La Ordenanza realiza una amplia regulación de aspectos esenciales para facilitar el uso de los espacios públicos y la convivencia ciudadana, definiendo las conductas antisociales que degradan la ciudad y deterioran la calidad de vida, tipificando aquellas conductas que constituyen infracciones y estableciendo las correspondientes sanciones para los infractores. La Ordenanza está redactada de una manera sistemática y responde a la siguiente estructura:

- Título preliminar: Disposiciones generales.
- Título primero: Ordenación del uso y la preservación de los espacios públicos.
- Título segundo: Ordenación de la convivencia ciudadana.
- Título tercero: Establecimientos y actividades abiertas al público.
- Título cuarto: Preservación del patrimonio histórico y artístico.
- Título quinto: Prevención de peligros i riesgos, situaciones de emergencias y protección civil.
- Título sexto: Procedimiento sancionador.

La Ordenanza regula aspectos tan importantes para la vida de la ciudad como los siguientes:

- La tolerancia y el respeto mutuo, la libertad, la integridad de las personas y los bienes

- Define el espacio público, las condiciones de seguridad, salubridad y conservación; la cédula de habitabilidad, las antenas, obras, conducciones y canalizaciones
- La ocupación de los espacios públicos y circulación, la carga y descarga, los vados, la circulación de peatones y vehículos, bicicletas, monopatines y similares, la parada y estacionamiento de vehículos, la retirada de vehículos, las disposiciones especiales relativas a los vehículos abandonados
- La acampada libre, la publicidad en los espacios públicos o en el domicilio
- La limpieza de los espacios públicos, aguas residuales y vertederos, recogida de residuos municipales, servicio de recogida de basura domiciliaria y recogida, transporte y vertido de tierras y restos de obras
- Normas generales de la convivencia ciudadana, conservación de los bienes situados en los espacios públicos, el comportamiento y actividades
- Consumo de bebidas alcohólicas y drogas, acceso y uso de las playas, comportamientos en la vía pública
- Ruidos
- Preservación del medio ambiente, protección, conservación y uso de caminos
- Tenencia y protección de animales
- Establecimientos y actividades abiertas al público; preservación del patrimonio histórico y artístico
- Prevención de peligros y riesgos, situaciones de emergencias y protección civil

2.10.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

La mejora de las condiciones en que se desarrolla la convivencia y el civismo constituye un pilar básico de los aspectos “micro” de la seguridad, materia que ha de ser objeto de tratamiento en la Estrategia Local de Seguridad, asegurando la calidad de vida de las personas, al velar por el uso adecuado del espacio público y vecinal, evitando la degradación de los espacios urbanos y sensibilizando a la población en la responsabilidad de todos, en el ámbito de las relaciones interpersonales.

01. Policía de mediación

Objetivo: Mejorar los niveles de eficiencia en las tareas de mediación y resolución de conflictos para impedir que se conviertan en un problema de difícil solución

Acciones:

- Dotar de formación específica a los agentes destinados en las unidades policiales de mediación y resolución de conflictos
- Normalizar un sistema de comunicación con los ciudadanos y entidades ciudadanas para facilitar el conocimiento del conflicto, favoreciendo la mediación y su resolución
- Colaborar con otros servicios municipales con competencia en este ámbito
- Mediación en los conflictos vecinales motivados por molestias y ruido derivados de la convivencia vecinal
- Llevar un registro y seguimiento de los conflictos latentes y de su estado

02. Integración inclusiva

Objetivo: Mejorar los niveles de integración de la población recién llegada

Acciones:

- Llevar a cabo campañas de sensibilización e información a través de los medios de comunicación en torno a la realidad de la inmigración como cambio social estructural
- Promover una cultura pedagógica inclusiva, integradora, en los centros educativos
- Incrementar el nivel de contacto con los colectivos de recién llegados para detectar sus necesidades
- Cumplir las normas de empadronamiento, la gestión de actividades locales y la ocupación de las viviendas, informando y sensibilizando a las nuevas poblaciones en relación a estas prácticas
- Evitar la degradación de determinados espacios urbanos

03. Descanso vecinal sin ruidos

Objetivo: Evitar la producción de ruidos y otras molestias, especialmente por las noches, para facilitar el descanso vecinal.

Acciones:

- Control del ruido de la vía pública en general, especialmente entre las 22 y las 8 de la mañana
- Control del ruido en el interior de las viviendas, cuando haya quejas o denuncias
- Hacer tareas de mediación y, en su caso, advertir, para dar la mejor solución a los problemas
- Control del ruido de las obras en construcción cuando generen molestias
- Control del ruido de las industrias que generen ruidos
- Denunciar los comportamientos que constituyan infracción a las ordenanzas

04. Zonas y locales de ocio sin ruidos

Objetivo: Evitar la producción de ruidos y otras molestias producidas por los establecimientos de ocio

Acciones:

- Control del ruido de los establecimientos de ocio
- Controlar que los establecimientos no extrapolen la actividad a la vía pública
- Incrementar la vigilancia en las calles y zonas de paso utilizadas por la juventud para acudir a las zonas de ocio, evitando la producción de ruidos y otras molestias
- Incoar expediente sancionador a los infractores para imponer las sanciones que correspondan

05. Conservación del mobiliario urbano

Objetivo: Prevenir desperfectos en el mobiliario urbano y evitar el sobrecoste que ello representa para el erario municipal

Acciones:

- Incrementar la vigilancia general en cada zona o barrio donde se detecte un incremento de desperfectos en el mobiliario urbano
- Erradicar la publicidad estática y los grafitis en el mobiliario urbano
- Informar al departamento correspondiente de los desperfectos que se observen al mobiliario urbano
- Vigilar los comportamientos incívicos contra el mobiliario urbano
- Instruir diligencias penales, dando traslado de las actuaciones a la Autoridad Judicial, en los casos en que los hechos contra el mobiliario urbano se consideren delito o falta penal

06. Ocupación y uso de la vía pública

Objetivo: Garantizar que se haga un uso correcto de la vía pública respetando los derechos de los demás ciudadanos.

Acciones:

- Controlar la mendicidad ejercida de forma coactiva, de palabra u obra
- Controlar la prestación de servicios no requeridos, a cambio de un precio o donativo, tal como la limpieza de parabrisas de vehículos en los cruces, aparcamiento y vigilancia de vehículos, interpretaciones musicales y artísticas en la vía pública, etc.
- Controlar la realización de dibujos (grafitis) mediante pinturas, sprays u otros medios, en los diferentes espacios (fachadas, paredes, instalaciones, edificios y mobiliario urbano)
- Controlar el abandono de objetos y materiales en la vía pública
- Tramitar los expedientes y denuncias correspondientes en los supuestos de incumplimiento de la normativa reguladora y de las autorizaciones en su caso

07. Ciudad limpia

Objetivo: Erradicar comportamientos incívicos y poco solidarios que contribuyan a degradar la ciudad y su entorno

Acciones:

- Controlar el depósito de basura y de desechos en los contenedores correspondientes y durante el horario establecido
- Controlar que no se coloque ropa a la vista del público en los balcones, las ventanas y las barandillas exteriores de las terrazas
- Controlar que no se dé comida a los animales (palomas, gatos, etc.) en la vía pública

- Controlar la inmediata limpieza de la vía pública al finalizar las celebraciones, concentraciones de gente, realización de mercados, etc.
- Controlar los vertederos ilegales que puedan surgir en el término municipal

2.11 SEGURIDAD DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL

2.11.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.

(Informe Brundtland - Nuestro Futuro Común)¹²⁹

España es uno de los países de la Unión Europea que dispone de más bares, discotecas, restaurantes, pubs y establecimientos de ocio en general, en relación con el número de habitantes. Estos establecimientos dan en general un buen servicio a los clientes y usuarios, lo cual no impide que, a veces, con su actividad causen molestias a los vecinos, especialmente de las zonas en que existe concentración, constituyendo puntos neurálgicos de vida social y del ocio en general.

Uno de los signos de identidad de nuestra cultura es la vida nocturna los fines de semana y de parte del verano y las fiestas tradicionales, siendo indudablemente la juventud quién más disfruta de esta modalidad.

La regulación de los horarios de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, se enmarca en el ámbito de la compatibilidad del derecho al descanso y el derecho al ocio, unido a éste el derecho al trabajo y a la libertad de empresa. Dentro de este ámbito se tiene que circunscribir la ardua tarea de conciliar ambos, el derecho al ocio y al trabajo, respetando el

¹²⁹ UNITED NATIONS (1987). *“Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”*. General Assembly. Annex to document A/42/427. Development and International Cooperation: Environment.

derecho al descanso. Estos y otros muchos aspectos son causa de regulación específica en la normativa aplicable al efecto.

En líneas generales las Comunidades Autónomas tienen competencias para regular el ámbito de los espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas y, en concreto, en materia de horarios de apertura y cierre de establecimientos y espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de que los ayuntamientos podrán establecer horarios en determinadas circunstancias o épocas del año.

Los ayuntamientos regulan aspectos concretos de este tipo de actividades a través de las ordenanzas municipales, como por ejemplo, dictando declaraciones de zonas saturadas con el fin de prohibir la ubicación de nuevas instalaciones, elaborando ordenanzas de distancias mínimas, o limitando la instalación de cafés y bares en función de unas determinadas distancias. Igualmente, los ayuntamientos han dictado ordenanzas sobre ruidos y contaminación acústica con limitaciones, en estos casos, de carácter sancionador, apoyándose en normas estatales o autonómicas.

En los últimos años muchos municipios han aplicado criterios interpretativos restrictivos en los trámites de la concesión de licencias, convirtiendo en un procedimiento complejo y costoso el hecho de reunir la documentación necesaria para obtener una resolución favorable en la concesión de la licencia.

Por otro lado, muchos municipios tienden a adoptar como solución el traslado de las zonas de ocio hacia las afueras de los núcleos habitados. Sin embargo esta iniciativa puede presentar ciertos inconvenientes ya que, de este modo, se descompensa el núcleo de las ciudades, otras actividades comerciales se trasladan a estos centros de ocio y el vehículo es más utilizado, lo cual comporta mayor riesgo de accidentes de tráfico.

La normativa recientemente aprobada facilita el acceso de las personas emprendedoras a las licencias de apertura de establecimientos públicos, reduciendo el procedimiento de tramitación.

En Cataluña, se estableció el modelo de prevención y control integrados de la contaminación, instaurado por la Directiva 96/61/CE, del Consejo, del 24 de septiembre de 1996, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC), a través de la Ley 3/1998, del 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración Ambiental, dando respuesta a una serie de carencias y requerimientos con dos grandes objetivos, como son la sustitución del sistema de intervención administrativa de carácter ambiental y el logro de un alto grado de protección del medio ambiente en su conjunto. Se modificó el tratamiento uniforme de las actividades, clasificándolas en tres grupos, en función de su incidencia ambiental, según sea elevada, moderada o baja, de tal manera que la intervención administrativa también tenía que variar, siendo más o menos intensa o pudiendo llegar a no existir en las actividades de incidencia ambiental baja, especificando el reparto de funciones entre las administraciones, para evitar la superposición de actuaciones.

El sistema instaurado por esta ley estuvo vigente hasta el 11 de agosto de 2010, fecha en la que entró en vigor la Ley 20/2009, del 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, que derogó la anterior.

Al respecto, la Ley 20/2009 establece un nuevo sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, en el cual se toman en consideración las afecciones sobre el medio ambiente y las personas.

Este sistema de intervención administrativa integra la evaluación de impacto ambiental de las diversas actividades, siendo sus finalidades:

- a) Lograr un alto nivel de protección de las personas y del medio ambiente en su conjunto, para garantizar la calidad de vida mediante los instrumentos necesarios que permitan prevenir, minimizar, corregir y controlar la contaminación y hacer un uso eficiente de los recursos y de las materias primas.
- b) Favorecer un desarrollo sostenible mediante un sistema de intervención administrativa ambiental que armonice el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente.
- c) Contribuir a hacer efectivos los criterios de eficiencia y servicio a la ciudadanía en la instrucción de los procedimientos administrativos y garantizar la colaboración y la coordinación de las administraciones públicas que han de intervenir.
- d) Facilitar la acción de la actividad productiva de una manera respetuosa con la protección del medio ambiente.

Se trata, por lo tanto, de integrar, con una voluntad de simplificación administrativa, la evaluación del impacto ambiental de las actividades relacionadas en el anexo I de la ley reguladora, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental. Esta integración de diferentes regímenes de intervención administrativa ambiental, se enmarca en la estrategia del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 y tiene el objetivo de compaginar la reducción necesaria de cargas administrativas para las personas que ejercen actividades económicas, con el respeto y las garantías en la prevención y el control del medio ambiente que la sociedad demanda.¹³⁰

Se establece un sistema de intervención integral, ateniéndose a la mayor o menor incidencia ambiental de las actividades, pero limitado únicamente a

¹³⁰ CONSEJO EUROPEO DE LISBOA (2000). *“Creación de una zona europea de investigación e innovación”*. p.14,15.

los aspectos ambientales. La intervención administrativa por razón de otras materias, como por ejemplo la seguridad y la salud de las personas, se rige por la legislación de régimen local y por la normativa sectorial correspondiente.

Es también un objetivo de la nueva ley reguladora establecer, de una manera clara, que la responsabilidad sobre las instalaciones, la apertura y el funcionamiento de las actividades, corresponde tanto a las personas titulares y al personal técnico de la actividad, como a las personas que tienen que controlar el funcionamiento.

Entre los actos de intervención administrativa de competencia municipal, se regula la licencia ambiental y la comunicación. La participación de la Administración de la Generalitat en el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental se limita a la emisión de los informes que son preceptivos, de acuerdo con esta ley o con el despliegue reglamentario de la ley, o de acuerdo con la normativa sectorial ambiental aplicable. Así mismo, se difiere a la regulación de las ordenanzas municipales la posibilidad de someter algunas de estas intervenciones preventivas al régimen de comunicación, en función de la ubicación urbanística, de las características ambientales del medio receptor y de otros factores de incidencia ambiental, siempre que no lo impida el cumplimiento de la normativa sectorial ambiental.

En cuanto al régimen de comunicación hay que decir que, en este caso, se lleva a cabo mediante el acto de certificación técnica del cumplimiento de las normas ambientales. No hay la posibilidad de someter estas actividades a un régimen de licencia ambiental, al mismo tiempo que se refuerza el cumplimiento de los requerimientos ambientales y la apertura de la actividad bajo la responsabilidad de las personas o la empresa titulares y del personal técnico.

Se regulan las actividades que, en el supuesto de no-sujeción al régimen de licencia establecido por la normativa administrativa de los espectáculos

públicos y las actividades recreativas, restan sujetas al régimen de licencia ambiental establecido por el título III de la propia ley. Estas actividades son:

a) Actividades recreativas:

- Bares musicales
- Discotecas
- Salas de baile
- Restaurantes musicales
- Salas de fiesta con espectáculo
- Discotecas de juventud

b) Actividades de naturaleza sexual:

- Locales con servicio de bar y ambientación musical
- Locales que ofrecen actuaciones y espectáculos eróticos

c) Actividades e instalaciones deportivas con una capacidad superior a 150 personas o con una superficie superior a 500 m².

Recientemente también fue aprobada por el Parlamento de Cataluña, la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, que sustituye a la ley 10/1990, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos. Ha venido motivada, por la importancia y la generalización crecientes del ocio, de las actividades artísticas y la cultura, la diversificación constante de sus manifestaciones, la irrupción de prácticas alternativas, a veces ilegales, la sensibilidad ciudadana creciente por la necesidad de combatir el exceso de ruido, el riesgo añadido que determinadas prácticas de ocio comportan para la movilidad y para la salud de las personas, o por los conflictos cada vez más frecuentes entre quienes quieren divertirse y quienes reclaman tranquilidad para descansar, que son factores que se tuvieron en cuenta a la hora de redactar la citada ley, la cual hace un

esfuerzo de profunda revisión y de actualización de la legislación sobre espectáculos públicos y actividades recreativas.

Se pretende dar respuesta a las principales situaciones que la realización de espectáculos públicos y de actividades recreativas origina en el ámbito de Cataluña y, a su vez, superar las dificultades que la legislación, a lo largo de su desarrollo, haya podido causar para la práctica de actividades culturales y artísticas, especialmente musicales.

Incorpora derechos y deberes, siempre buscando el equilibrio entre el derecho a divertirse, el derecho a descansar y el derecho de las personas a desarrollar estas actividades profesionales. La ley regula los derechos y deberes tanto de los espectadores y usuarios como de los organizadores, pero también de los artistas e intérpretes y del resto del personal, así como de las personas que residan en sus proximidades, que a veces han de sufrir sus consecuencias. Tiene especial cuidado respecto a las cautelas a tener en cuenta para la protección de los menores y en la proscripción radical de cualquier desigualdad incorporando, por primera vez, el principio de no discriminación por razón de orientación sexual. También prohíbe la exhibición de cualquier tipo de símbolos y objetos que inciten a la violencia, el sexismo, el racismo o la xenofobia.

La Generalitat de Cataluña también recientemente ha aprobado, mediante el Decreto 112/2010 de 31 de agosto, el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, que tiene por objeto el desarrollo reglamentario y la aplicación de la citada Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, con la voluntad de recoger, en un único texto normativo, la regulación hasta ahora dispersa en varias normas aplicables a estas actividades y a los lugares donde se desarrollan. Este reglamento es esencial a los efectos que persigue este ámbito de la seguridad, por lo cual conviene hacer mención especial al contenido del mismo.

El citado reglamento incluye disposiciones relativas a las licencias municipales y otros asuntos propios de la competencia de los ayuntamientos. Estas competencias son debidamente respetadas, puesto que queda clara la naturaleza supletoria de los preceptos de la norma reglamentaria, que sólo son de aplicación en aquellos municipios que no tengan ordenanzas propias o cuando éstas no dispongan lo contrario.

El reglamento, aprobado por Decreto 112/2010, es coherente con lo que prevé la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y, por este motivo, agiliza y hace previsibles los controles preventivos para la apertura y modificación de establecimientos abiertos al público y de espectáculos públicos y de actividades recreativas; responsabiliza a la Administración de la formación y el mantenimiento de los registros y elimina otras barreras para el ejercicio de actividades empresariales afectadas por esta regulación. Da cumplimiento, así mismo, de las previsiones del Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica, al intentar reducir al mínimo las cargas administrativas impuestas a las empresas para facilitar el ejercicio de la actividad económica.

Sin embargo, y atendiendo los motivos de interés público previstos expresamente por la misma Directiva, el Reglamento prevé, de acuerdo con la Ley que desarrolla, mecanismos de intervención administrativa más rigurosos, como por ejemplo el régimen de autorización y licencia o el silencio administrativo negativo, en relación con las actividades recreativas, los espectáculos públicos y los establecimientos de mayor incidencia social, los cuales pueden afectar significativamente a los derechos y los intereses de terceras personas.

Por otro lado, hay que destacar, como novedad, la regulación del régimen de comunicación previa ante la Administración, para determinados establecimientos de espectáculos y actividades, manteniendo, así mismo, el

régimen de intervención administrativa de licencia y autorización en el resto de supuestos. Igualmente, se han simplificado y agilizado los procedimientos mediante el uso de declaraciones responsables, sin que ello implique disminución de la protección y seguridad de las personas y de los bienes.

Otras medidas para facilitar la agilidad son la incorporación de la tramitación por vía telemática de aquellos trámites que sean posibles o la inscripción de oficio de los establecimientos abiertos al público, las personas titulares y las personas organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas, en los registros públicos que el Reglamento prevé.

En cuanto a su estructura el Decreto 112/2010 responde al siguiente contenido:

En el título primero, sobre la Administración, desarrolla las diversas cuestiones de carácter organizativo que son necesarias para la aplicación de la Ley 11/2009, de 6 de julio.

Destaca la regulación de los mecanismos que hacen posible que la Generalitat y los Ayuntamientos compartan competencias sobre la materia que se regula, sobre las relaciones entre ambas administraciones y las instituciones y sobre los procedimientos de participación ciudadana y de los colectivos afectados.

También prevé la actuación de las entidades colaboradoras de la Administración en el ámbito de los establecimientos abiertos al público, y de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas. Estas entidades han de servir para agilizar los procedimientos de control de los establecimientos, las actividades y los espectáculos que prevé el Reglamento.

El título segundo tiene por objeto la regulación de los requisitos y de las obligaciones que tienen que cumplir los establecimientos y espacios abiertos

al público, los espectáculos y las actividades recreativas. Incluye los requisitos y las condiciones de construcción y de localización, las medidas obligatorias para la protección de la seguridad y de la salud, el régimen de acceso y admisión y los procedimientos que hacen posible su aplicación efectiva, los horarios, y las garantías y responsabilidades de las personas titulares y de las personas organizadoras.

Se recogen los registros que, en el ámbito municipal y en el ámbito general, se tienen que constituir y que han de recoger todos los establecimientos abiertos al público, las personas titulares y las personas organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas.

El título tercero regula las licencias, las autorizaciones y las comunicaciones previas ante la Administración a que quedan sometidos los establecimientos y espacios abiertos al público, los espectáculos públicos y las actividades recreativas, así como el procedimiento que se ha de seguir para su tramitación.

También destaca la voluntad simplificadora del Reglamento, que prevé un procedimiento que integra en una sola, o que hace simultánea en el tiempo, la tramitación de las diversas licencias que pueden concurrir en los establecimientos y espacios abiertos al público, en los espectáculos públicos y en las actividades recreativas.

Así mismo, el Reglamento adopta las medidas necesarias para aplicar mecanismos informáticos y telemáticos en la presentación y tramitación de las licencias, autorizaciones y comunicaciones previas ante la Administración.

El título cuarto regula el control y la inspección a que quedan sometidos los establecimientos, los espectáculos públicos y las actividades recreativas reguladas en el Reglamento.

Una de las principales novedades del título es una mayor participación de los entes locales en el ejercicio de las potestades de inspección y sanción que, tradicionalmente, habían sido reservadas a la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y a los órganos de administración de ésta, respectivamente.

El título quinto regula el régimen sancionador aplicable y completa los preceptos de la Ley que remiten al desarrollo reglamentario y se establece un registro de infracciones y sanciones. Destaca la previsión de medidas efectivas para poder intervenir con celeridad ante los casos de infracciones muy graves y particularmente graves y que comportan un riesgo especial para la seguridad, la salud o la convivencia ciudadana.

Finalmente, el Reglamento recoge cinco anexos relativos al catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y de establecimientos o espacios abiertos al público donde éstos se llevan a cabo, a las entidades colaboradoras de la Administración, a los sistemas de control de aforo, a los letreros y placas normalizadas, así como al temario, módulos y pruebas para la habilitación del personal de control de acceso.

Es evidente la importancia y actualidad de las materias en cuestión, tal y cómo se desprende de la reciente y actual normativa aprobada, realizando una cuidadosa regulación en la que se recogen los múltiples aspectos que rodean estos tipos de actividades.

Un aspecto importante a tener en cuenta, es el hecho de que el ejercicio de las múltiples actividades que se llevan a cabo en los núcleos habitados comporta problemas de contaminación acústica que causan molestias a los ciudadanos, los cuales pueden ver afectada su intimidad y su bienestar.

La instalación de este tipo de establecimientos suele ser controvertida, en donde el equilibrio del derecho al descanso y el recreo de las personas es difícil que sea estable, siendo frecuente las quejas ante la administración por

ruidos, molestias, incumplimiento de horarios, exceso de aforo, etc., de los establecimientos públicos. Al respecto se ha de tener en cuenta que las personas interesadas que denuncien molestias que afecten la convivencia y el descanso de los vecinos, provocadas por los establecimientos o los espacios abiertos al público, tienen derecho a que la Administración efectúe pruebas, con medios técnicos pertinentes, al objeto de acreditar la existencia efectiva de las molestias denunciadas, y que las autoridades competentes actúen de acuerdo con los resultados obtenidos, para impedir las.

La protección contra el ruido implica los diferentes niveles de la administración. A la Generalitat le corresponde la ordenación general, mientras que los ayuntamientos son los encargados de realizar actuaciones en los ámbitos territoriales respectivos. La Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, regula las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación acústica, que afecta a los ciudadanos y el medio ambiente, provocada por los ruidos y las vibraciones. La citada norma tiene como finalidades básicas, garantizar la protección del derecho a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personas, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la intimidad y el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, sometiendo a esta Ley cualquier infraestructura, instalación, maquinaria, actividad o comportamiento, incluidos en los anexos, que originan ruidos y vibraciones.

Para preservar el buen clima en el desarrollo de este tipo de actividades, y de acuerdo con los objetivos de este plan, hay una serie de aspectos importantes que hay que extremar, a través del ejercicio de las potestades y competencias de control, incluyendo las de inspección y sanción que tiene que llevar a cabo la administración.

Como criterio general, los espectáculos públicos y las actividades recreativas, y también los establecimientos abiertos al público en que se llevan a cabo, quedan sometidos a una licencia municipal o, en casos más bien excepcionales, a una autorización de la Generalitat. La ley regula con

detalle el régimen jurídico de estas licencias o autorizaciones, incluida la integración en las mismas del procedimiento de control ambiental preventivo. Aún así se facilita la sustitución, a través de reglamentos y ordenanzas, del procedimiento de autorización o licencia por otros procedimientos de control menos restrictivos, como son la comunicación previa a la Administración o la exención de la necesidad de licencia o autorización a determinados tipo de espectáculos públicos o actividades recreativas, especialmente si tienen aforo limitado o si tienen un valor cultural o artístico especial.

Entre los diversos tipos de licencias y de autorizaciones, hay que destacar la figura de la autorización de establecimientos abiertos al público en régimen especial, con lo cual se quiere resolver la regularización de los establecimientos que operan al margen de los horarios generales.

En el ejercicio de las funciones de control sobre el desarrollo de estas actividades, se ha de comprobar que los establecimientos dispongan de las licencias y autorizaciones pertinentes y que se cumplan las condiciones de las mismas.

Se ha de prestar especial atención a la protección de los derechos de los menores, controlando que los establecimientos y los espacios abiertos al público en los que se permite la entrada de menores, han de cumplir las condiciones generales a que estén sometidos y la normativa sobre protección de menores, especialmente la relativa a la prohibición de venta y suministro de bebidas alcohólicas, la prohibición de venta, suministro y consumo de tabaco y de todo tipo de drogas o sustancias estupefacientes, la prohibición de jugar con máquinas recreativas con premio o de azar o que inciten a la violencia, la protección de la integridad física, psíquica y moral de los menores, y la limitación de horarios.

Una de las principales funciones de lo que denominamos policía administrativa, es, precisamente, el de velar por el cumplimiento de la normativa que regula estas actividades, tanto en cuanto al cumplimiento de

las normas sobre instalaciones, como en lo relativo a la forma de ejercer la actividad, prestando especial atención a la garantía de la seguridad y la higiene de los locales, la producción de molestias a terceros, garantizar la seguridad de los usuarios, la protección de menores y la preservación del orden público.

2.11.2 MARCO NORMATIVO

El Estatuto de Cataluña, atribuye a la Generalitat competencias en materia de comercio, consumo, deporte y ocio, juego y espectáculos, industria, y medio ambiente, entre otras materias.

En su artículo 46 establece que los poderes públicos han de velar por la protección del medio ambiente a través de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad intergeneracional, añadiendo que las políticas ambientales se han de dirigir, especialmente, a reducir las diferentes formas de contaminación, fijar estándares y niveles mínimos de protección, articular medidas correctivas del impacto ambiental, utilizar racionalmente los recursos naturales, prevenir y controlar la erosión y las actividades que alteren el régimen atmosférico y climático, y respetar los principios de preservación del medio.

La Ley 20/2009, de 4 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades, derogó la Ley 3/1998 sobre protección integral de la Administración Ambiental. Su objetivo es establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, tomando en consideración las afecciones sobre el medio ambiente y las personas.

El sistema de intervención administrativa y, si es preciso, el sistema de evaluación del impacto ambiental establecidos se aplican a las actividades de titularidad pública y privada emplazadas en Cataluña relacionadas en los anexos de la ley.

Esta ley pretende superar las dificultades que se han presentado a raíz de la regulación de la derogada Ley 3/1998, de 27 de febrero, y también quiere incorporar otros requerimientos derivados de modificaciones recientes de la legislación ambiental sectorial.

El sistema de intervención administrativa ambiental establecido se basa, tal como se instauró en la Ley 3/1998, en el hecho de que las autoridades competentes se han de asegurar, antes de conceder una autorización y una licencia ambiental, que se han fijado las medidas adecuadas de prevención y reducción de la contaminación en el medio, incluidas la atmósfera, el agua y el suelo. Con esta finalidad se fijan en la autorización ambiental los valores límite de emisión y se consideran, si es necesario, las mejoras técnicas disponibles en cada momento. Estas mejoras técnicas ya establecen los casos en que la situación especial del entorno de las actividades justifica la aplicación de medidas adicionales de protección.

Los objetivos de facilitación de trámites en la actividad económica y de simplificación administrativa están presentes, de hecho, en el conjunto del sistema de intervención administrativa que regula esta ley, en cumplimiento de los compromisos adquiridos para mejorar la competitividad de la economía y eliminar las trabas administrativas innecesarias a que obliga la Unión Europea.

Se hace oportuno hacer mención al Título tercero, que establece el régimen de intervención de la licencia ambiental de competencia municipal. Regula todas las actividades que, por la incidencia que tienen en el medio ambiente, se han de someter obligatoriamente a algún régimen de intervención preventiva ambiental, de competencia municipal estricta. La participación de la Administración de la Generalitat en el procedimiento de otorgación de la licencia ambiental se limita a la emisión de los informes que son preceptivos, de acuerdo con esta ley o con el desarrollo reglamentario de la misma, o con la normativa sectorial ambiental aplicable.

Asimismo, se difiere a la regulación de las Ordenanzas Municipales la posibilidad de someter algunas de estas intervenciones preventivas al régimen de comunicación, en función de la ubicación urbanística, de las características ambientales del medio receptor y de otros factores de

incidencia ambiental, siempre que no lo impida el cumplimiento de la normativa sectorial ambiental.

Por su parte, el Título 4 regula el régimen de comunicación, que también es de competencia municipal. La prevención ambiental, en este caso, se lleva a término mediante el acto de certificación técnica del cumplimiento de las normas ambientales. No hay la posibilidad de someter estas actividades a un régimen de licencia ambiental, al mismo tiempo que se refuerza el cumplimiento de los requerimientos ambientales y la obertura de la actividad bajo la responsabilidad de las personas o la empresa titulares y del personal técnico.

En el Título 6, se establecen los regímenes de intervención ambiental coordinados con otras intervenciones municipales. En las actividades sujetas a la legislación sectorial de espectáculos públicos y actividades recreativas y, si es preciso, otras actividades sometidas a la licencia o comunicación municipal sustantiva que se determine, la evaluación ambiental de la actividad se integra en el procedimiento de otorgación de la licencia o comunicación municipal sustantiva.

El Título 8 establece el régimen de control de las actividades que se regula para las diferentes categorías de actividades. Los rasgos más significativos son el fomento de los sistemas de autocontrol –especialmente mediante el sistema de ecogestión y ecoauditoría (EMAS)- y la necesidad de disponer de la información de la acción de control inicial que evite las dilaciones injustificadas en llevar a término las actividades a causa del riesgo que comportan un período de puesta en marcha muy prolongado. Se establece la periodicidad de los controles que, generalmente, es de dos años para las actividades del anexo I.1, de cuatro años para las actividades de los anexos I.2 y I.3 y de seis años para las actividades de los anexos II y IV.

Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la cual ha

desembocado en la promulgación de dos importantes normas de ámbito estatal que facilitan su aplicación y trasposición.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), tiene por objetivo principal adaptar el sector servicios a la regulación europea (Directiva 2006/123/CE). En la primera de ellas se facilita el libre establecimiento de prestadores de servicios así como la libre prestación de éstos, simplificando los procedimientos y fomentando la calidad de los servicios. La segunda ley establece las modificaciones realizadas en más de 40 normas españolas a fin de llevar a término esta transposición.

Por su parte, la Ley 11/2009, de 6 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Regulación Administrativa de los Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas, sustituye a la Ley 10/1990, sobre la misma materia, y tiene por objeto el establecer el régimen jurídico de los espectáculos públicos, las actividades recreativas y también los establecimientos y los espacios abiertos al público donde se llevan a término estas actividades, regulando la intervención administrativa con una clara vocación descentralizadora hacia los ayuntamientos, a los cuales atribuye amplias potestades, como las competencias de control, incluidas las de inspección y sanción. Unifica y simplifica los trámites para facilitar al administrado la solicitud de las licencias, y la posibilidad de que una única licencia dé cobertura a diversos espectáculos o actividades, posibilitando el desarrollo de actividades musicales en directo en establecimientos y espacios públicos. Asimismo, regula los locales de régimen especial por su horario, u otras condiciones singulares, entre las que se incluyen los denominados “after hours”, el funcionamiento de los cuales requerirá autorización del ayuntamiento afectado y una regulación específica a través de un reglamento posterior.

En cuanto a las medidas sancionadoras, cabe poner de relieve la importancia que se da a la medida sancionadora de la intervención o comiso de los instrumentos y aparatos utilizados para llevar a término el espectáculo público o la actividad recreativa, ya que ésta es, sin duda, la medida más eficaz para combatir la organización ilegal de espectáculos o actividades en espacios abiertos u ocupados ilegalmente.

El Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de la Generalitat de Cataluña, aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el cual tiene por objeto el desarrollo reglamentario y la aplicación de la Ley 11/2009, con la voluntad de recoger en un único texto normativo la regulación hasta ahora dispersa en diversas normas aplicables a estas actividades y a los lugares en que se desarrollan.

La Ley 16/2002, de 28 de junio, del Parlamento de Cataluña, de Protección contra la Contaminación Acústica, tiene por objeto regular las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación acústica que afecta a los ciudadanos y ciudadanas y el medio ambiente, provocada por los ruidos y las vibraciones y, al mismo tiempo, establecer un régimen de intervención administrativa que sea aplicable a todo el territorio de Cataluña.

Mediante Decreto 245/2005, de 8 de noviembre, se fijan los criterios para la elaboración de los mapas de capacidad acústica, regulados en artículo 9 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, en el marco de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Por Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2009, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica, que tiene como principal finalidad el desarrollo de la misma y la adaptación de sus anexos, al mismo tiempo que conseguir la adecuación de aquellos preceptos de carácter básico de la normativa estatal que inciden

directamente en la normativa catalana y evitar una indeseada situación de incerteza jurídica.

En relación con lo anterior, la promulgación de la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, y del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que la desarrolla en cuanto a la evaluación y gestión del ruido ambiental y del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que la desarrolla en cuanto a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, comportan la necesidad de proceder a la introducción de aquellos ajustes necesarios para restablecer la interrelación y la coherencia entre ambos sistemas normativos.

Por su parte, la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos de Tarragona, en su Título 3, sobre establecimientos y actividades abiertas al público, hace una detallada regulación en cuanto a:

- definiciones, licencia municipal, registro municipal, condiciones técnicas
- autorizaciones provisionales, autorizaciones especiales
- espectáculos, actividades recreativas y establecimientos
- horarios de los establecimientos, limpieza
- prohibición y suspensión de espectáculos y clausura de locales

También son de aplicación, entre otras, las siguientes normas:

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que prevé el ejercicio de una serie de potestades administrativas con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos.

Ley 20/1985, de 25 de julio, de Prevención de Substancias que pueden generar dependencia y sus modificaciones posteriores.

Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, Suministro, Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco.

Ley 8/1995, de 27 de julio, de Atención y Protección de los niños y adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de Protección de los Menores desamparados y la adopción.

Decreto 70/2003, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de reclamación/denuncia en los establecimientos comerciales y en la actividad de prestación de servicios.

Decreto 200/2002, de 23 de julio, por el que se regula la señalización de las limitaciones en la venta de bebidas alcohólicas.

2.11.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

La seguridad en las actividades con incidencia ambiental tiene por objetivo contribuir al buen desarrollo de estas actividades, especialmente las sujetas a la ley de espectáculos, de forma que se adecuen a las condiciones establecidas en las respectivas licencias y autorizaciones, salvaguardando la seguridad de las personas y el entorno ambiental. En base a este objetivo general y de acuerdo con los parámetros expuestos en la Estrategia Local de Seguridad, se articulan los siguientes programas y actuaciones:

01 Establecimientos con autorización

Objetivo: Que los establecimientos y locales de libre competencia dispongan de toda la documentación que requiere el desarrollo de la actividad a que se dedique.

Acciones:

- Revisar el censo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas de la ciudad
- Vigilar la apertura de nuevos establecimientos
- Realizar inspecciones para comprobar que los establecimientos disponen, en su caso, de autorización o licencia municipal
- Comprobar si se dispone de seguro de responsabilidad civil en vigor
- Velar por que los establecimientos dispongan de hojas de reclamaciones
- En el caso de ocupar la vía pública, comprobar si dispone de autorización municipal
- Comprobar si dispone de autorización para máquinas recreativas, caso de estar instaladas
- Incoar, en su caso, los correspondientes expedientes sancionadores
- Hacer los requerimientos necesarios para que se regularice la actividad

02 Establecimientos seguros

Objetivo: Comprobar la adecuación de los establecimientos públicos, de espectáculos públicos, actividades recreativas y de sus instalaciones a las exigencias técnicas requeridas para este tipo de locales.

Acciones:

- Revisar las condiciones técnicas (iluminación, ventilación, insonorización, salida de humos, equipos contra incendio, luces y salida de emergencias, accesibilidad para personas con movilidad reducida, etc.), así como el mantenimiento las condiciones higiénicas y sanitarias
- Controlar el cumplimiento de cualquier otra condición o circunstancia restrictiva establecida en las licencias o autorizaciones
- Levantar actas de las infracciones y deficiencias observadas, incoando los correspondientes expedientes sancionadores.
- Hacer los requerimientos adecuados, mediante resolución o decreto, caso de ser necesario, para que se adopten las correspondientes medidas correctoras

03 Ocio sin ruidos

Objetivo: Evitar la producción de ruidos y otras molestias al vecindario, especialmente por las noches, por parte del establecimientos públicos.

Acciones:

- Incrementar la vigilancia en las zonas donde se concentren los locales y establecimientos de ocio
- Controlar el uso que los establecimientos hacen de la vía pública, en cuanto a la extrapolación de la actividad a la vía pública

- Realizar mediciones de ruidos cuando sea necesario, desde los domicilios de los afectados, a su requerimiento
- Realizar de oficio mediciones en el exterior de los establecimientos, caso de detectarse exceso de ruidos u otras molestias similares al vecindario
- Realizar controles específicos en determinados establecimientos, cuando haya indicios de la realización de actos ilícitos, como podrían ser el tráfico y consumo de drogas y/o la tolerancia de estas conductas, peleas, así como cualquier otra conducta que afecte a la seguridad y tranquilidad ciudadana
- Incoar, en su caso, los correspondientes expedientes sancionadores

04 Protección de los menores

Objetivo: Proteger a los menores usuarios de los establecimientos públicos.

Acciones:

- Controlar la prohibición de venta y suministro de ningún tipo de bebida alcohólica a los menores de 18 años
- Controlar la existencia de los carteles o letreros reglamentarios haciendo constar la prohibición (caso de suministro automático estará también anunciada la prohibición en la máquina. Tendrá que estar en lugares cerrados y controlados)
- Controlar la venta de tabaco a los menores y la existencia de los letreros correspondientes a la prohibición
- Controlar la permanencia de menores en los establecimientos
- Levantar acta de las infracciones y de cualquier circunstancia que pueda afectar a los derechos de los menores, realizando los trámites ulteriores correspondientes, sin perjuicio de las medidas de protección que se adopten en relación a los menores.

05 Derecho de admisión

Objetivo: Garantizar que el derecho de admisión sea ejercido dentro de los límites legales establecidos.

Acciones:

- Comprobar que las condiciones de acceso hayan sido comunicadas al órgano competente (Delegación Territorial del Gobierno) y que existe copia en el establecimiento
- Velar por la existencia de los letreros con las condiciones fijadas para la entrada, en el ejercicio del derecho de admisión
- Velar por que no exista ninguna discriminación, conforme al artículo 14 de la Constitución, en la aplicación del derecho de admisión
- Recoger la denuncia de las personas que consideren que el ejercicio no es conforme
- Levantar acta o informe de las posibles infracciones que se detecten en cuanto al derecho de admisión, incoando el correspondiente expediente sancionador

06 Aforo de los locales

Objetivo: Que los establecimientos no superen el límite de ocupación establecido

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia para comprobar el cumplimiento en el límite de ocupación establecido para los diferentes locales de ocio
- Levantar acta de las infracciones detectadas en cuando a exceso de aforo, incoando el correspondiente expediente sancionador

07 Horarios

Objetivo: Que los establecimientos cumplan el régimen horario autorizado para su actividad, especialmente el horario nocturno.

Acciones:

- Comprobar el cumplimiento del horario de cierre
- Levantar acta en caso de incumplimiento de los horarios, incoando el correspondiente expediente sancionador

08 Personal e instalaciones de vigilancia de los establecimientos

Objetivo: Garantizar el buen funcionamiento de los servicios e instalaciones de vigilancia que, de acuerdo con la normativa vigente, han de disponer los establecimientos de ocio.

Acciones:

- Hacer inspecciones para comprobar si los establecimientos obligados disponen de servicios de vigilancia
- Comprobar si el número de vigilantes o controladores de accesos de que disponen se corresponde con el que están obligados a tener
- Comprobar si el control de accesos se lleva a cabo de acuerdo con la normativa vigente
- Comprobar si el personal de vigilancia y control dispone de la acreditación, formación y habilitación suficiente para desarrollar su tarea
- Inspeccionar cualquier otro sistema de vigilancia de que dispongan los establecimientos

09 Seguridad en los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario en espacios abiertos

Objetivo: Mejorar los niveles de seguridad de los espacios abiertos al público: lugares de dominio público, incluida la vía pública o de propiedad privada donde ocasionalmente se realicen espectáculos públicos y actividades recreativas, y que no dispongan de infraestructuras ni instalaciones fijas.

Acciones:

- Comprobar si se dispone del título habilitando para el uso de los espacios abiertos al público, que ha de ser otorgado por los titulares respectivos
- Comprobar si se dispone de licencia o autorización y que ésta se corresponde con la actividad de carácter extraordinario que se pretende realizar
- Adoptar, en los casos de urgencia absoluta, las medidas provisionales inmediatas establecidas al artículo 65 de la ley 11/2009, de 6 de julio
- Levantar acta de todas las actuaciones llevadas a cabo, informando de las mismas al órgano competente

10 Seguridad en otras actividades sometidas a la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades

Objetivo: Que las actividades de titularidad pública o privada susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas, se adapten al sistema de intervención administrativa regulado por ley.

Acciones:

- Comprobar la existencia de autorización, licencia o comunicación en su caso

- Control de las medidas de seguridad de las instalaciones
- Comprobar que la actividad se lleve a cabo conforme a las condiciones técnicas establecidas por la normativa vigente
- Controlar el cumplimiento de cualquier otra condición o circunstancia restrictiva establecida a la autorización o licencia
- Comprobar que la actividad cumpla con el régimen establecido de controles periódicos, a realizar por las entidades colaboradoras de la administración

2.12 SEGURIDAD URBANÍSTICA

2.12.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“La Planificación urbanística influye en los diferentes tipos de delitos y en el temor a ser objeto de delitos, afectando al comportamiento, a las actitudes, a las posibilidades de elección y a las sensaciones experimentadas, por ejemplo, por los delincuentes, las víctimas, los habitantes de la zona y la policía (...) Una ciudad o un vecindario seguros y menos peligrosos son el resultado de una política de seguridad que tiene como objetivo el entorno físico y social”.

(Herbert Siegrist)¹³¹

La seguridad como fenómeno multicausal, tiene una mayor incidencia en los entornos urbanos, en donde desde un nivel micro, próximo a las personas, se ha de contemplar igualmente a nivel macro, global.

La relación entre seguridad y espacio urbano surge de la dinámica socioeconómica, cultural y política que puede llegar a definir diferentes modelos de utilización del suelo urbano e, incluso, de sociedad.

Al tratar sobre la seguridad urbanística hemos de referirnos a múltiples aspectos del urbanismo que, por sus características, están relacionados de forma directa o indirecta con la seguridad.

¹³¹ SIEGRIST, H. (2007). “Urbanismo y Seguridad. Estrategias Públicas desde la Normativa”, en “Ciudades, Urbanismo y Seguridad”. Ayuntamiento de Madrid. Observatorio de la Seguridad. p.435.

La seguridad es una necesidad vital que tienen las personas para sentirse protegidas y disfrutar de las libertades. Es evidente que ha de existir un equilibrio entre libertad y seguridad, pues, a más seguridad menos libertad y a más libertad menos seguridad, al ser evidente que las normas que regulan la convivencia, de alguna manera restringen el margen de maniobra o de iniciativa personal, siendo el objetivo impedir conductas que socialmente se entienden como perjudiciales y que una mayoría, democráticamente establecida, decide hacerlas objeto de regulación, estableciendo un marco idóneo al objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Se ha de tener en cuenta que la ciudad es el lugar donde se producen mayoritariamente las interacciones sociales. En ella, los conflictos forman parte de las relaciones entre sus ciudadanos, al producirse actividades contrapuestas, diferentes intereses entre jóvenes y adultos, diferencias culturales y muchas otras circunstancias confluyentes. La percepción de la inseguridad es variable, en función del grupo de población de pertenencia: personas más débiles, con carencias de recursos, con problemas físicos, psíquicos, sociales, enfermos, niños, ancianos, etc., todos ellos tienen necesidades específicas de accesibilidad y uso del espacio público.

En el diseño del espacio público, han de tenerse presente ciertos niveles de calidad y de seguridad tomando en consideración las necesidades de la población, al ser éstos los usuarios del mismo. Normalmente, el recelo a ser atropellado, la incomodidad de algunas aceras estrechas, el ruido y la contaminación del tráfico, etc. constituyen algunos de los problemas que pueden mejorarse a través de una planificación urbanística detallada de las ciudades. Los espacios y servicios públicos de la ciudad han de cumplir unos principios en cuanto su diseño y funcionalidad, adoptando una perspectiva que tenga en cuenta la seguridad, el establecimiento de áreas residenciales, la accesibilidad, los estacionamientos, etc., consiguiendo un entorno más amable y seguro que fomente la utilización del mismo, lo que contribuirá a una mejora en las relaciones interpersonales.

Los programas y acciones, han de centrarse en un estudio de la utilización de los espacios públicos, de acuerdo con su accesibilidad, la distancia, los medios de transporte disponibles, una mejor ordenación de calles y aceras, una señalización e iluminación adecuada, etc.

Se ha de hacer una apuesta por la diversidad, por las diferencias en las vivencias de las personas, siendo ésta la manera en que llegaremos a valorar las distintas percepciones que puede experimentar la seguridad de una ciudad.

La urbanización de la ciudad y sus barrios, los tipos de construcción, su mantenimiento y conservación, la configuración de calles y plazas, la ocupación de las mismas, la iluminación, el adecuado mantenimiento y mejora de los servicios disponibles, el fomento y cuidado de espacios verdes..., junto a otros aspectos, incidirá en la percepción de seguridad por parte de sus habitantes.

Por otra parte, se ha de llevar a cabo un control de la actividad constructiva, al objeto de preservar el cumplimiento de los requisitos de planeamiento, controlando que no se hagan obras ilegales, que perjudiquen los espacios protegidos o que se realicen al margen de la normativa, garantizar las medidas de seguridad adoptadas en el desarrollo de la misma, preservando de cualquier riesgo a los propios trabajadores y a los usuarios y ciudadanos en general, etc.

Para el estudio y análisis de la seguridad urbanística se han de utilizar dos herramientas vinculadas a las nuevas tecnologías, que ayudarán a su visualización y control. Por una parte, los Sistemas de Información Geográfica (GIS), que ofrecen una representación situacional del estado de la cuestión, señalando zonas o puntos de interés para la intervención de la administración. Igualmente, la metodología para la Prevención del Crimen a Través del Diseño Ambiental, *-Crime Prevention Through Environmental*

Design- (CPTED)¹³², sirve para reducir las oportunidades de violencia urbana mediante la modificación de determinados parámetros ambientales. Se trata de diversificar los usos del suelo urbano, favoreciendo una mayor actividad en la calle, estimulando la creación de controles informales, y configurando mayores posibilidades de vigilancia de los espacios urbanos. La combinación de estas dos herramientas puede ayudar a configurar espacios urbanos más seguros, al aplicarse en determinados lugares con una mayor concentración de población, en redes de transporte público colectivo, en barrios en estado de desestructuración social o desorganización, grandes espacios abiertos, parques, etc.

El CPTED consiste en un conjunto de estrategias, de aplicación práctica de prevención del crimen, que intentan reducir las oportunidades de cometer delitos de oportunidad, así como reducir el temor de la comunidad, aumentando la cohesión comunitaria. Estas estrategias se aplican mediante la utilización de variables medioambientales que facilitan la comisión de delitos de oportunidad, de manera que se incremente el riesgo y el esfuerzo para cometer un delito. Los principios básicos de esta metodología son generales para diferentes configuraciones urbanas de cualquier ciudad, pero se aplican de manera local:

- **Vigilancia Natural:** La habilidad de ver y ser visto y de sentir confianza en el espacio urbano por sus características físicas y las personas que allí habitan.
- **Refuerzo Territorial.** Consiste en el lazo afectivo que se establece entre el habitante y su entorno, favoreciendo que vele por él, que lo cuide.
- **Control Natural de Accesos:** Apropiación territorial de los accesos por parte de la comunidad civil de manera espontánea para su uso.

¹³² JEFFERY CLARENCE, R. (1977) *“Crime Prevention Through Environmental Design”*. New York, Sage Publications.

- **Mantenimiento del Espacio Público:** El diseño de planes de utilización ambiental para asegurar la sostenibilidad de la estrategia.
- **Participación Comunitaria:** La incorporación de la comunidad en el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de la estrategia CPTED.

Un aspecto importante vinculado a la seguridad urbanística, lo constituye el régimen de utilización y uso de los núcleos residenciales, donde pueden producirse situaciones como la configuración de poblados o núcleos de población sin urbanizar con ocasión de la existencia de fincas abandonadas (chabolismo), o la mera ocupación de viviendas deshabitadas por determinados grupos (okupas), así como la sobreocupación de viviendas incumpliendo los índices mínimos de superficie por persona (pisos patera).

Tales aspectos son recogidos por la normativa reguladora de esta materia, en concreto y, para el ámbito de Cataluña, en la la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, donde se define y regula el concepto de calidad de la vivienda, tal como veremos a continuación.

2.12.2 MARCO NORMATIVO

El artículo 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), establece que corresponde a la Generalitat la competencia en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

- La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.
- El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para alcanzarlos, tanto en relación al sector público como al privado.
- La promoción pública de viviendas.
- La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.
- Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción.
- Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.
- La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.
- La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

Igualmente, corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

Por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, en donde se define el urbanismo como una función pública que abarca la ordenación, la transformación, la

conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y su edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, los edificios y las instalaciones. Asimismo indica que la actividad urbanística comprende (artículo 1):

- La asignación de competencias.
- La definición de políticas de suelo y vivienda y los instrumentos para ponerlas en práctica.
- El régimen urbanístico del suelo.
- El planeamiento urbanístico.
- La gestión y la ejecución urbanísticas.
- El fomento y la intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y de la edificación
- La protección y la restauración, si procede, de la legalidad urbanística.
- La formación y la gestión del patrimonio público del suelo con finalidades urbanísticas.

En el artículo 3 define el concepto de desarrollo urbanístico sostenible como la utilización racional de territorio y el medio ambiente, lo que comporta conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, comporta también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

El artículo 187 indica que están sujetas a licencia urbanística previa, en los términos establecidos por esta ley, por el planeamiento urbanístico y por las ordenanzas municipales, todos los actos de transformación o utilización del suelo o del subsuelo, de edificación, de construcción o de derribo de obras.

En el artículo 197 establece que las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones, han de cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos por esta ley, por la legislación aplicable en materia de régimen del suelo y por la legislación sectorial. Estos deberes incluyen la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas. Los ayuntamientos tienen que ordenar, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones referidas anteriormente. Las órdenes de ejecución deben ajustarse a la normativa de régimen local, con observancia siempre del principio de proporcionalidad administrativa y con la audiencia previa de las personas interesadas. El incumplimiento injustificado de estas órdenes de ejecución habilita a la administración para adoptar cualquiera de las medidas de ejecución forzosa siguientes:

- La ejecución subsidiaria a cargo de la persona obligada.
- La imposición de multas coercitivas.

El artículo 198 establece que, si una construcción o parte de ella está en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de persona interesada, lo ha de declarar, previa audiencia de las personas propietarias y de las personas residentes, excepto que una situación de peligro inminente lo impidiese. Si hay urgencia y peligro en la demora de la declaración de ruina legal de un edificio, por motivos de seguridad, ha de disponer lo que convenga respecto a la habitabilidad del inmueble y el desalojo de las personas ocupantes, y también respecto al apuntalamiento o el derribo total o parcial del inmueble.

En el artículo 201 se establece que la inspección urbanística será ejercida por el departamento de política territorial y obras públicas de la Generalitat y por los órganos de la administración local, en el marco de las competencias respectivas y de acuerdo con la legislación vigente.

La Ley 18/2007 del Parlamento de Cataluña, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, define y regula el concepto de calidad de la vivienda, haciendo mención a las normas y las autorizaciones orientadas a conseguir el cumplimiento de las condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad y sostenibilidad de las viviendas y promoviendo diversas acciones orientadas a la introducción de criterios de cohesión social, ambiental y de eficiencia ecológica en el proceso de edificación, conservación y rehabilitación del parque inmobiliario.

Esta ley abre la posibilidad de evitar la duplicidad que ha existido hasta ahora entre la cédula de habitabilidad y la licencia de primera ocupación, que ha obligado a los particulares a un absurdo peregrinaje entre administraciones para cumplir todos los requisitos antes de poder ocupar una vivienda. En este sentido, se dispone que en los ayuntamientos que lo determinen, la licencia de primera ocupación lleve implícita la otorgación de la cédula de habitabilidad.

Se da prioridad al fomento de la conservación y la rehabilitación de las viviendas y el control periódico del estado de los edificios, como una medida imprescindible para impedir la degradación irreversible del parque inmobiliario. En este sentido, se establece un sistema de control para evaluar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad de los inmuebles a lo largo de la vida útil de estos, por medio de la acreditación pertinente. Los ayuntamientos pueden aprobar ordenanzas reguladoras complementarias de las condiciones de habitabilidad establecidas por la Generalitat y de los instrumentos de revisión periódica de los edificios.

La ley regula el deber legal de conservación y rehabilitación determinando cuáles son los límites de este deber, en coherencia con la legislación urbanística vigente y proveyendo que los expedientes de declaración de ruina de un inmueble contengan un pronunciamiento respecto a si esta situación ha podido, o no, derivar de un incumplimiento previo del deber de

conservación de la propiedad. Se llama así la atención ante los procedimientos incoados de manera abusiva por propietarios que, de manera mal intencionada, eluden el cumplimiento del deber de conservación para conseguir la expulsión de los ocupantes legales de las viviendas, a los cuales se reconoce el derecho de realojo o regreso a todos los efectos y el derecho de participar en cualquier procedimiento que les afecte.

En los casos en que, el hecho de dar cumplimiento al deber de conservación y rehabilitación, requiera la expropiación o la ocupación temporal de un elemento común o de una parte no sustancial de algún elemento privativo en un edificio en régimen de propiedad horizontal, se permite esta expropiación u ocupación temporal, siempre con justificación previa de la necesidad de ocupación del espacio correspondiente y la acreditación de la inexistencia de otras vías menos gravosas para los derechos de propiedad.

La Generalitat y los entes locales pueden adoptar actos de declaración de áreas específicas de conservación y rehabilitación, cosa que puede comportar la puesta en marcha de diferentes medidas de actuación adaptadas a las especificidades del ámbito.

A todos los efectos, las órdenes de ejecución son la medida de intervención administrativa que tiene que permitir llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar el adecuado estado de conservación del edificio. Se establece que el incumplimiento de estas órdenes pueda comportar, en especial, la inclusión del inmueble en el Registro Municipal de Solares sin Edificar a los efectos establecidos por la legislación urbanística, y también la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas orientadas a conseguir el cumplimiento de la orden, puesto que no tienen carácter sancionador.

Una novedad significativa de la Ley son los convenios de rehabilitación, configurados como mecanismo para acordar con los particulares la

finalización de cualquier proceso iniciado para el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación.

Una vez agotadas las vías de fomento y las coercitivas, la ley dispone que, en los ámbitos calificados por el plan territorial sectorial de vivienda con una fuerte y acreditada demanda residencial, la administración competente pueda acordar la expropiación forzosa de la propiedad por incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación cuando ello comporte un riesgo para la seguridad de las personas.

Aun así, la ley dota a las administraciones actuantes de instrumentos para conseguir que las viviendas desocupadas injustificadamente, en ámbitos de acreditada necesidad de viviendas, se incorporen al mercado inmobiliario por medio de técnicas de fomento, pero también de técnicas de intervención administrativa. Así mismo, regula la sobreocupación de las viviendas y la infravivienda y pone las bases para luchar contra la actividad empresarial y lucrativa de convertir ilegalmente las viviendas en alojamientos turísticos, precarios, sobreocupados y sometidos a precios abusivos.

El Decreto 55/2009, de 7 de abril, sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, que desarrolla la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, se centra en el desarrollo de las disposiciones generales, con la determinación de su objeto, que es, por un lado, definir las condiciones de habitabilidad de las viviendas, distinguiendo los niveles de exigencia según sean de nueva construcción o usadas, también denominadas “preexistentes”, según la terminología de la Ley 18/2007 y, por otro lado, regular la cédula de habitabilidad como instrumento mediante el cual se efectúa la comprobación del cumplimiento de estos requisitos.

El decreto hace a especial referencia a la coordinación necesaria con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas de edificación municipales, a fin de que, en su tramitación, se pueda comprobar de manera efectiva la idoneidad de los parámetros que en el proceso edificatorio afectarán la

tipología de las viviendas, para obtener la mejor racionalidad distributiva y desde el punto de vista medioambiental.

También concreta el estándar de superficie por persona y límite máximo de ocupación de las viviendas, con el fin de contribuir a la lucha contra una utilización anómala de las viviendas, como por ejemplo su sobreocupación, en conformidad con el que prevé la ley del derecho a la vivienda. Al respecto, el Decreto 55/2009, indica en su artículo 4 que, para determinar la existencia de los supuestos de sobreocupación que prevén los artículos 5.2.c) y 41.1.b) en relación con el artículo 3.e) de la Ley 18/2007, se fija un estándar mínimo de superficie en las viviendas que resulta de la aplicación de los parámetros siguientes:

<u>N</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>N</u>
<u>SU</u>	<u>20</u>	<u>30</u>	<u>40</u>	<u>48</u>	<u>56</u>	<u>64</u>	<u>72</u>	<u>80</u>	<u>8 + 8N</u>

N = Número de personas del programa

SU = Superficie útil mínima en m².

Este estándar, en función del número de personas, determina el límite máximo de ocupación. La ley establece unas excepciones en función de determinados vínculos de convivencia por lazos de parentesco, siempre que el exceso de ocupación no comporte incumplimientos manifiestos de las condiciones exigibles de salubridad e higiene, ni se generen problemas graves de convivencia con el entorno. A tal efecto, entiende que existe parentesco entre los cónyuges, las personas ligadas por relación de consanguinidad y afinidad hasta el cuarto grado o por adopción, así como las que cumplan las condiciones previstas en la regulación de la convivencia estable en pareja.

En cuanto a la cédula de habitabilidad, se establece la obligatoriedad de la cédula para todas las viviendas de Cataluña, lo que supone que han de disponer de la misma, antes de su ocupación, tanto las viviendas nuevas

como las resultantes de la reconversión de una edificación existente o de unas obras de gran rehabilitación, mientras que para el resto de casos, es decir, las viviendas usadas o preexistentes, sólo será preciso que dispongan de cédula de habitabilidad cuando se proceda a la transmisión o la cesión de su uso.

Sin perjuicio de todo ello, se tenga o no la cédula de habitabilidad en vigor, todas las viviendas siempre han de mantener como mínimo las condiciones de habitabilidad para las cuales ha sido concedida, en cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación que corresponde a los propietarios.

El Decreto de Inspección Técnica de los edificios de viviendas de Cataluña

El Decreto 187/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, sobre la inspección técnica de los edificios de viviendas, tiene por objetivo el conocer el estado del parque de viviendas de Cataluña, mantenerlo en buenas condiciones y evitar situaciones de riesgo, instituyendo un sistema de control periódico del estado de los edificios de viviendas para verificar el deber de conservar y rehabilitar sus inmuebles. Así, el decreto establece la obligación, por parte de los propietarios, de realizar una revisión a todos los edificios de viviendas plurifamiliares de más de 45 años, así como los que vayan adquiriendo esta antigüedad.

Un técnico inspeccionará el estado de los elementos constructivos que conforman el edificio y las instalaciones al objeto de que las comunidades puedan establecer un proyecto de reparación y, si procede, conseguir las condiciones de aptitud necesarias. La realización de las inspecciones permitirá:

- Evitar situaciones de riesgo
- Identificar y cuantificar las patologías existentes, indicando la necesidad de actuación

- Fomentar la cultura del mantenimiento para alargar la vida útil de los edificios
- Evitar la degradación del parque de viviendas
- Dar información a la Administración sobre la situación real del parque a fin de poder orientar y valorar correctamente las políticas de rehabilitación

El informe de la inspección habrá de incluir:

- Descripción y fotografías del estado actual de las fachadas, medianeras, patios y cubiertas
- Descripción de la estructura vertical y horizontal
- Descripción de las instalaciones comunitarias (saneamiento, agua, gas y electricidad)
- Condiciones de accesibilidad del edificio
- Deficiencias detectadas, su calificación (graves o leves) y el plazo para corregirlas

En función de las características de las posibles deficiencias detectadas en la inspección, el edificio recibirá una calificación que será:

- **Muy grave:** Existencia generalizada de deficiencias que, por su importancia, afecten gravemente la estabilidad del edificio y representen un peligro para la seguridad de las personas. Tendrán que adoptarse, con carácter inmediato, las medidas de seguridad correspondientes.
- **Con deficiencias graves:** Existencia de deficiencias que, por su importancia, es preciso corregir. Si las deficiencias comportan riesgo para las personas, han de adoptarse medidas urgentes de seguridad, previas a la ejecución de las obras.

- Con deficiencias leves: Existencia de deficiencias producidas por falta de conservación. Han de efectuarse trabajos de mantenimiento para evitar el deterioro del edificio o de una parte.
- Sin deficiencias: No se aprecian deficiencias en la inspección ocular.

En los casos en que se detecten deficiencias que comporten riesgo para las personas, el técnico ha de comunicarlo inmediatamente, tanto a la propiedad como al ayuntamiento del municipio donde se ubique el edificio, para que adopten las medidas adecuadas. Asimismo, también se ha de comunicar a la Administración si se encuentra en situación de infravivienda.

A partir del informe técnico, la Administración emitirá el Certificado de Aptitud, calificando el edificio de apto o no apto. Este certificado será emitido por la Agencia de la Vivienda de Cataluña o por los Entes Locales que hayan asumido esta competencia.

El certificado de aptitud tiene una vigencia de 10 años, transcurridos los cuales, habrá que renovarlo siguiendo el mismo procedimiento y dentro del año siguiente al de su caducidad.

Están obligados a pasar la inspección técnica y obtener el certificado de aptitud los edificios de viviendas que tengan más de 45 años. Para facilitar su aplicación, el Decreto estableció unos plazos máximos para llevar a término la inspección, con el siguiente calendario:

- Edificios anteriores a 1930: hasta el 31 de diciembre de 2012
- Edificios construidos entre 1931 y 1950: hasta el 31 de diciembre de 2013
- Edificios construidos entre 1951 y 1960: hasta el 31 de diciembre de 2014
- Edificios construidos entre 1961 y 1970: hasta el 31 de diciembre de 2015

- A partir de 1971: hasta el 31 de diciembre del año en que el edificio alcance los 45 años de antigüedad.

En cuanto al ámbito de la regulación municipal, y para el caso del Ayuntamiento de Tarragona, la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos, dedica el capítulo II a actividades que afecten a la configuración de los espacios públicos.

Así, en la Sección Primera, se establece que los propietarios de inmuebles o, subsidiariamente, los usuarios, tienen la obligación de mantenerlos en las condiciones adecuadas de seguridad, de salubridad y de conservación. Regula el mantenimiento y conservación de las edificaciones (referente a condiciones de seguridad, salubridad y conservación; preservación de las edificaciones, certificado de solidez, cédula de habitabilidad, reparación de los edificios e instalaciones de servicios y antenas). En la Sección Segunda, se regula la materia referida a obras, conducciones y canalizaciones (obras en los espacios públicos, preservación de los espacios públicos en caso de realización de obras, aplicación de la normativa de edificación y circulación, canalización de las aguas pluviales, reparación y conservación de los espacios públicos).

2.12.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

El objetivo de la seguridad urbanística ha de ser el de contribuir a la seguridad de los espacios urbanos, desde la vertiente de la planificación urbanística, y favoreciendo buenas prácticas en el ámbito relacionado con la construcción de viviendas y núcleos de población, garantizando el cumplimiento de las normas urbanísticas y las condiciones específicas de las respectivas licencias. Igualmente, velará por el cumplimiento de todas las resoluciones municipales que se dicten para el mantenimiento de la normalidad y seguridad urbanística (seguridad en la construcción y obras en general, seguridad y salubridad en terrenos, edificaciones, viviendas, etc.). En base a este objetivo general se articulan los siguientes programas y actuaciones:

01 Sistema de Información Geográfica (GIS)

Objetivo: Integrar la gestión de los aspectos urbanísticos vinculados con la seguridad, mediante la tecnología GIS

Acciones:

- Disponer de los sistemas técnicos adecuados para realizar el tratamiento de la información a través del GIS
- Establecer los mecanismos de coordinación con los diferentes servicios municipales relacionados con el urbanismo, para disponer de una aplicación completa que integre los diferentes aspectos relacionados con la seguridad urbanística
- Realizar el correspondiente mantenimiento del GIS a cargo de los diferentes operadores (urbanismo, licencias, vía pública, seguridad...)
- Elaborar mapas de conflictividad, donde se reflejen los puntos o zonas con las diferentes problemáticas para su posterior tratamiento

02 Implantación de la metodología “Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental” -*Crime Prevention Through Environmental Design*- (CPTED)

Objetivo: Poner en práctica la metodología CPTED, para contribuir a la mejora de la seguridad de los espacios urbanos

Acciones:

- Elaborar las estrategias para la puesta en práctica de la metodología CPTED
- Potenciar la participación ciudadana en la elaboración de las estrategias
- Recoger información ciudadana sobre determinados espacios donde se producen actos antisociales o que afecten a la seguridad, para el posterior análisis y tratamiento en común por parte de los diferentes operadores
- Establecer mecanismos de vigilancia natural
- Potenciar el vínculo entre el ciudadanos y su entorno, para promover la ocupación del espacio por parte de los ciudadanos
- Realizar el seguimiento y mantenimiento de las estrategias elaboradas
- Elevar propuestas de mejoras urbanísticas relacionadas con la seguridad

03 Seguridad del mobiliario urbano

Objetivo: Adecuación del espacio público a los diferentes usos, con especial atención a la seguridad de determinados usuarios (niños, personas mayores o con movilidad reducida), procurando la instalación de mobiliario con diseños y materiales que eviten las formas agresivas y minimicen el riesgo de accidentalidad o daño para las personas

Acciones:

- Realizar inspecciones de los espacios públicos y del mobiliario urbano existente
- Realizar una valoración de la seguridad en los espacios públicos
- Elaborar y estudiar propuestas de mejora
- Adoptar las medidas de adecuación que se consideren pertinentes

04 Protección de los espacios verdes periurbanos

Objetivo: Garantizar una ocupación progresiva del territorio, teniendo en cuenta el valor ecológico de los espacios verdes periurbanos, manteniendo un equilibrio medioambiental que no se vea alterado por el crecimiento del casco urbano.

Acciones:

- Elaboración de estudios de impacto ambiental en la planificación urbanística
- Velar por que se haga un uso racional y solidario de los espacios verdes periurbanos
- Realización de servicios de vigilancia preventiva de estos espacios
- Adoptar las medidas cautelares que sean necesarias por la protección de los espacios periurbanos

05 Seguridad en núcleos no urbanizados y/o abandonados

Objetivo: Evitar la configuración de núcleos de población no urbanizados y el asentamiento de población diseminada, que puedan constituir foco de inseguridad y de insalubridad

Acciones:

- Establecer dispositivos de vigilancia por el territorio del término municipal, para detectar la presencia de poblados y núcleos de población no urbanizados
- Vigilar la existencia de edificios abandonados que puedan ser objeto de ocupación por parte de personas no autorizadas
- Denunciar, en vía judicial o administrativa según corresponda, las ocupaciones ilegales de las propiedades
- Iniciar los trámites con los departamentos competentes, (urbanismo, licencias, servicios sociales, etc.), para intervenir ante la presencia de estos poblados o núcleos ilegales, con el objetivo de restablecer las condiciones de seguridad y de normalidad legal, favoreciendo la integración social
- Dar apoyo policial para proceder al desalojo y desahucio de estos núcleos o poblados ilegales

06 Viviendas con Cédula de Habitabilidad

Objetivo: Que todas las viviendas dispongan de la preceptiva cédula de habitabilidad, que acredite que cumplen las condiciones de calidad exigidas.

Acciones:

- Determinar y difundir el procedimiento actualizado de expedición de la cédula de habitabilidad
- Comprobar que todas las viviendas disponen de la cédula de habitabilidad.
- Hacer inspecciones para comprobar las condiciones de habitabilidad de las viviendas
- Comprobar que se respeta el grado de ocupación máxima determinado en la cédula de habitabilidad
- Levantar acta por infracción caso de detectarse carencia de la cédula de habitabilidad o un exceso de ocupación de las viviendas

07 Uso y mantenimiento de las edificaciones

Objetivo: Garantizar las condiciones adecuadas en cuanto al uso y el mantenimiento de las edificaciones

Acciones:

- Velar por el buen estado de los elementos de protección contra caídas y accidentes
- Velar por que se mantengan en buen estado las redes de servicio
- Velar por que se haga el adecuado mantenimiento y conservación de las fachadas, azoteas, medianeras y, en general, de todas las partes visibles desde la vía pública
- Velar por que plantas o árboles de propiedad privada no invadan la vía pública
- Requerir a los propietarios para que realicen las obras, la limpieza o las actuaciones de conservación necesarias, para reparar el mal estado observado en una finca o inmueble
- Iniciar procedimiento para realizar los trabajos mediante un procedimiento de ejecución subsidiaria cuando corresponda

08 Certificado de aptitud de los edificios

Objetivo: Garantizar el buen estado de seguridad, salubridad y conservación de los edificios, mediante el correspondiente certificado.

Acciones:

- Determinar y hacer público el procedimiento actualizado de expedición del certificado de aptitud
- Controlar que todas las edificaciones, legalmente obligadas, dispongan del correspondiente certificado de aptitud

- Controlar que se lleva a cabo la renovación del certificado, en los supuestos y plazos legalmente establecidos
- Control, por los técnicos competentes, de cualquier modificación sustancial del estado del edificio

09 Control de las licencias urbanísticas

Objetivo: Mejorar el sistema de control de las licencias y autorizaciones urbanísticas y de las condiciones específicas de las mismas

Acciones:

- Mantener actualizado el registro de las licencias y autorizaciones concedidas en materia de urbanismo
- Realizar un seguimiento y control de las licencias y autorizaciones
- Levantar acta de las infracciones detectadas e incoar expediente sancionador
- Adopción, en su caso, de medidas cautelares o correctoras

10 Seguridad de los trabajadores de las obras

Objetivo: Reducir el riesgo de accidente de las personas que trabajan en la construcción

Acciones:

- Fomentar la prevención de riesgos laborales en la construcción, por parte de los trabajadores y los responsables de la supervisión de las obras
- Realizar inspecciones para comprobar que se cumplen las medidas de seguridad
- Levantar acta de las infracciones detectadas para darle el trámite adecuado

- Instruir las diligencias pertinentes en caso de accidente laboral

11 Reparación de edificios e instalaciones de servicios

Objetivo: Mantener la composición arquitectónica de las fachadas en los supuestos de obras de reparación.

Acciones:

- Velar por el mantenimiento de la homogeneidad prevista en el proyecto constructivo, o la acordada por la propiedad o comunidad de propietarios, en las barandillas, persianas y toldos de una misma unidad constructiva.
- Controlar la prohibición de colocar instalaciones o conducciones de ningún tipo sobre las fachadas, excepto las expresamente autorizadas, y con las condiciones y en los ámbitos permitidos
- Avisar a las compañías de suministro, como responsables del mantenimiento, seguridad y conservación de estas instalaciones, de cualquier anomalía que se detecte
- Incoar los correspondientes expedientes sancionadores y adoptar las medidas correctoras que correspondan

12 Antenas y equipos terminales en el exterior de los inmuebles

Objetivo: Que se cumpla la normativa vigente en cuanto a la instalación de antenas y equipos terminales en el exterior del volumen edificado de los edificios (parabólicas, convencionales para la captación de ondas electromagnéticas, u otras)

Acciones:

- Controlar que en el exterior del volumen edificado de los inmuebles, no se instalen más antenas o equipos terminales de los autorizados

- Comprobar que, en el momento de la instalación, se adoptan las medidas adecuadas para impedir la producción de daños no imprescindibles sobre los elementos comunes de los edificios
- Controlar que, en la instalación de antenas en las cubiertas de los edificios, se elija la ubicación que, siendo compatible con su función, sean menos visibles desde los espacios públicos vecinos.
- Velar para que no se instalen antenas de ningún tipo en las aperturas, ventanas, balcones, fachadas y parámetros del perímetro de los edificios, salvo que, de acuerdo con la normativa urbanística vigente, sea posible protegerlas de ser vistas desde cualquier vía o espacio de uso público o carácter comunitario, mediante los elementos constructivos permanentes adecuados
- Instar a los responsables para que corrijan las deficiencias y, en caso de que no lo hagan, ordenar la retirada de los aparatos instalados

13 Obras, conducciones y canalizaciones en los espacios públicos

Objetivo: Que las obras, conducciones y canalizaciones, se realicen con la correspondiente autorización municipal y de forma que se perturbe lo menos posible al resto de usuarios de la vía.

Acciones:

- Controlar que cualquier obra que se realice en los espacios públicos disponga de la correspondiente autorización municipal
- Controlar la señalización de las obras y de las limitaciones de la circulación establecidas
- Controlar las medidas de protección y seguridad requeridas para la realización de las obras
- Controlar que las obras se realicen con la colocación de elementos adecuados, de forma que se impida la dispersión y el vertido de estos materiales fuera de la zona estrictamente afectada por los trabajos

- Controlar que los vehículos destinados a los trabajos de construcción circulen con la preceptiva protección y eviten la caída de restos de material a los espacios públicos y, caso de ser inevitable, los limpien o reparen de manera inmediata
- Levantar acta por infracción en los casos de incumplimiento de la normativa y/o autorizaciones
- Requerir a los responsables para que restablezcan las condiciones en que tienen que llevar a cabo las obras

2.13 SEGURIDAD EN ESPACIOS DE ESPECIAL INTERÉS

2.13.1 CONTEXTUALIZACIÓN

“Los ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende desde el palacio del grande a la barraca del campesino. Por el hecho de ver en pequeño todas las necesidades, pueden ellos estudiarlas mejor y desentrañar sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué manera y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien o en el mal de los pueblos”.

(Javier de Burgos)¹³³

Cuando hablamos de seguridad en espacios de especial interés, nos estamos refiriendo a la adopción de una serie de medidas encaminadas a contribuir a la seguridad de determinados entornos de la ciudad y del término municipal que por sus características especiales lo requieran. Así, el casco antiguo u otras zonas de la ciudad, que pueden ser objeto de una atención especial en cuanto a la seguridad en sus parques, plazas y calles para prevenir y disuadir la comisión de conductas incívicas.

Al mismo tiempo, han de plantearse las medidas a adoptar para dar seguridad en determinados entornos que por su interés monumental, arquitectónico y paisajístico, así lo requieran, al objeto de preservar el valioso bien que puede representar para los usuarios comunes, visitantes y para la ciudad en general.

¹³³ DE BURGOS, J. (1833). *“Instrucción para el gobierno de los Subdelegados de Fomento”*. Gaceta de Madrid, de 3 de diciembre.

Igualmente, las ciudades con litoral, presentan unas características específicas que se han de tener en cuenta a la hora de preservar la seguridad y la tranquilidad de sus usuarios, el buen funcionamiento de sus servicios, la conservación de los espacios naturales limítrofes, así como para contribuir a mejorar el nivel de seguridad de las urbanizaciones adyacentes al mismo.

La concreción de cada uno de estos entornos, objeto de una atención especial en aras a preservar la seguridad de los mismos y la de sus usuarios, requerirá del análisis y conocimiento previos, en función de cada caso, en donde cobra especial importancia no sólo la seguridad de las personas, sino también la de los propios entornos, facilitando así el desarrollo de ciudades sostenibles, de acuerdo con los principios recogidos en la Carta de Aalborg¹³⁴

En su declaración I.3, bajo el título de “Estrategias locales hacia sostenibilidad”, se afirma que:

“La ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno y la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible. Puesto que todas las ciudades son diferentes, debemos hallar nuestras propias vías hacia la sostenibilidad. Integraremos los principios de sostenibilidad en todas nuestras políticas y haremos de nuestras fuerzas respectivas la base de estrategias adecuadas a nivel local”.

Al mismo tiempo que, en la declaración I.12, “La autogestión a nivel local como condición necesaria”, afirma:

¹³⁴ COMISIÓN EUROPEA (1994). Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. “Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad”. Aalborg. Dinamarca. 27 de mayo.

“Tenemos la fuerza, el conocimiento y el potencial creativo necesarios para desarrollar modos de vida sostenibles y para concebir y gestionar nuestras colectividades en la perspectiva de un desarrollo sostenible (...) estamos listos para asumir la responsabilidad de la reorganización de nuestras ciudades con la mira puesta en el desarrollo sostenible. La capacidad de las ciudades de hacer frente a este desafío, depende de los derechos de autogestión que les sean otorgados en virtud del principio de subsidiaridad. Es fundamental que las autoridades locales tengan los poderes suficientes y un sólido apoyo financiero”.

2.13.2 MARCO NORMATIVO

La Constitución, a su artículo 132.2 ha declarado que son bienes de dominio público estatal los que determina la ley y, en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que tienen que ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta solamente al control de constitucionalidad y de legalidad. Establece que los gobiernos locales de Cataluña tienen, en todo caso, competencias propias sobre varias materias en los términos que determinan las leyes, y entre otras las de regulación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se lleven a cabo en playas, ríos, lagos y montañas, tal como indica el artículo 82.

La ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25, indica que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y que, en todo caso, ejercerá competencias en los términos establecidos por la legislación aplicable, entre otros, en las materias que, por ser de interés para este ámbito de seguridad, destacamos a continuación: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas, parques, jardines y conservación de caminos y vías rurales, patrimonio histórico artístico, protección medio ambiente, prevención de incendios, etc.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, previene el ejercicio de una serie de potestades administrativas con el fin de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como prevenir la comisión de delitos y faltas.

La Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio cultural catalán, tiene por objeto, entre otros, la protección y conservación del patrimonio cultural de Cataluña, integrado, entre otros, por todos los bienes muebles o inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Cataluña que por su valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico, merecen una protección y una defensa especiales, de forma que puedan ser disfrutados por los ciudadanos y puedan ser transmitidos en las mejores condiciones a las futuras generaciones. Por lo que respecta a la colaboración entre las administraciones públicas indica que, en el ejercicio de sus competencias respectivas, la administración de la Generalitat, los Consejos Comarcales y los Ayuntamientos velarán por la integridad del patrimonio cultural catalán, tanto público como privado, y por su protección y conservación, y que los Consejos Comarcales y los Ayuntamientos comunicarán inmediatamente, a la Administración de la Generalitat, cualquier situación de peligro en la que se encuentren los bienes integrantes del patrimonio cultural.

El Decreto 78/2002, de 5 de marzo, que aprueba el Reglamento de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, tiene por objeto establecer el desarrollo reglamentario de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, en cuanto a la protección del patrimonio arqueológico. Regula las intervenciones arqueológicas y paleontológicas, estén o no integradas en un proyecto de investigación, distinguiendo, dentro de estas últimas, las intervenciones preventivas y las de urgencia; el tratamiento de los restos arqueológicos o paleontológicos, centrándose, por un lado, en el depósito de los restos extraídos y, por otro, en el tratamiento de los restos no extraídos, que puede consistir en la conservación in situ, en el traslado o, en último extremo, en la eliminación, salvando en todo caso los valores culturales; así como el control a realizar por el Departamento de Cultura sobre las actuaciones que pueden afectar el patrimonio arqueológico, incluidas las grandes obras públicas, las cuales han de someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental.

Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, responde a los nuevos valores inspiradores de la promoción y la gestión del turismo, y recoge las recomendaciones y las directivas internacionales y comunitarias en esta materia. La ley tiene en cuenta la repercusión y las oportunidades económicas que una actividad de este tipo tiene sobre el progreso y el desarrollo social, pero no rehúye la responsabilidad de preservar los valores naturales, históricos, culturales y ambientales de los recursos que hacen posible esta actividad, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible.

La Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, viene a cumplir el mandato expreso de la Constitución. En la citada ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional y se recogen los criterios contenidos en la recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea, y en otros planes y programas de la misma.

La Ley de Costas, además de definir la ribera del mar de forma más acorde con la realidad natural, vuelve a los orígenes de nuestra tradición, recogida del derecho romano y medieval, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como patrimonio colectivo, siguiendo el mandato constitucional, en concordancia con el artículo 339.1 del código civil, que indica cuáles son los bienes de dominio público.

En esta línea, se elimina la posibilidad de adquirir la propiedad de los terrenos ganados al mar o de cualquier otra porción del dominio público como consecuencia de la realización de obras, ya que estas actuaciones proporcionan frecuentemente cobertura a operaciones de especulación inmobiliaria y, en todo caso, van en detrimento del dominio público.

Se hacen, de este modo, efectivos, los principios del artículo 132.1 de la Constitución, sobre la imprescriptibilidad e inalienabilidad del dominio

público, con la facultad administrativa para recuperar la posesión de oficio, cualquier que sea el tiempo transcurrido.

De acuerdo con el Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de fecha 1 de diciembre, que desarrolla la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo – terrestre perseguirá los siguientes fines:

- Determinar el dominio público marítimo – terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias
- Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo - terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas
- Regular la utilización racional de estos bienes de acuerdo con su naturaleza y su finalidad, respetando el paisaje, el medio ambiente y el patrimonio histórico
- Conseguir y mantener un nivel adecuado de calidad de las aguas y de la ribera del mar

Se trata, en definitiva, de afrontar los problemas que hoy afectan a la costa, para que este patrimonio colectivo especialmente valioso como espacio natural de libertad, sea preservado para uso y disfrute de los ciudadanos.

Por su parte, el Real Decreto 259/2008, de 8 de marzo, por el que se actualizan las medidas de seguridad en la utilización de las motos náuticas, tiene por objeto establecer las medidas de seguridad para el gobierno de las motos náuticas que navegan por el mar territorial español, y regular las modalidades de su utilización. Así mismo, establece las reglas necesarias para la matriculación de las que sean propiedad o estén a disposición de

organismos públicos y se utilicen en tareas de vigilancia, o de instituciones dedicadas al salvamento marítimo de vidas humanas en el mar.

Mediante Orden de 16 de diciembre de 1998, se regula el procedimiento abreviado de registro y matriculación de las motos náuticas que se utilizan o vayan a utilizar en aguas marítimas en las que el Estado ejerce soberanía, derechos o jurisdicción, con finalidad exclusivamente recreativa, propiedad de personas físicas y jurídicas españolas o extranjeras residentes en el Estado.

Los particulares necesitarán obligatoriamente un título de navegación y sólo podrán conducir este tipo de aparatos los mayores de 18 años o los de 16 que tengan autorización paterna. Los usuarios que tengan moto acuática particular, o los que la alquilen por un largo periodo, han de tener o bien el título de navegación básica, o bien el patrón de embarcación de recreo o el de patrón de yate o capitán de yate.

Teniendo en cuenta que el constante incremento de la náutica deportiva ha supuesto la aparición, en las playas y lugares de baño, de una nueva actividad deportiva *-la navegación de motos náuticas-* que comporta un incremento de los riesgos para la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, por el peligro potencial que su uso pueda representar, especialmente en el entorno de las playas, motiva que este tipo de actividad también sea tenida en cuenta en este ámbito de la seguridad.

Los campings constituyen una actividad que suele desarrollarse en el entorno de las ciudades y dentro de su término municipal, siendo en el litoral en donde encontramos una mayor ubicación de los mismos. Los campings son espacios delimitados y dedicados a la convivencia agrupada de personas al aire libre mediante albergues móviles y que disponen de unos servicios mínimos establecidos y conocidos.

El Decreto 167/1985, de 23 de mayo, determina el procedimiento para la autorización de los establecimientos dedicados a la práctica de camping, mientras que la Orden de 11 de julio de 1986, modificada por Orden de 19 de diciembre de 2000, establece los requisitos para la instalación y el funcionamiento de los campings.

Las Ordenanzas Municipales, establecen las normas básicas fundamentales relativas a la convivencia con el objetivo de promover el respeto mutuo y la tolerancia entre la ciudadanía a través de políticas activas para conseguir un clima de convivencia cívica en coherencia con los principios el marco normativo constitucional y estatutario. La Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Uso de los Espacios Públicos de Tarragona, no es ajena a la materia a la que ahora nos referimos, regulando los siguientes aspectos:

En la sección segunda, relativa a la conservación de los bienes situados en espacios públicos, establece una serie de prohibiciones relativas a los bienes situados en espacios públicos (artículo 123):

a) Causar daños, arrancar, romper, ensuciar (...) paredes o interiores de edificios i instalaciones municipales, vallas, fuentes públicas, mobiliario urbano (...) y en general todos aquellos bienes y servicios que sean elementos estructurales de la vía pública, formen parte de su contenido o regulen la movilidad de personas y vehículos.

b) Ensuciar las zonas ajardinadas, pisarlas o realizar en ellas cualquier actividad, en este último caso, salvo disponer de autorización municipal.

c) Pintar dibujos, mensajes, firmas, escritos, (...) en las fachadas, paredes, instalaciones, edificios y mobiliario urbano, excepto en caso de autorización municipal y/o del titular del bien afectado para realizar pinturas murales de carácter artístico.

Respecto al patrimonio cultural, la Ordenanza establece que todos los ciudadanos y ciudadanas han de respetar los bienes integrantes del patrimonio cultural de la ciudad, garantizando que puedan hacer uso y disfrute de los mismos (artículo 187).

“Aquellos que causen daños en bienes inmuebles catalogados, estarán obligados a la reparación de los daños. El Ayuntamiento, mediante las correspondientes órdenes de ejecución dirigidas a sus responsables, garantizará la restitución de aquéllos bienes a su estado anterior (...)”. (artículo 188).

La Ordenanza también fija el marco de colaboración entre las diferentes administraciones públicas, estableciendo que el Ayuntamiento notificará, en su caso, a la Administración competente, cualquier amenaza, daño o perturbación de la función social que padezcan los bienes del patrimonio cultural del término municipal, así como cualquier peligro o riesgo que les afecten. (Artículo 190).

Las obligaciones contenidas en la Ordenanza, serán exigibles a los ciudadanos, ya en su condición de propietarios o titulares de derechos de bienes integrantes del patrimonio cultural y, en general, a cualquier persona que tenga conocimiento de una situación de peligro o de la destrucción consumada o inminente de un bien integrante del patrimonio cultural (artículo 191).

Al mismo tiempo, la Ordenanza dedica el Capítulo III a regular el acceso y uso de las playas, estableciendo que será libre siempre que se practique a pie, garantizando el acceso a las personas con movilidad reducida, considerando que el acceso con vehículos rodados constituye una perturbación del uso del dominio público marítimo terrestre (artículo 132). A lo largo de su articulado establece disposiciones generales en relación al uso de las playas, tanto en lo relativo a las medidas de seguridad adoptadas por los responsables de salvamento, como en cuanto a las pautas de conducta

de los usuarios para evitar su degradación, la del medio ambiente, o que puedan causar molestias a otros usuarios (juegos y actividades deportivas, utilización de vehículos acuáticos, limitación para llevar animales domésticos, prohibición de la circulación y el estacionamiento de vehículos, la realización de campamentos y acampadas, etc.).

El objetivo finalista de la Ordenanza, es el de garantizar la seguridad de los ciudadanos, velando por una pacífica convivencia y el buen uso los espacios públicos, estableciendo las pautas de civismo que incidirán en una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

2.13.3 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

01 Casco Antiguo, un espacio seguro

Objetivo: Garantizar la seguridad y la tranquilidad de los vecinos y proteger el patrimonio cultural existente en el casco antiguo de la ciudad.

Acciones:

- Mantener un servicio de vigilancia continuado (estándar) en todo el entorno del núcleo antiguo
- Prestar servicios especiales de vigilancia ante problemáticas específicas que lo requieran
- Control de las conductas incívicas que perturben la tranquilidad de los vecinos o pongan en peligro el patrimonio cultural
- Denunciar las infracciones que se detecten
- Dar cuenta de los desperfectos observados para su pronta restauración

02 Calidad de vida en las zonas de ocio nocturno de la ciudad

Objetivo: Garantizar la seguridad y la tranquilidad de los vecinos, especialmente las noches de los jueves, viernes y sábados, y proteger el patrimonio cultural existente en la zona.

Acciones:

- Mantener un servicio de vigilancia continuado (estándar) en la zona
- Prestar servicios especiales de vigilancia ante problemáticas específicas que lo requieran (noches de fin de semana)
- Control de las conductas incívicas que perturben la tranquilidad de los vecinos o deterioren y pongan en peligro el patrimonio cultural
- Denunciar las infracciones que se detecten
- Dar cuenta de los desperfectos observados para su pronta restauración

03 Seguridad en los Espacios de interés arqueológico y natural

Objetivo: Garantizar la seguridad de los visitantes y la conservación del lugar y de su entorno.

Acciones:

- Establecer un servicio de vigilancia estandarizado en los diferentes lugares de interés arqueológico (rondas, patrullas)
- Establecer servicios especiales de vigilancia en determinados períodos del año en que se incrementan las visitas a estos espacios
- Control de las conductas incívicas que pongan en peligro el patrimonio cultural y paisajístico
- Control de cualquier conducta que suponga riesgo de incendio
- Denunciar las infracciones que se detecten
- Dar cuenta de los desperfectos observados para su pronta restauración

04 Itinerarios y Parques urbanos seguros

Objetivo: Garantizar la seguridad de los usuarios y la conservación del lugar y de su entorno.

Acciones:

- Mantener un servicio de vigilancia continuado (estándar) en los diferentes itinerarios y parques de la ciudad
- Establecer servicios especiales de vigilancia ante problemáticas específicas que lo requieran
- Control de las conductas incívicas que perturben la tranquilidad de los usuarios o deterioren y pongan en peligro las instalaciones
- Denunciar las infracciones que se detecten
- Dar cuenta de los desperfectos observados para su pronta restauración

05 Playas accesibles

Objetivo: Mejorar las condiciones de acceso y uso de las playas

Acciones:

- Realizar el mantenimiento y mejora de las vías de acceso a las playas
- Controlar que se respeten las servidumbres de paso para acceder a las playas
- Garantizar el acceso a las playas de las personas con movilidad reducida
- Establecer controles del tráfico en los accesos en las horas de más afluencia
- Fomentar el uso del transporte público
- Controlar la prohibición de acceso y de estacionamiento de vehículos en las playas
- Controlar el asentamiento de acampadas y auto-caravanas

06 Playas seguras

Objetivo: Mejorar los niveles de seguridad y la percepción de tranquilidad de los usuarios de las playas

Acciones:

- Establecer un sistema de vigilancia específico de playas durante el verano
- Vigilar y prevenir la producción de robos y hurtos a los bañistas y en el interior de los vehículos
- Controlar de la venta ambulante no autorizada o ilícita
- Controlar la prohibición de tener perros y animales de compañía en las playas, durante el período establecido (verano)

- Controlar el uso de los vehículos acuáticos, en especial las motos acuáticas
- Velar por que los bañistas respeten las recomendaciones y prohibiciones de baño
- Colaboración efectiva con el resto de servicios de emergencia y salvamento
- Detectar desperfectos y carencias en el mobiliario existente en las playas para su reparación y reposición
- Velar por que la práctica del nudismo respete los tramos de playa que el uso ciudadano ha delimitado o, en su defecto, que el ayuntamiento determine y señalice

03 Calidad de los servicios existentes a las playas

Objetivo: Que las playas dispongan de unos servicios de calidad

Acciones:

- Disponer de formularios para recoger, in situ, las denuncias de los usuarios de las playas
- Velar por la adecuada limpieza de las playas
- Realizar un control periódico de las aguas
- Velar por el buen funcionamiento y uso de duchas y otras instalaciones existentes en las playas
- Controlar las actividades de los llamados “chiringuitos” y bares de playa
- Controlar la utilización del dominio público marítimo – terrestre

04 Seguridad en los campings

Objetivo: Garantizar la seguridad de los campings existentes en el término municipal

Acciones:

- Mantener un censo actualizado de los campings existentes en la demarcación, lugar de ubicación, así como de las plazas de que disponen
- Establecer y mantener contactos periódicos con los responsables de los camping
- Revisar la documentación y la adecuación de la actividad a la normativa vigente
- Controlar las medidas y servicios de seguridad de que disponen
- Facilitar la interposición de denuncias de los usuarios “in situ”

05 Conservación de los espacios e itinerarios naturales del litoral

Objetivo: Garantizar la conservación de los espacios naturales y de su entorno y la seguridad de los usuarios.

Acciones:

- Realizar servicios especiales de vigilancia por los itinerarios existentes
- Controlar el acceso de vehículos
- Control de las acampadas
- Control de cualquier conducta que suponga riesgo de incendio
- Control de cualquier otra conducta que pongan en peligro el patrimonio cultural y paisajístico
- Detectar desperfectos y anomalías para una rápida reparación
- Denunciar las infracciones que se detecten

06 Urbanizaciones seguras

Objetivo: Garantizar la seguridad de las urbanizaciones existentes en la zona adyacente al litoral

Acciones:

- Intensificar, con dispositivos especiales en la temporada de verano, la vigilancia general en las urbanizaciones adyacentes al litoral
- Realizar controles puntuales en los accesos a las urbanizaciones, identificando, en su caso a vehículos y personas sospechosas
- Realizar controles en determinados lugares donde se realicen conductas que causen molestias al vecindario de la zona
- Realizar controles de ruido de motos y ciclomotores
- Controlar la existencia o aparición de vertederos ilegales o no autorizados
- Controlar la existencia de obras sin licencia o sin cumplir sus requisitos
- Informar de la carencia, daños o deterioro en los servicios básicos (averías de luz, agua, gas, señalización, arbolado, aceras, bancos, papeleras, etc.)

2.14 VIDEOVIGILANCIA

2.14.1 CONTEXTUALIZACIÓN

Nos referimos a la videovigilancia cuando hablamos de una práctica muy extendida en nuestra sociedad, consistente en la captación i/o tratamiento de imágenes con la finalidad de vigilar, al objeto de prevenir la comisión de delitos y faltas, y contribuir de esta manera a la mejora de la seguridad y de la percepción de seguridad de las personas.

La vídeovigilancia, en los supuestos en que es realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene como objetivo finalista garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes. Esta finalidad, que constituye un valioso bien digno de protección jurídica, ha de ser sometido al cumplimiento de una serie de condiciones, dado que la utilización de medios técnicos para la vigilancia repercute en los derechos de las personas, lo que obliga a establecer las correspondientes garantías al objeto de que no se vean vulnerados derechos, en algunos casos fundamentales.

Los sistemas de vídeovigilancia permiten la captación y, en su caso, la grabación de información personal en forma de imágenes, así como su posterior tratamiento. Cuando la utilización de los sistemas de vídeovigilancia afecta a personas identificadas o identificables, la información que se obtiene constituye un dato de carácter personal, por lo que es de aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal (LOPD).

La Generalitat de Cataluña dispone de competencia en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana, de acuerdo con el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, el artículo 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y los artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así mismo, el artículo 173 del Estatuto de Autonomía indica que, corresponde a la Generalitat la

competencia sobre el uso de la vídeovigilancia y el control de sonido y grabación u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuados por la policía de Cataluña (Mossos d'Esquadra y Policía Local) o por las empresas y establecimientos privados.

La vídeovigilancia realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está regulada por una legislación específica, tanto de ámbito estatal como autonómico.

La Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, ya establece un marco jurídico aplicable a la utilización de los sistemas de grabación de imágenes y sonidos como medio que pueden utilizar las FCS en el cumplimiento de su misión, encomendada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. La citada Ley, en la disposición adicional 1, reconoce expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas con títulos competenciales para la protección de las personas y de los bienes y para el mantenimiento del orden público, para establecer normas que regulen el uso de videocámaras por parte de las fuerzas policiales y de las policías locales de su territorio.

El Decreto de la Generalitat de Cataluña número 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la vídeovigilancia por parte de la policía de la Generalitat y de las policías locales de Cataluña, regula la autorización y el uso de cámaras y otros dispositivos para captar y grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, así como su utilización posterior en cuanto al registro, la custodia y el destino de las grabaciones obtenidas con aquellos aparatos.

En la mayoría de ciudades existen diferentes zonas en las cuales, por sus características específicas, podrá considerarse la conveniencia de instalar estos sistemas de vídeovigilancia, hecho que, en todo momento, dependerá

de que se den las circunstancias concretas que la normativa requiere para su aprobación.

Una Estrategia Local de Seguridad ha de hacer referencia a la vídeovigilancia, como un instrumento que, de manera transversal, incidirá en los diferentes ámbitos de la seguridad objeto de la Estrategia. La pretensión no es otra que ofrecer las indicaciones y criterios prácticos que han de facilitar la toma de las decisiones que correspondan al respecto, así como posibilitar un adecuado cumplimiento de la legislación reguladora de esta materia.

Para ello, procederemos a continuación al análisis del procedimiento que ha de seguirse para la instalación de estos dispositivos.

2.14.2 PROCEDIMIENTO

La vigente normativa habilita el uso de videocámaras dentro del contexto de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la prevención del delito, el control y la ordenación del tráfico y la seguridad vial. En este sentido, diferenciaremos dos tipos de videocámaras: las que utilicen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las videocámaras para la vigilancia del tráfico.

a) Videocámaras de las FCS

La Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, regula la utilización de videocámaras por parte de las FCS en lugares públicos, con la finalidad de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, erradicar la violencia y facilitar la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionadas con la seguridad pública.

De la lectura del artículo 2.2 de la citada Ley y del artículo 2.3.e) de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), se deduce que el tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes obtenidas mediante la utilización de cámaras y videocámaras por las FCS, se regirá por sus disposiciones específicas y por lo previsto especialmente, en su caso, por la LOPD.

Competencias de las Comisiones de Garantías de la Videovigilancia, respecto del informe previo a la autorización y demás competencias atribuidas por la Ley y el reglamento que la desarrolla:

- Autorización de las instalaciones fijas y de la utilización de videocámaras móviles.
- Registro de instalaciones autorizadas.

- Principio de proporcionalidad en la utilización de las videocámaras, en su doble versión de idoneidad y de intervención mínima:
 1. La idoneidad determina que solamente podrá usarse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en la ley.
 2. La intervención mínima exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación, por la utilización de la videocámara, al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas.
 3. La utilización de videocámaras exigirá la existencia de un riesgo razonable para la seguridad pública, en el caso de las cámaras fijas, o de un peligro cierto y concreto, en el caso de las cámaras móviles.
 4. No se podrán utilizar videocámaras para tomar imágenes ni sonidos del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos, salvo consentimiento del titular o autorización judicial, ni en lugares públicos, abiertos o cerrados, cuando se afecte de forma directa y grave a la intimidad de las personas, así como, tampoco, para grabar conversaciones de naturaleza estrictamente privada.
- Puesta de las imágenes captadas a disposición de la autoridad administrativa o judicial competente.
- Período para la conservación de las imágenes y destrucción de las mismas.
- Señalización de las zonas vigiladas.

- Ejercicio de los derechos de acceso, rectificación cancelación y oposición.
- Infracciones y sanciones relacionadas con el desarrollo de la actividad policial

Ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 4/1997 habilita, a las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, a regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las policías dependientes de las Corporaciones Locales ubicadas en su territorio, la custodia de las grabaciones obtenidas, la responsabilidad sobre su posterior destino y las peticiones de acceso y cancelación de las mismas.

En Cataluña es aplicable el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la Policía de la Generalitat y de las Policías Locales, y la Instrucción 1/2009 de la Agencia Catalana de Protección de Datos, de 10 de febrero, sobre el tratamiento de datos de carácter personal.

En cualquier caso, se aplica plenamente la LOPD y en particular en lo concerniente a:

- Creación de los ficheros mediante una disposición de carácter general publicada en el diario oficial correspondiente
- Inscripción ante el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos
- Adopción de medidas de seguridad y documentación de las mismas
- Comunicación de datos a entidades y organismos diferentes de las autoridades administrativas o judiciales competentes, en relación con las infracciones o delitos eventualmente registrados

- Contratos de acceso a los datos por parte de terceros
- Infracciones y sanciones relacionadas con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999

Por último, señalar que, el Reglamento de desarrollo y la Ley Orgánica 4/1997, excluyen su aplicación a:

- Instalaciones fijas de videocámaras que realicen las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus inmuebles, siempre que éstas se dediquen exclusivamente a garantizar la seguridad y protección interior o exterior de los mismos.
- Las unidades de Policía Judicial reguladas en la legislación de FCS, cuando, en el desarrollo de funciones de policía judicial en sentido estricto, realicen captaciones de imágenes y sonidos mediante videocámaras, en que se regirán por la Ley de Enjuiciamiento Criminal y por su normativa específica.

Por su parte, el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de la Generalitat de Cataluña, excluye de su aplicación a las cámaras fijas que necesite instalar la Policía de la Generalitat o las Policías Locales en inmuebles, dependencias o instalaciones propias o adscritas al cumplimiento de sus funciones, siempre que estas cámaras estén exclusivamente destinadas a garantizar la seguridad y protección interior o exterior de estas dependencias.

b) Videocámaras para el control del tráfico

La Ley Orgánica 4/1997 y el Reglamento que la desarrolla, contienen disposiciones específicas relativas a las instalaciones que tienen por finalidad el control del tráfico de las vías públicas.

Al respecto, la Disposición Adicional Octava de la citada Ley, establece:

“La instalación y uso de videocámaras y de cualquier otro medio de captación y reproducción de imágenes para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico, se efectuará por la autoridad encargada de la regulación del tráfico con la finalidad prevista en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y demás normativa específica en la materia, y con sujeción a lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen”.

Ello supone la aplicación de algunas previsiones específicas de la citada Ley y de la Disposición Adicional Única del Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las FCS en lugares públicos:

- Las cámaras deberán utilizarse con respeto al principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad y de intervención mínima
- Corresponderá a las Administraciones Públicas con competencia para la regulación del tráfico, autorizar la instalación y el uso de estos dispositivos
- La resolución que ordene la instalación y uso de los dispositivos fijos de captación y reproducción:
 1. Identificará genéricamente las vías públicas, o los tramos de las mismas, cuya imagen sea susceptible de ser captada.

2. Dispondrá las medidas encaminadas a garantizar la preservación, la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la grabación obtenida.
3. Indicará el órgano encargado de su custodia y de la resolución de las solicitudes de acceso y cancelación.

Habrà que tener en cuenta que estas cámaras puedan ser también utilizadas en el marco de la Ley Orgánica 4/1997, tramitándose las autorizaciones previstas en la misma. En cualquier caso, a estas videocámaras les resulta de plena aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y, en particular, lo referente a:

- Creación de los ficheros mediante una disposición de carácter general, publicada en el diario oficial que corresponda
- Inscripción en el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos
- Adopción de medidas de seguridad y documentación de las mismas
- Satisfacción de los derechos de las personas
- Señalización del espacio vigilado

2.14.3 INSTALACIONES

- **Dispositivos fijos de grabación**

Régimen de autorización administrativa previa

La instalación con carácter fijo y el uso de los dispositivos de grabación por parte de la Policía de la Generalitat y de las Policías Locales, requiere la autorización administrativa previa, que otorgará el Director General de Seguridad Ciudadana. Para ser autorizada, la solicitud de instalación requiere el informe previo favorable de la Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia que prevé el artículo 3 del Decreto 134/1999, de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 8 de la misma norma.

Características

El artículo 10 del Decreto 134/1999, establece que las instalaciones de videovigilancia tendrán como objetivo asegurar la protección de los edificios y las instalaciones públicas y de sus accesos, salvaguardar las instalaciones útiles para la defensa nacional en los términos que si es preciso establezca la legislación del Estado, detectar o constatar las infracciones a la seguridad pública, y prevenir la producción de daños a las personas y los bienes respetando el derecho a la intimidad de los ciudadanos.

En los dispositivos fijos se podrá incorporar un mecanismo de datación de la grabación que permita fijar, en el soporte original, el día y hora en que se realicen.

Publicidad

De conformidad con lo que dispone el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la cual se regula la utilización de videocámaras por las

fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, se habrá de informar al público, de manera clara y permanente, de la existencia de videocámaras fijas, sin especificar el lugar concreto de su emplazamiento, así como de la autoridad responsable de su instalación, a efectos de que los interesados puedan ejercer su derecho de acceso y cancelación de las grabaciones. El diseño, el formato y la ubicación de las placas o rótulos informativos se regulan mediante orden del Consejero de Gobernación.

- **Videocámaras móviles**

Supuestos de desórdenes públicos:

En los supuestos de desórdenes públicos y, en general, de peligro concreto para la seguridad pública, corresponderá otorgar la autorización para la utilización de equipos móviles de grabación de imágenes y de sonidos, al Director General de Seguridad Ciudadana, por iniciativa propia o a requerimiento del mando superior del cuerpo o máximo responsable de cada región policial del cuerpo de Mossos d'Esquadra, o de los Alcaldes en cuanto a las Policías Locales de los municipios respectivos.

Supuestos de máxima urgencia:

En supuestos de máxima urgencia y siempre que las circunstancias del caso impidan la obtención a tiempo de autorización preceptiva o bien cuando se trate de vías o lugares públicos donde se haya autorizado la instalación de videocámaras fijas, el mando superior del cuerpo, el jefe de la región policial correspondiente o el alcalde, respectivamente, podrán ordenar el uso de equipos móviles de grabación de imágenes y de sonidos. El jefe de policía o el alcalde que haya ordenado su utilización informará de manera inmediata, en todo caso, dentro del término máximo de setenta y dos horas, al Director de la Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia.

La resolución que concede la autorización será motivada y contendrá las condiciones y los límites con los cuales se permite el uso de los equipos móviles de grabación.

En todo caso, se registrarán conjuntamente imágenes y sonidos y se fecharán las grabaciones, de tal manera que el día y hora en que han sido realizadas quede incorporada al soporte original.

La Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia podrá pedir, en cualquier caso, la remisión del soporte original de los registros realizados y, a iniciativa propia, emitir dictamen que se tramitará a las autoridades competentes.

El responsable de operación de los equipos móviles de grabación, será el jefe de la unidad policial que haya sido autorizada para su uso.

2.14.4 DEMANDA Y JUSTIFICACIÓN

La demanda y justificación en la utilización de los dispositivos fijos de videovigilancia, vendrá dada por las necesidades de seguridad de una zona concreta y por la conveniencia y viabilidad en la utilización de los dispositivos de videovigilancia para poder incidir en la mejora de la seguridad.

Es preciso fundamentar adecuadamente la petición con el máximo de datos posible, al objeto de que se pueda realizar una correcta valoración de la necesidad de la instalación.

Ha de identificarse la Autoridad que solicita la instalación, describiendo el objeto y finalidad de la misma, haciendo constar si se pretende la identificación de personas o no.

Igualmente, se ha de identificar el espacio físico que se quiere vigilar, sus dimensiones, la descripción o naturaleza y usos más habituales, describiendo así mismo, el entorno en el cual se encuentra el espacio vigilado, haciendo constar el tipo de establecimientos públicos y privados ubicados en la zona, las actividades que allí se desarrollan, el número de personas que transitan diariamente por el lugar, el número de vehículos, identificación de equipamientos públicos y privados y cualquier otro dato que pueda ser de interés para fundamentar la petición.

Ha de justificarse la necesidad de la instalación, haciendo constar las circunstancias que provocan la existencia de riesgo o peligro para la seguridad ciudadana, haciendo mención de los antecedentes delictivos, infracciones, agresiones, daños, etc., cometidos en la zona o espacio público a proteger.

Se ha de considerar si la misma vigilancia no se puede realizar por otros sistemas de videovigilancia o por otros medios diferentes de vigilancia, como

pueden ser la presencia policial u otros instrumentos al alcance de la administración.

Es preciso realizar una detallada valoración de la proporcionalidad de la instalación que se pretende solicitar, ponderando con el número de personas que podrían ser identificadas por las cámaras y las circunstancias en las cuales se encontrarán éstas, teniendo en cuenta el principio de intervención mínima, la proporcionalidad de las características de la instalación y el riesgo o peligro existente para la seguridad ciudadana.

2.14.5 OBJETIVOS

- Preservar la seguridad en las zonas afectadas mediante unas instalaciones modernas y adecuadas a los nuevos tiempos, en donde los ciudadanos valoran muy positivamente disfrutar de la vía pública y de sus espacios de ocio con la máxima tranquilidad posible.
- Prevenir la comisión de actos susceptibles de infracción, delitos o faltas. La simple instalación de los medios de videovigilancia disuaden a los presuntos infractores, al saberse más vulnerables y más fácilmente identificables y al ser conscientes de que las posibles acciones que podrían realizar contra la tranquilidad ciudadana, y susceptibles de sanción administrativa o penal, posiblemente no quedarían impunes.
- Facilitar la identificación, por parte de las fuerzas de policía, de los posibles autores de la comisión de acciones contra la tranquilidad y el orden público.
- Dar la mayor sensación de seguridad posible a los establecimientos comerciales y establecimientos de ocio del entorno donde se considere adecuada la instalación de los sistemas de videovigilancia, así como a sus vecinos.

Se trata, por tanto, de mantener los niveles de seguridad de la ciudad en unas condiciones óptimas, de manera que los vecinos y las personas que por diferentes motivos visitan la ciudad, puedan disfrutar de un entorno seguro y de una mayor percepción de seguridad, lo que indudablemente redundará en una mejora de la calidad de vida ciudadana.

2.14.6 RESPONSABILIDADES

Registro general de los dispositivos fijos de grabación autorizados

Se crea, en el departamento de Gobernación y con sede en la Dirección General de Seguridad Ciudadana, un Registro General informatizado de los dispositivos fijos de grabación autorizados.

Los Ayuntamientos llevarán, igualmente, un registro de los dispositivos fijos de grabación autorizados en su ámbito territorial.

El acceso a los datos que contengan el registro general y los registros municipales, se realizará de conformidad con lo que establece la normativa general sobre protección de datos de carácter personal.

Custodia de las grabaciones

El responsable de operaciones de la grabación, con la periodicidad que se fije en la resolución de autorización en el caso de los dispositivos fijos, e inmediatamente después de finalizarla, en el caso de las efectuadas por equipos móviles, remitirá los soportes originales al responsable de su custodia, sin hacer ninguna copia ni realizar ningún tipo de manipulación

Serán responsables de la custodia de las grabaciones:

- Respecto de las obtenidas con videocámaras fijas, la persona que se determine en la resolución de autorización
- Respecto de las obtenidas con equipos móviles, el jefe de policía en su ámbito.

Nadie podrá realizar ningún tipo de manipulación de los soportes originales de las grabaciones que altere las imágenes y los sonidos recogidos.

Los soportes originales de las grabaciones y sus copias, si es preciso, no podrán ser cedidos a terceros, incluidos otros servicios administrativos y entidades públicas, ni examinados ni consultados por ninguna persona, excepto los casos que prevé el Decreto 134/1999.

Derechos de los ciudadanos: Acceso y cancelación de las grabaciones

Todas las personas tienen derecho a solicitar, mediante escrito dirigido al responsable de la custodia, el acceso a los registros realizados por dispositivos fijos o equipos móviles, en los cuales presuman razonablemente que figuran, y a solicitar la cancelación de las imágenes y voz correspondientes.

Destino de las grabaciones

Las grabaciones obtenidas serán destruidas en el plazo máximo de un mes, a partir de su realización, excepto en los siguientes supuestos:

- El responsable de la custodia entregará a la autoridad judicial competente de manera inmediata y, en todo caso, en el término máximo de setenta y dos horas, los soportes originales de las grabaciones donde se hayan captado imágenes o sonidos que puedan ser perseguidos penalmente o puedan resultar relevantes para procedimientos judiciales penales abiertos.
- Así mismo, entregará a la autoridad administrativa competente, de manera inmediata y, en todo caso, en el término máximo de setenta y dos horas, los soportes originales de las grabaciones o sonidos que puedan constituir una infracción administrativa grave o muy grave de la seguridad pública o puedan resultar relevantes para procedimientos sancionadores administrativos incoados en estos ámbitos o para investigaciones policiales en curso.

2.14.7 PROGRAMAS Y ACTUACIONES

La Videovigilancia, que se incluye como acompañamiento a los anteriores ámbitos de la seguridad local, se configura como herramienta que contribuirá a la seguridad de los espacios que lo requieran y, en un momento dado, se decida su implantación. En base a ello, se articula el siguiente programa y actuaciones, encaminadas a la implantación del sistema:

01 Instaurar un sistema de videovigilancia en la ciudad

Objetivo: Contribuir a la mejora de la seguridad en los espacios que lo requieran y en los que en un momento dado se decida su implantación.

Acciones:

- Implantar un sistema integral de videovigilancia en la ciudad, dotándolo de los recursos necesarios
- Estudio de las diferentes zonas y lugares susceptibles de instalación de videovigilancia para mejorar la seguridad
- Instalación de videocámaras en los lugares elegidos
- Dar cumplimiento a los requisitos legales exigidos para la implantación y mantenimiento del sistema y, en especial, a los requisitos exigidos por la normativa sobre protección de datos de carácter personal

PARTE 3.

ESTRUCTURAS DE LA SEGURIDAD

3.1 EL MINISTERIO DEL INTERIOR

3.2 LA POLICIA LOCAL

Al inicio de este trabajo nos referíamos a la oportunidad que podía significar el diseño de las políticas de seguridad local, de manera que se integrasen en el Sistema de Seguridad Nacional, haciéndolas partícipes, igualmente, de las Estrategias internacionales, profundizando en el ámbito micro de la seguridad, como parte del nuevo concepto de Seguridad Humana adoptado por Naciones Unidas.

Nos referíamos a la conveniencia de abordar un planteamiento de la seguridad que integrase el nivel local en el ámbito global, propiciando un tratamiento en dos niveles:

- Nivel Conceptual, referido al nuevo concepto de Seguridad Humana, centrado en la seguridad de las personas, donde tiene cabida el ámbito micro de la seguridad que puede aportarse desde las estructuras locales, más próximas y centradas en la realidad vivida y sentida por los ciudadanos.
- Nivel Estructural, en cuanto al tratamiento de las estructuras organizativas para la integración de éstas en un mismo sistema.

Realizaremos, a continuación, un análisis de las principales estructuras de la seguridad de nuestro país, que tienen relación con el objeto del presente trabajo, señalando especialmente algunas de las unidades directivas configuradas en el Ministerio del Interior, que pueden servir de referencia de cara a la propuesta aquí planteada.

Nos referiremos a aquéllas partes de la estructura que tiene o pueden llegar a tener relación con el objeto de este trabajo, con la gestión integral y coordinada de la seguridad, dando opción a un planteamiento que permita una integración efectiva en un mismo sistema de todas las Instituciones y estructuras relacionadas con la seguridad, pertenezcan a la administración que pertenezcan, como en nuestro caso, las de la esfera local.

Igualmente, haremos un recorrido por las estructuras de los cuerpos de Policía Local, intentando reflejar la realidad en la que se encuentra el colectivo, sobre el que pende, desde hace ya demasiado tiempo, una reflexión seria, profunda y valiente, que tome en consideración la realidad y el potencial de un colectivo enraizado y concentrado en los núcleos urbanos, donde vive cerca del 90% de la población.

3.1 EL MINISTERIO DEL INTERIOR

La actual estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, ha sido objeto de reestructuración, al igual que otros departamentos ministeriales, a través de dos normas dictadas al amparo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

El Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, por el que se suprimen, en el Ministerio del Interior, la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad y la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad, así como las Direcciones Generales de Gestión de Recursos y de Coordinación Territorial y Medio Abierto, dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Al mismo tiempo que se crean las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, bajo la coordinación del Secretario de Estado de Seguridad.

Por su parte, el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, configura los siguientes órganos superiores y directivos:

1. La Secretaría de Estado de Seguridad, de la que dependerán los siguientes órganos directivos:

- La Dirección General de la Policía, cuyo titular tendrá rango de subsecretario.
- La Dirección General de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá rango de subsecretario.
- La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.
- La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería.

Asimismo, del Secretario de Estado dependen los siguientes órganos de coordinación con rango de Subdirección General:

- El Gabinete de Coordinación y Estudios.
- La Inspección de Personal y Servicios de Seguridad.
- El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).
- El Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.
- La Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad.
- La Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad.
- La Comisión Ejecutiva de Coordinación, órgano colegiado y consultivo, que sustituye al Comité ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

2. La Subsecretaría del Interior, de la que dependerán los siguientes órganos directivos:

- La Secretaría General Técnica.
- La Dirección General de Política Interior.
- La Dirección General de Tráfico.
- La Dirección General de Protección Civil y Emergencias.
- La Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo.

La Subsecretaría de Interior ejerce, entre otras, las siguientes competencias:

- La gestión y desarrollo de la política normativa del Departamento.
- La coordinación, bajo la superior dirección del Ministro, de las relaciones de los diferentes órganos directivos del Departamento con las Administraciones Autonómicas.
- La gestión de las competencias del Ministerio relativas a los procesos electorales y consultas directas al electorado, el registro de los partidos

políticos, la gestión de las subvenciones y financiación de los partidos políticos, así como el ejercicio del derecho de asilo.

- La gestión de los asuntos que se deriven de las relaciones del Departamento con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.
- La coordinación e impulso de la política de tráfico y seguridad vial, y el ejercicio de las competencias del Ministerio sobre el Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico.
- La gestión de las competencias del Ministerio en relación con la protección civil y las emergencias.

Por su carácter transversal e implicación en los diferentes ámbitos de la seguridad que constituyen una de las principales amenazas para las sociedades actuales, haremos una breve referencia a tres de estos órganos directivos, el Gabinete de Coordinación y Estudios, el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.

El Gabinete de Coordinación y Estudios. Asume las funciones que, hasta la fecha, venía desempeñando el desaparecido Gabinete de Estudios de Seguridad Interior. Es un órgano de apoyo y asesoramiento a través del cual el Secretario de Estado de Seguridad ejerce su función de coordinación y supervisión de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Es el encargado de confeccionar los planes operativos en materia de seguridad ciudadana, supervisando su ejecución, de elaborar y presentar periódicamente los datos estadísticos de criminalidad, de diseñar y desarrollar acciones formativas comunes para los miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y de auxiliar al Secretario de Estado de Seguridad en su función como responsable superior del Sistema de Protección de las Infraestructuras Críticas Nacionales. Entre sus funciones, cabe destacar, por el objeto de este estudio, las siguientes:

- Desarrollar estrategias específicas de lucha contra la criminalidad y elaborar planes conjuntos de actuación en materia de seguridad ciudadana, coordinando la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en este ámbito, así como de éstos con las Policías Autonómicas y Policías Locales.
- Desarrollar, implantar y gestionar la Estadística Nacional de Criminalidad, integrando todos los datos procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas y Policías Locales.
- Realizar investigaciones, estudios, análisis e informes sobre aspectos relacionados con la política de seguridad, el modelo policial y la seguridad ciudadana.
- Promover y desarrollar acciones formativas conjuntas para miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas y Policías Locales.

El Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA). Inspirado en el Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo Británico, Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) y en el National Counter-Terrorism Centre (NCTC) de los Estados Unidos, fue creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de mayo de 2004, con la finalidad de actuar como órgano de recepción, proceso y valoración de la información estratégica disponible y de evaluación de riesgos y planificación de respuestas operativas sobre todos los tipos de terrorismo que constituyan una amenaza para España. Inicialmente dependía orgánicamente del Ministro del Interior. Con la reforma llevada a cabo por el Real Decreto Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, pasa a depender del Secretario de Estado de Seguridad, con el doble objetivo de reforzar sus tareas de coordinación y optimizar al máximo la utilización de la información recabada y procesada por este Centro.

Es un órgano complementario y auxiliar de las fuerzas de seguridad, no asumiendo misiones operativas, las cuales están en manos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En él se integran personal del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil y del Centro Nacional de Inteligencia, colaborando también personal de las Policías Autonómicas mediante acuerdos y protocolos establecidos al efecto.

El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO). Fue creado por Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, con la finalidad de actuar como un órgano de coordinación, con cierta similitud al CNCA, en el ámbito de actuación de la delincuencia organizada en general. Sus funciones pasan no sólo por centralizar la información disponible al respecto, sino también por establecer criterios de coordinación y evitar que se produzcan duplicidades o solapamientos de operaciones o investigaciones. El Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica actual del Ministerio del Interior, le asigna la elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones.

En el CICO se integra personal perteneciente a diferentes unidades tanto del Cuerpo Nacional de Policía como de la Guardia Civil, estando prevista la incorporación de personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, del CNI y del Ministerio de Economía y Hacienda experto en el blanqueo de capitales.

Entre los avances en la lucha contra el crimen organizado, cabe destacar la creación de Unidades Especializadas en este ámbito, tanto en el Cuerpo Nacional de Policía como en la Guardia Civil.

- GRECO (Grupos de Respuesta Especial para el Crimen Organizado) del Cuerpo Nacional de Policía, para la captación de información y lucha contra la delincuencia organizada.
- ECO (Equipos contra el Crimen Organizado) de la Guardia Civil, dependientes de la Unidad Central Operativa (UCO) a donde trasladan toda la información derivada de sus intervenciones.

Por último, hemos de referirnos, nuevamente, a la creación del **Consejo de Seguridad Nacional**, aprobada por Real Decreto 385/2013 de 31 de mayo, al mismo tiempo que la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, configurándose como órgano colegiado para la supervisión, coordinación y planificación de la política de Seguridad Nacional bajo la Presidencia del Gobierno y con participación, entre otros, del Ministro del Interior y del Secretario de Estado de Seguridad.

3.2 LA POLICIA LOCAL

El marco jurídico de la Policía Local ha experimentado una profunda modificación desde la promulgación de la Constitución Española de 1978.

Hasta hace no muchos años, la Policía Municipal era considerada como un cuerpo de seguridad cuya actuación quedaba subordinada a las Fuerzas de Seguridad del Estado.

A partir de la institución de los consistorios democráticos se hicieron importantes esfuerzos para potenciar a los cuerpos de seguridad local, esfuerzos que han conseguido modificar el rol que venían desempeñando tradicionalmente.

La normativa básica de la Policía Local, viene contenida en las siguientes normas:

- Constitución Española de 1978
- Estatutos de Autonomía
- Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO. 2/1986)
- La Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/1.985)
- El Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (RDL 781/1.986)

Ya en los inicios de esta nueva etapa, la Disposición Final tercera de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local anunciaba un Estatuto específico para el personal integrante de las policías locales, que debería ser aprobado reglamentariamente. Por su parte, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), inaugura una concepción distinta de las policías locales, al tiempo que reordena el mapa policial español.

La promulgación de la LOFCS supone un avance en la equiparación de los distintos cuerpos de seguridad y un tratamiento común en la distribución de

competencias entre unos y otros. Así, el artículo 2º de la LOFCS afirma que *“son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:*

- a) *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.*
- b) *Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.*
- c) *Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales”.*

El tratamiento global, en un mismo texto legal, de los distintos colectivos policiales, estableciendo principios básicos de actuación idénticos y criterios estatutarios comunes, equipara el papel de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y elimina los anteriores conceptos de policías de primera y policías de segunda.

El criterio de subordinación en la actuación de las policías locales ha desaparecido y ha sido sustituido por el de cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas. A este respecto, el artº 3º de la misma ley, establece: *“Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley”.*

En cuanto al tratamiento que la LOFCS da a las policías locales, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

- En el nuevo modelo policial se reconocen competencias de los Gobiernos Central, Autónomos y Locales en la garantía de la seguridad ciudadana.
- Se contemplan tres tipos de cuerpos policiales: el dependiente del Gobierno Central (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), las Policías Autónomas y las Policías Locales.

- La unificación policial se verá reflejada en la obligada colaboración, información recíproca y coordinación efectiva entre los tres tipos de fuerzas policiales. Para ello, se crea el Consejo de Política de Seguridad y, más cercano a los municipios, las Juntas Regionales y Locales de Seguridad, órganos de coordinación operativa que han de contribuir en la actuación conjunta de los diferentes cuerpos policiales.
- Se asigna un importante papel al Cuerpo Policial de los Gobiernos Autónomos y a la responsabilidad de estos Gobiernos en la coordinación de las Policías Locales, entre las que se encuentran la formación a través de las escuelas de policía autonómicas, la promulgación de normas marco para la elaboración de reglamentos, uniformidad, selección, homogeneización de retribuciones y medios técnicos, etc.

El objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación, como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando los criterios estatutarios fundamentales. Como se indica en el preámbulo de la misma:

"La existencia de varios colectivos que actúan en un mismo territorio, con funciones similares y, al menos parcialmente comunes, obliga necesariamente a dotarlos de principios básicos de actuación idénticos y de criterios estatutarios también comunes, y el mecanismo más adecuado para ello es reunir sus regulaciones en un texto legal único, que constituye la base más adecuada para sentar el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas ...".

El Título V dedica varios artículos a fijar las funciones de la policía local, delimitar su concepto y regular ciertos aspectos relativos a la mencionada tarea de coordinación y colaboración.

Se atribuyen a las Policías Locales, sin distinción entre competencias exclusivas y concurrentes, las funciones naturales y constitutivas de toda policía: se recoge como específica la de ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano; se añade la de vigilancia y protección de las personalidades y bienes de carácter local, en concordancia con los cometidos similares de los demás cuerpos policiales; atribuyéndoles también funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de Policía Judicial y de Seguridad Ciudadana.

Al objeto de nuestro estudio, es oportuno hacer referencia a lo establecido en el artículo 1º de la LOFCS:

“1. La Seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta ley.

3. Las Corporaciones locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta ley.

4. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Por su parte, y en relación con el apartado 3, el artículo 25 de la LBRL dice:

“1. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. *El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:*

- a) Seguridad en lugares públicos.*
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.*
- c) Protección Civil, prevención y extinción de incendios”.*

En el artículo 21 de la LBRL se otorgan al Alcalde, como Presidente de la Corporación, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Ejercer la Jefatura de la Policía Municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno.

En lo relativo al carácter de los miembros de las policías locales, el Título VII de la LBRL, relativo al *"Personal al servicio de las Entidades Locales"*, establece en su artículo 85, número 2, que:

"Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrá prestarse por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.,

Para luego señalar, en el artículo 92.2, que *"Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto Funcionario, las que impliquen ejercicio de autoridad".*

En relación al personal de la Policía Local, la Disposición Final Tercera ya establecía que *"El personal de las Policías Municipales -y de los Cuerpos de*

Bomberos- gozarán de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta, en los primeros, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado".

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (TR), establece en su artículo 173 que:

"La Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", las cuales vienen recogidas en el artículo 53 de la LOFCS.

El TR vuelve a referirse a las normas estatutarias de la Policía Local al disponer lo siguiente, en su Disposición Transitoria Cuarta:

"En tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, serán de aplicación las siguientes normas:

- 1. La Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a los 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogas.*
- 2. Dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato corresponderá en cada Entidad al jefe del cuerpo.*

3. *Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala de técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrán existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia.*
4. *El ingreso como Guardia de la Policía Local se hará por oposición, exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen.*
5. *Los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad".*

En esencia, esta normativa profesional, recogía los principios generales existentes anteriormente, obviando temas tales como las funciones y el régimen disciplinario, que aparecen delimitados, el primero en el Título V de la LOFCS, y apuntando el segundo en la misma Ley.

A nivel doctrinal se ha intentado definir la función policial, haciendo un inventario de las acciones ejercidas que, según André Brossard, se pueden resumir en las categorías siguientes:

1. Lucha contra la criminalidad, mediante la investigación o mediante la prevención de la delincuencia.
2. Acción exclusivamente administrativa de prevención de la delincuencia.
3. Información a las autoridades respecto a medios de interés político, económico o social.
4. Mantenimiento del orden.
5. Auxilio primario a las personas en peligro.

Este catálogo general, de aplicación a cualquier cuerpo de policía, es desarrollado por las disposiciones de derecho interno de cada país y, para el caso que nos ocupa, encontramos que la Policía Local participa en todas ellas, aunque en diferente grado para cada una de las mismas.

Con anterioridad a la publicación de la LOFCS, la normativa sobre régimen local se había ocupado de regular las funciones de la policía local enumerándolas de forma no exhaustiva, existiendo otras disposiciones que les encomendaban determinadas misiones.

Así, el Reglamento de Funcionarios de Administración Local les confería las siguientes funciones:

- Vigilancia y ordenación del tráfico.
- Policía Judicial.
- Orden público.
- Cooperación a la representación corporativa.
- Las demás que le correspondan o se le encomienden.

Por su parte el Real Decreto 3046/1977 en su artº 98.1 decía:

"La Policía Municipal tendrá a su cargo la ejecución, de acuerdo con la legislación general, de las medidas de policía emanadas de las autoridades competentes y, en general, la vigilancia y ordenación del tráfico, la cooperación a la representación corporativa y otras análogas que se le atribuyan, tendrá además la de Orden Público en general y en su caso la de Policía Judicial con arreglo a las leyes".

El artículo 173 del TR nos reenvía a lo dispuesto en la LOFCS, donde se definen legalmente las funciones que deben ser ejercidas por las policías locales, al igual que hace el artículo 2.2 de la LBRL al determinar que

"Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán

determinar las competencias que ellas mismas atribuyan, o que, en todo caso deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen",

Lo cual nos remite directamente a la LOFCS, al ser una ley prevista constitucionalmente para el establecimiento de las competencias de las policías locales en materia de seguridad pública, competencias que vienen recogidas en el artículo 53.1 de la misma ley, al decir:

"Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.*
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.*
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.*
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.*
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.*
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.*
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.*
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de*

Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones, cuando sean requeridos para ello.

- i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.*

En la LOFCS se ha procurado dar a las Corporaciones Locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, presidida por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando.

En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, velarán por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado garantizando el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Respecto al principio coordinador y de cooperación que impera a lo largo de todo el articulado de la ley, el artº 3º enuncia dicho principio señalando:

"Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece la Ley".

Dicho principio se reitera en otros preceptos con carácter esencial. Así, el artº 12.2 y 27.3 letra k), dedicando el Título IV a este aspecto con carácter fundamental, al referirse por completo a la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La importancia otorgada al principio de cooperación recíproca viene reflejada en el artículo 27.3.k), en donde se tipifica como falta muy grave *"la falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"*. Si bien esta conducta se señala como infracción para los

miembros del Cuerpo Nacional de Policía, es de suponer que debería tener el similar tratamiento en el régimen disciplinario de los miembros de las Policías Autónomas y Locales.

Esta preocupación constante de la LOFCS, por la necesidad de una cooperación y colaboración recíproca entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, viene señalada ya en el preámbulo del texto legal, y constituye la base para sentar el principio fundamental de la materia: cooperación recíproca y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.

Así, ya el apartado V del citado Preámbulo, establece que *“Sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública, la Ley ha querido resaltar la necesidad de intercomunicación entre los Cuerpos de Seguridad de dichas esferas administrativas”*, para a continuación, después de enumerar, en el artº 2, cuáles son los Cuerpos de Seguridad, establecer en su artº 3, como un elemento constitutivo de todos ellos, el principio de cooperación recíproca y coordinación orgánica.

En lo que a las Policías Locales interesa, el artº 53.q) se refiere a la colaboración en el marco establecido por las Juntas de Seguridad, y en el artº 54 alude a las competencias de la Junta Local de Seguridad como *“Órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial”*.

Este deber de cooperación y coordinación, también es recogido por la LBRL, cuando en su artº 10 establece que:

“La Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración,

coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan al interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente lo de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas".

Por otro lado, la Constitución Española, en su artículo 148.1.22º, atribuye a las Comunidades Autónomas competencia en materia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica.

Asimismo, todos los Estatutos de Autonomía reproducen el mandato constitucional atribuyendo, a las respectivas Comunidades Autónomas, competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales, en los términos que establezca una Ley Orgánica.

La LOFCS regula este aspecto al establecer, en su artículo 39, que corresponde a las Comunidades Autónomas, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales.
- b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

- c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

- d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Respecto a la función de coordinación de las Comunidades Autónomas, hemos de referirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983, en donde se señala que *"la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua"*.

En base a la autorización constitucional y a lo dispuesto en la LOFCS, las Comunidades Autónomas han promulgado Leyes de Coordinación de las Policías Locales y otras normas con rango de decreto u orden, que, por su diferencia entre ellas, han dado lugar a una diversidad de aspectos en torno a esta materia (composición y funcionamiento de las Comisiones de Coordinación, normas marco para los reglamentos municipales de policía, criterios de selección y formación, uniformidad, recompensas, etc.).

Las Leyes de Coordinación de las Policías Locales dictadas por las diferentes Comunidades Autónomas son las que reproducimos en la siguiente tabla.

CCAA	LEY COORDINACIÓN / DECRETO
ANDALUCÍA	Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales
ARAGÓN	Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de las Cortes de Aragón
	Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón.
ASTURIAS	Ley 2/2007, de 23 de marzo de Coordinación de las Policías Locales. Del Principado de Asturias
BALEARES	LEY 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears. Modificada por ley 7/2008, de 5 de junio.
CANARIAS	Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias. Modificada por Ley 2/1999, de 4 de febrero; por Ley 2/2000, de 17 de julio; por Ley 9/2007, de 13 de abril; por Ley 9/2009, de 16 de julio
CANTABRIA	Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales
CASTILLA LA MANCHA	Ley 8/2002, de 23 de mayo de 2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha
CASTILLA Y LEÓN	Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León
CATALUÑA	Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales, del Parlamento de Cataluña. Modificada por ley 25/1998, de 31 de diciembre, Ley 51/2000 de 5 de junio y Ley 4/2003, de 7 de abril
COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Modificada por Ley 11/2000, de 28 de diciembre; por Ley 10/2006, de 26 de diciembre; y por 16/2010, de 27 de diciembre
EXTREMADURA	Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. Modificada por Ley 4/2002, de 23 de mayo, habiendo sido declarado inconstitucional, en parte, su artículo 3. Apartado 1, por Sentencia 51/1993, de 11 de febrero, del Tribunal Constitucional
	Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura
GALICIA	Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales
LA RIOJA	Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja
MADRID	Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales
MURCIA	Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia
NAVARRA	Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra. Modificada por Ley Foral 1/2008, de 24 de enero; por Ley Foral 5/2009, de 29 de mayo; por Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre; y por Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre
PAÍS VASCO	Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

Uno de los aspectos más significativos de la regulación llevada a cabo, lo constituye la estructura de los diferentes Cuerpos de Policía Local, en donde se ha producido una gran variedad de escalas, categorías profesionales y requisitos para el acceso a los mismos, para cada Comunidad Autónoma. Como indicador de ello, reproducimos en la siguiente tabla, las diferentes escalas y categorías profesionales y su correspondencia con los grupos funcionariales de los diferentes cuerpos de Policía Local.

ESCALAS Y CATEGORÍAS PROFESIONALES EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS									
CCAA	A 1			A 2		C 1		C 2	
ANDALUCIA	TÉCNICA			EJECUTIVA		BÁSICA			
	Superintendente	Intend. Mayor	Intendente	Inspector	Subinspector	Oficial	Policía		
ARAGON	TÉCNICA O DE MANDO					EJECUTIVA			
	Superintendente	Intend. Principal	Intendente			Inspector	Subinspector	Oficial	Policía
ASTURIAS	DE MANDO			TECNICA		BASICA			
	Comisario Principal	Comisario		Intendente	Inspector	Subinspector	Agente		
BALEARES	TÉCNICA			EJECUTIVA		BASICA			
	Intendente	Comisario	Mayor	Inspector	Subinspector	Oficial	Policía		
CANARIAS	SUPERIOR			EJECUTIVA		BÁSICA			
	Comisario Jefe	Comisario	Subcomisario	Inspector	Subinspector	Oficial	Policía		
CANTABRIA	SUPERIOR			SUPERIOR	EJECUTIVA	EJECUTIVA	BÁSICA		
	Inspector	Oficial		Intendente	Suboficial	Sargento	Cabo/Policía		
CASTILLA LA MANCHA	TÉCNICA			EJECUTIVA		BÁSICA			
	Superintendente	Intendente		Inspector	Subinspector	Oficial	Policía		
CASTILLA Y LEÓN	SUPERIOR			TECNICA		EJECUTIVA			
	Superintendente	Intendente Mayor		Inspector	Subinspector	Oficial	Agente		
CATALUÑA	SUPERIOR			EJECUTIVA		INTERMEDIA		BASICA	
	Superintendente	Intend. Mayor	Intendente	Inspector		Subinspector	Sargento	Cabo	Agente
COMUNIDAD VALENCIANA	SUPERIOR			TÉCNICA		BÁSICA			
	Intendente General	Intendente Principal		Intendente	Inspector	Oficial	Agente		
EXTREMADURA	SUPERIOR			TECNICA		BASICA			
	Superintendente	Intendente		Inspector	Subinspector	Oficial	Agente		
GALICIA	SUPERIOR			TÉCNICA		EJECUTIVA		BASICA	
	Superintendente	Intend. Principal	Intendente	Inspector Prpal.	Inspector	Oficial	Policía		
LA RIOJA	SUPERIOR			TÉCNICA		EJECUTIVA		BÁSICA	
	Comisario	Inspector		Subinspector		Oficial	Policía		
MADRID	TECNICA O DE MANDO			EJECUTIVA					
	Inspector	Subinspector	Oficial	Suboficial		Sargento		Cabo	Policía
MURCIA	TÉCNICA			EJECUTIVA		BÁSICA			
	Inspector	Subinspector		Oficial	Sargento	Cabo	Agente		
NAVARRA									
	Comisario Principal	Comisario		Inspector	Subinspector	Cabo	Policía		
PAIS VASCO	TÉCNICA			TECNICA		INSPECCIÓN		BASICA	
	Intendente			Comisario	Subcomisario	Oficial	Suboficial	Agente Pº	Agente

Efectivos Policiales

Los datos obtenidos, en cuanto a la composición de las distintas estructuras policiales, ofrecen cierta variación en función de la propia fuente de donde han sido obtenidos y en función de la fecha en que han sido obtenidos. En todo caso y, a pesar de esta variabilidad, la información aportada nos da una idea acerca del objeto de estudio, la magnitud de uno de los colectivos policiales existentes en nuestro entramado administrativo y la dispersión y atomización existente en torno al mismo.

En primer lugar, mostramos la información aportada por el Informe Económico 2010 de la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Seguridad (APROSER), en donde relaciona los efectivos de las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes en España, dependientes de las diferentes Administraciones. Las fuentes consultadas para este informe, están constituidas por los diferentes organismos oficiales.

FCS	2010	%
POLICIA LOCAL	85.500	33,73
GUARDIA CIVIL	79.401	31,32
POLICIAL NACIONAL	64.045	25,27
MOSSOS D'ESQUADRA	15.882	6,27
ERTZAINZA	7.650	3,02
POLICIA FORAL DE NAVARRA	999	0,39
TOTAL	253.477	100,00

Informe APROSER 2010, según datos aportados por los respectivos organismos oficiales en el último trimestre del año 2010: Policía Local (UNIJEPOL), Guardia Civil, Policía Nacional, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra

En el informe destaca la magnitud del colectivo de Policías Locales, que con 85.500 efectivos, se constituye en la primera fuerza policial. Este dato, aportado por la asociación UNIJEPOL, que agrupa a las diferentes

Asociaciones de Jefes y Mandos de Policía Local de las diferentes Comunidades Autónomas, contrasta con los obtenidos en otros organismos oficiales, como los obtenidos a través del Área de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid o el informe de la Generalitat de Cataluña respecto a las existentes en su ámbito territorial, que veremos a continuación.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS						
MUNICIPIOS CON CUERPO DE POLICÍA LOCAL						
COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL MUNICIPIOS	TOTAL CUERPOS POLICÍA LOCAL	EFFECTIVOS	POBLACIÓN	RATIO por 1.000 hab.	FECHA DATOS
ANDALUCÍA	770	515	11.861	8.202.220	1,45	jun-08
ARAGÓN	730	22	1.708	1.326.918	1,29	sep-06
ASTURIAS	78	44	1.126	1.080.138	1,04	jun-08
BALEARES	67	45	2.680	1.072.844	2,5	mar-08
CANARIAS	88	87	3.311	2.075.968	1,59	jun-08
CANTABRIA	102	32	634	582.138	1,09	ene-08
C.LA MANCHA	919	197	2.073	2.043.100	1,01	abr-08
CASTILLA LEÓN	2.248	73	2.378	2.557.330	0,93	abr-08
CATALUÑA	946	212	11.377	7.504.881	1,48	dic-10
CEUTA	1	1	302	77.389	3,9	may-08
C. VALENCIANA	542	276	10.213	5.029.601	2,03	sep-08
EXTREMADURA	383	100	1.407	1.097.744	1,28	jun-08
GALICIA	315	131	2.605	2.784.169	0,94	abr-08
LA RIOJA	174	8	374	317.501	1,18	jun-08
MADRID	179	135	12.546	6.243.680	1,94	dic-10
MELILLA	1	1	257	71.448	3,6	jun-08
MURCIA	45	45	2.824	1.426.109	1,98	jun-08
NAVARRA	272	20	706	620.377	1,14	abr-08
PAÍS VASCO	250	78	3.250	2.157.112	1,51	jun-08
19	8.110	2.022	71.632	46.270.667	1,53	

Datos facilitados por el Área de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid y, para el caso de Cataluña, por el Instituto de estadística de Cataluña (IDESCAT).

Teniendo en cuenta la peculiaridad y magnitud que representan los colectivos policiales dependientes de la Comunidad de Madrid y de Cataluña hacemos, en la siguiente tabla, un señalamiento específico de ambos casos, con mención expresa de los efectivos, por escalas y categorías profesionales, de los respectivos cuerpos de Policía Local.

Comunidad Autónoma de Madrid

	Escala Superior			Escala Ejecut.	Escala Intermedia		Escala Básica		Total	Cuerpos policía
	Inspector	Subinsp.	Oficial		Subof.	Sgto	Cabo	Agente		
Ayto. MADRID	6	11	49		31	251	465	5.883	6.696	1
Comunidad MADRID	6	17	70		75	442	1.001	10.935	12.546	135

Comunidad Autónoma de Cataluña

	Escala Superior			Escala Ejecutiva	Escala Intermedia		Escala Básica		Total	Cuerpos policia
	Superint.	Int. Major	Intend.	Inspector	Subinsp.	Sgto	Cabo	Agent		
Barcelona	3	10	35	90	91	319	928	7.090	8.566	133
Tarragona	0	2	3	10	27	58	172	1.128	1.400	30
Lleida	0	0	1	5	5	18	28	294	351	12
Girona	0	0	1	15	20	49	140	835	1.060	37
TOTAL	3	12	40	120	143	444	1.268	9.347	11.377	212

Volviendo sobre las palabras con que iniciábamos este trabajo:

“La política de seguridad ha de contemplar, formal y materialmente, las aportaciones del colectivo de la Policía Local, el cual han llevado a cabo un amplio desarrollo, tanto a nivel cualitativo como términos cuantitativos de sus recursos, que se traduce en la infinidad de servicios que realizan diariamente en pueblos y ciudades y en una aportación directa al Sistema de Seguridad.

Esta realidad, volcada en la necesidad de gestionar una política de seguridad que ha de contemplarse en una doble dirección, desde un ámbito micro, propio de la seguridad local, hasta un ámbito macro referido al espacio que ha de gestionarse desde otras Instituciones, hace necesaria una gestión integral dentro de la estrategia de seguridad adoptada por los diferentes niveles administrativos y políticos, evitando duplicidades y asignando las respectivas responsabilidades”.

Podemos afirmar, sin equivocarnos, que el conjunto de las policías locales constituye un eje fundamental del Sistema de Seguridad, pues configuran una parte importante de la seguridad de los numerosos pueblos y ciudades donde existen. Cuentan con una larga tradición, que supera los 150 años de historia, y que por sí misma justifica su existencia, pues han sido creadas ante la necesidad de prestar sus servicios en directa dependencia de las Corporaciones Locales.

Desde que en el año 1986 se dictó la LOFCS, con la cual se daba una nueva dimensión a las policías municipales existentes hasta entonces, muchas han sido las circunstancias que han envuelto el desarrollo de los cuerpos de policía de los ayuntamientos.

La promulgación de la LOFCS constituye un hito en la historia reciente, al dibujar un nuevo marco y mapa policial, significando un punto de inflexión en el devenir de lo que hoy conocemos como Policías Locales, dotándolas de rango profesional, competencias amplias y específicas y, sobre todo, de la

consideración profesional en un plano de igualdad respecto a las policías que tradicionalmente ostentaban tal atributo. La Policía Municipal se encuadra, así, dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, constituyendo un Cuerpo de Policía más, al lado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) y de las Policías Autonómicas.

Pero la evolución acaecida en torno al colectivo de la Policía Local, destaca no sólo en su ámbito cuantitativo, como se refleja en las páginas anteriores, sino también en lo concerniente a aspectos cualitativos.

En los años previos a la promulgación de la LOFCS, algunas estructuras –*cuerpos*- de Policía Local, hicieron frente a la situación de inseguridad ciudadana existente en muchas ciudades de nuestra geografía, de manera que los Ayuntamientos dieron un paso importante de cara a dar una respuesta a la problemática, incrementando las dotaciones de sus respectivos cuerpos de Policía Municipal. Al mismo tiempo, comenzaron a organizarse jornadas y congresos en el ámbito local de la seguridad, para poner de manifiesto la inquietud existente y mejorar la intervención de las Policías Municipales.

El importante respaldo inicial de los Ayuntamiento a sus Cuerpos de Policía, manifestado en una preocupación general por la formación de sus componentes, tiene fiel reflejo en una serie de contactos iniciados a partir de 1980 entre los responsables de las Policías Locales, encaminados a la consecución de las metas anteriormente señaladas.

En este sentido, es importante señalar las **Jornadas sobre competencias Municipales en Seguridad Ciudadana** que, iniciadas en Cartagena, se celebraron durante unos años y que en 1.982 quedaron incluidas en las actividades de la Federación Española de Municipios y Provincias, con lo que alcanzaron cierta institucionalización. En ellas se han tratado temas muy importantes, como “El Concepto de Seguridad Ciudadana” (Cartagena 1980); “La Policía Local en relación con los restantes Cuerpos de Seguridad”

(Valladolid 1981); “Policía Municipal y Tráfico” (Palma de Mallorca); “Estudio sobre la Seguridad Ciudadana y la Policía Municipal” (Torremolinos 1985). “El nuevo Marco Legal de la Policía Local”, (Málaga 1986), etc.

En 1.982, y con la misma finalidad, se creó el Secretariado Permanente de Jefes de Policía Municipal, responsabilizándose de la organización anual de sendos Seminarios Técnicos Nacionales y encuentros para Responsables de Formación de las Policías Locales. Entre los más importantes temas debatidos citaremos los de Policía de Barrio; Armamento y Tiro; La Policía Municipal como Policía Judicial; Investigación de Accidentes; o la Venta Ambulante. Asimismo se han tratado diversos temas monográficos con la finalidad de efectuar estudios conjuntos sobre problemática común.

Tales iniciativas cristalizaron en toda una serie de jornadas y congresos celebrados en los años posteriores, donde cabe destacar los congresos anuales organizados por la Asociación “Unión de Jefes de Policía Local (UNIJEPOL), que con la denominación CONJEPOL, se han venido realizando en diferentes ciudades de nuestra geografía para el tratamiento de temas de actualidad relacionados con el ejercicio de la función policial desde la perspectiva local.

Al mismo tiempo, a partir de la creación de las Escuelas Autonómicas de Policía, se han desarrollado otras tantas actividades, paralelas a la formación reglada de estos centros de enseñanza, concretándose en una serie de Congresos y Jornadas sobre diferentes aspectos relacionados con la Seguridad.

Como exponente de la inquietud imperante y de algunas de las iniciativas llevadas a cabo en este ámbito por parte de las diferentes instituciones, a título indicativo, mencionamos sólo algunas, ante la dificultad de realizar un registro exhaustivo de todas ellas:

- Curso Nacional sobre Técnicas de Mando para Policías Locales. (Dirección General de Administración Territorial. Junta de Castilla i León. 1989).
- Jornadas de estudio de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León (Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León. 1991).
- Congreso Internacional La Policia del Futuro: Mediación y Proximidad. (Hospitalet del Llobregat 1996).
- 2º Congreso Internacional de Policia La Policia del Futuro: Entorno Urbano y Conflicto. (Hospitalet del Llobregat 1998).
- Congreso Internacional Nuevas Políticas de Seguridad. (Escuela de Policia de Catalunya. Barcelona, 1999).
- Congreso Internacional sobre Las Herramientas para el Análisis de la Seguridad. El estado de la Investigación. (Escuela de Policia de Catalunya. Barcelona, 2000).
- Jornada Planificación de Recursos Humanos en Organizaciones Policiales. (Escuela de Policía de Catalunya. 2002)
- Jornada Planificación de la Seguridad Local. (Ayuntamiento de Mataró. 2005)
- 1er y 2º Congreso Nacional sobre Prevención y Seguridad en los Estadios de Fútbol. (Tarragona 2005-2006).
- Conferencia Internacional Ciudades, Urbanismo y Seguridad. (Observatorio de la Seguridad del Ayuntamiento de Madrid. 2007).

Paralelamente a estas actividades, que caen dentro del ámbito formativo, hemos de hacer referencia a otras iniciativas en las que, desde las diferentes organizaciones y asociaciones constituidas en el colectivo, se ha intentado poner de manifiesto la realidad en que se encuentra la multiplicidad de cuerpos de Policía Local, en donde, haciendo una síntesis, se aboga por el establecimiento de nuevas pautas organizativas que tutelen y de apoyo a la labor que ejercen, día a día, en sus respectivos ámbitos territoriales.

En el ámbito de Cataluña, además de la actividad desarrollada por la Asociación de Jefes y Mandos de la Policía Local de Cataluña (ACCPOLC), desde otra de las organizaciones de mandos, se elaboró el informe *“Policía Local de Catalunya. Integració de la seguretat local en el sistema de seguretat”* (SUCPOL 2012), en el cual, después de realizar una encuesta a los mandos de la policía local vinculados a la organización, se han extraído una serie de conclusiones en similar sentido al que aquí reproducimos, informe que fue presentado en su momento al Consejero de Interior de la Generalitat de Cataluña, para su estudio y valoración.

Como fruto de las inquietudes e iniciativas llevadas a cabo en gran parte del territorio del Estado, se llegaron a suscribir los convenios entre el Ministerio del Interior y la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) al que se han adherido algunos Ayuntamientos, al objeto de delimitar determinadas competencias, fundamentalmente en el ámbito de la policía judicial, favoreciendo que la Policía Local tenga acceso a las bases de datos policiales y de la Dirección General de Tráfico, para el ejercicio de sus funciones. Por su parte, en Cataluña, estos convenios fueron firmados con el Departamento de Interior a la par que el despliegue de la Policía de la Generalitat – Mossos d’Esquadra y con similar objetivo.

Muchas han sido las circunstancias e iniciativas que han acompañado el desarrollo de la multitud y diversidad de cuerpos de Policía Local, no exenta de vicisitudes y polémicas -unas en relación al entorno próximo de las respectivas estructuras locales y otras que podrían enmarcarse en el ámbito

relacional con diferentes instituciones (judiciales, con otras FCS, políticas, sindicales, etc.). De entre las iniciativas surgidas podemos señalar las siguientes:

- **Policía Judicial.** Como claro exponente del interés profesional y de la necesidad por incrementar la participación activa de la Policía Local en el ámbito de la investigación criminal, múltiples han sido las iniciativas por asumir competencias en el ámbito de la policía judicial, llegando a configurarse unidades especializadas para estos cometidos en muchas de las estructuras policiales y siendo objeto de debate en multitud de congresos y jornadas profesionales. Fruto de ello han sido los convenios suscritos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio del Interior, al que se han adherido algunos Ayuntamientos, al objeto de distribuir competencias relacionadas con determinados tipos delictivos y la tramitación de las correspondientes diligencias policiales ante la autoridad judicial.
- **Unidades Especiales.** Emulando a determinadas unidades especiales existentes en otras FCS, algunas policías locales han configurado unidades similares para dar respuesta a algunas problemáticas locales que revisten ciertas características también especiales. Así, se han creado unidades, dotadas de equipamiento técnico y uniformidad especializados (unidades de intervención rápida, unidades caninas, grupos antidisturbios, etc.).
- **Especialización Policial.** Al mismo tiempo, y ante la amplitud de cometidos a que hace frente el colectivo de las policías locales, ha surgido la necesidad de adaptar las estructuras creando unidades específicas para determinados ámbitos. Así, en muchas de las policía locales, encontramos unidades especializadas en la violencia de género, en la educación vial, en medio ambiente, policía administrativa, tráfico, protección de menores, y un largo etc., si tomamos en consideración la variedad de cuerpos existentes.

Estas iniciativas, junto a otras que también podrían enumerarse, suponen un claro exponente del esfuerzo llevado a cabo por adaptarse a una realidad cambiante y cada vez más exigente. Cabe señalar que la evolución acaecida es fruto, en muchos casos, de la iniciativa de los respectivos colectivos o de los responsables políticos locales del momento, en un intento por dar respuesta a problemáticas acaecidas en los entornos urbanos y, en algunos casos, ante la falta de respuesta por parte de otras instituciones. Ello ha dado lugar a la duplicidad de unidades en diferentes cuerpos y a situaciones de solapamiento respecto a determinados ámbitos competenciales, lo que sin lugar a dudas, ha comportado una merma en la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles.

Así, no es extraño encontrarnos que el tratamiento de algunos ámbitos de la seguridad, es llevado a cabo por diferentes cuerpos de seguridad y, lo que es más grave, sin que exista una coordinación previa entre las instituciones y actores implicados en los mismos. Se han dado algunos tibios pasos para intentar mejorar esta realidad, como los acuerdos entre la FEMP y algunos ayuntamientos, en donde se establece una delimitación de competencias para determinados tipos penales entre las Fuerzas de Seguridad del Estado y las Policías Locales, pero sin que ello llegue a alcanzar el rango que la propia naturaleza de la materia requiere.

Para ilustrar, en cierta medida, las aportaciones que se realizan desde la seguridad local, adjuntamos a continuación algunos datos. En primer lugar, una tabla con las actividades realizadas durante el ejercicio 2012 por un determinado cuerpo de policía local, en este caso la Guardia Urbana de Tarragona a la cual pertenece el autor y, a continuación, una segunda tabla con las actuaciones practicadas por el mismo cuerpo de seguridad, durante el mismo período, en el ámbito de la criminalidad, extraídas del Sistema de Información Policial (SIP) sobre el cual se gestionan todas las intervenciones relativas al ámbito penal.

ACTIVIDAD GUARDIA URBANA DE TARRAGONA 2012	
LLAMADAS RECIBIDAS EN LA SALA COMUNICACIONES	93.104
Requerimientos Seguridad Ciudadana	8.198
Requerimientos Tráfico	2.505
Requerimientos Asistencial	2.481
Otros requerimientos	79.920
ACTUACIONES EN MATERIA DE TRÁFICO	166.045
Intervención en accidentes de tráfico	1.146
Denuncias de tráfico	26.767
Vehículos retirados de la vía pública	5.015
Pruebas preventivas de Alcholemia y Drogas	4.362
Resultado positivo	452
Controles preventivos de Velocidad con radar	95.252
Actuaciones por exceso de velocidad	6.650
Educación Viaria. Asistencia de alumnos (primaria y secundaria)	26.401
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN SEGURIDAD CIUDADANA	1.795
Denuncias tenencia o consumo estupefacientes	658
Denuncias consumo alcohol en vía pública	59
Denuncias por alteración del orden	146
Tenencia armas blancas y objetos peligrosos	104
Práctica de la mendicidad	39
En materia de perros y animales domésticos	70
Venta ambulante no autorizada	61
Otras denuncias a las Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana	658
ATENCIÓN A LA VÍCTIMA	554
Seguimientos realizados	280
Atención a menores	16
Violencia de género	69
Violencia doméstica	16
Otros	173
ACTUACIONES EN PREVENCIÓN Y PROXIMIDAD	24.767
Horas de patrullaje preventivo	10.102
Contactos mantenidos con entidades y asociaciones	14.665
MEDIACIÓN EN CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES	284
Ruidos	100
Relaciones vecinales	123
Animales domésticos	51
Vía pública	6
Obras	4
ACTUACIONES EN MATERIA DE POLICIA ADMINISTRATIVA	1.601
Inspección Establecimientos	585
Inspección de Obras	186
Inspección de Ferias y otras actividades en la vía pública	19
Inspecciones sobre Salud Pública	3
Incautación de género de la venta ambulante	206
Ocupaciones indebidas de la vía pública	247
Infracciones por horario de cierre de establecimientos	18
Cese / precinto de actividad	27
Medición ruido	10
Otros servicios	53
Notificaciones	247

ACTUACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE	2.600
Horas patrullaje preventivo en entornos especiales	2.142
Intervención en Vertidos y gestión de residuos	274
Intervención con animales	92
Colaboraciones con Área de Medio Ambiente	92
TOTAL	290.750

Tabla 1: Resumen de la actividad de la Guardia Urbana de Tarragona durante el año 2012 (no se incluyen las de ámbito penal)

AÑO 2012	Diligencias	Detenidos
DELITOS	1.816	439
Contra la Seguridad Viaria	310	41
Homicidio y sus formas	1	0
Lesiones	105	79
Contra la Libertad	32	22
Contra la Integridad Moral	2	1
Contra la Libertad Sexual	3	3
Contra la Intimidad, Imagen e Inviolabilidad Domicilio	6	1
Contra las Relaciones Familiares	21	0
Contra el Patrimonio	1.164	157
Contra los Derechos de los Trabajadores	2	0
Contra la Seguridad Colectiva	15	15
Falsedades	15	2
Contra la Administración de Justicia	42	24
Contra el Orden Público	98	94
FALTAS PENALES	1.916	57
Contra el Patrimonio	1.593	42
Contra los Intereses Generales	4	0
Contra las Personas	319	15
OTRAS DILIGENCIAS	1.169	0
TOTAL	4.901	496
	Diligencias	Detenidos

Tabla 2: Diligencias practicadas por la Guardia Urbana de Tarragona durante 2012, tramitadas a través del Sistema de Información Policial (SIP)

CONCLUSIONES

“Nada de lo que ocurra en alguna parte puede, al menos potencialmente, permanecer en un afuera intelectual”.

(Zygmunt Bauman)¹³⁵

La idea de elaborar una Estrategia Local de Seguridad, como complemento de la Estrategia Nacional, haciéndola partícipe de los grandes retos a que se hade dar respuesta desde las instituciones, obedece a la necesidad de integrar la perspectiva local, los recursos de que dispone y su capacidad de gestión y de involucración en la vida de la ciudad, en la gestión de la seguridad.

Con esta idea, se ha realizado un análisis del concepto de seguridad en el cual, a partir de la idea de sociedad riesgo, evolucionamos hacia el nuevo concepto de seguridad humana, donde tienen cabida una diversidad de aspectos de la vida cotidiana que se relacionan con la seguridad de las personas, con su bienestar y calidad de vida, de manera que permitan su desarrollo con plenas capacidades en un marco de derechos y libertades, pero también de obligaciones.

Hemos realizado un análisis del concepto de seguridad en donde, en opinión de algunos (Clements, 1990; Manunta, 2000), cabe una perspectiva relativista, en función de quiénes son los actores de la misma y quiénes sus destinatarios, de a quién va dirigida la seguridad. Algunos autores (Pegoraro, 2003), llaman la atención sobre este aspecto, llegando a señalar que incluso entre los más desfavorecidos se producen niveles de inseguridad provocados por ellos mismos. Todas estas perspectivas han de ser tomadas

¹³⁵ BAUMAN, Z. (2010), *“Tiempos Líquidos”*. Barcelona, Tusquets, p.13.

en consideración si queremos abordar un tratamiento integral de la seguridad.

Las nuevas amenazas, que lo son para todos los Estados, lo son también para las ciudades, lugar privilegiado de convivencia ciudadana, en donde se hace pertinente la adopción de estrategias como la que aquí se presenta, en un intento por dar la respuesta que se ha de ofrecer desde las Instituciones para gestionar y mejorar los niveles de calidad de vida y de bienestar.

Ante la advertencia realizada por otros autores (De Miguel, 2000), en el sentido de que el Estado pierde el control sobre la seguridad como resultado de los procesos de globalización y descentralización, se justifica aún más, si cabe, el planteamiento de una Estrategia Local de Seguridad, que permita recuperar el control sobre este aspecto¹³⁶.

Partiendo de la hipótesis inicial, mediante la cual pretendíamos poner de manifiesto las deficiencias del actual modelo de seguridad, en donde al lado de las estructuras del Estado, coexisten una multiplicidad de estructuras – *policías locales*- dependientes de las respectivas administraciones locales, nos hemos apoyado en una serie de manifestaciones y declaraciones institucionales que abocan a la integración de todas las partes intervinientes en el ámbito de la seguridad.

Tomando como referencia el concepto evolutivo de seguridad, hemos realizado un recorrido por las principales manifestaciones y declaraciones vertidas desde los diferentes foros e Instituciones de corte occidental, que han cristalizado en la adopción de las sucesivas Estrategias de Seguridad, en donde encontramos una recurrente llamada a la integración de todos los actores relacionados con la seguridad.

Basándonos en estas mismas declaraciones y realizando un análisis de las estructuras de seguridad existentes en nuestro País, hemos planteado la

¹³⁶ DE MIGUEL, J.M. (2000) Op. cit.

opción de integrar a las estructuras locales de seguridad en el marco de la Estrategia Nacional, para hacerlas así partícipes de las grandes líneas que rigen en la materia.

Hemos abordado el planteamiento desde una doble perspectiva. En primer lugar, un nivel conceptual, en donde abordamos el contenido de la Estrategia Local de Seguridad, o lo que es lo mismo, el ámbito de la seguridad que, sin desvincularlo de otros retos y amenazas, queda circunscrito a la esfera local. En este nivel, aludimos a una diversidad de aspectos relacionados con la seguridad de las personas, que han sido objeto de tratamiento y desarrollo en las últimas décadas y que están en línea con las declaraciones adoptadas por los organismos internacionales y nacionales descritos¹³⁷.

Como complemento de este tratamiento conceptual hemos abordado un enfoque estructural, donde planteamos la necesidad de reorganizar las estructuras de seguridad, de manera que la multitud y diversidad de cuerpos de Policía Local, queden encuadrados en una arquitectura organizativa superior que permita la integración de la multitud de cuerpos en un único colectivo y, al mismo tiempo, su integración en las Estrategias y Sistemas de Seguridad.

Nos hemos apoyado en los foros y organizaciones mundiales para recoger sus aportaciones y trasladarlas a la esfera local. Todos los organismos relacionados con la materia han hecho hincapié en la necesidad de abordar un tratamiento amplio, multidisciplinar y multidepartamental sobre la seguridad.

Desde la salvaguarda de los derechos inalienables de la persona, la delincuencia, la victimización o el temor, hasta el desarrollo de sociedades sostenibles, la protección de minorías y de las personas más vulnerables, la pobreza y la exclusión social, la pérdida de confianza en las instituciones, la

¹³⁷ Las declaraciones sobre la protección civil y el principio de subsidiaridad, los compromisos con los acuerdos de la agenda 21, los programas europeos sobre movilidad sostenible y segura, los programas sobre la seguridad en el entorno escolar, etc.

falta de cohesión social, etc., son aspectos ya tratados por Instituciones y Administraciones pero que no son contemplados, o lo hacen con tibieza, en las Estrategias adoptadas en nuestro entorno, incluidas las dos Estrategias Españolas elaboradas hasta la fecha, las cuales precisamente llevan por título *“Una responsabilidad de todos”* y *“Un proyecto compartido”*, respectivamente. Ello provoca que las actuaciones realizadas por estas “otras Instituciones”, entre las cuales se encentra la Administración Local y los cuerpos de Policía Local, parezca que se realicen al margen de las grandes líneas y decisiones adoptadas en las Estrategias, con la consiguiente merma en la eficacia y eficiencia.

Las Estrategias analizadas, incluida la española en sus dos versiones, ya refieren la necesidad de mejorar e incrementar la coordinación interdepartamental en aras a una gestión integrada de la seguridad. Pero la realidad y el tratamiento dado a este ámbito hacen que, hasta la fecha, se quede en una mera declaración de principios.

Las ideas y el proyecto que aquí se presenta, responden a la necesidad de aplicar en el ámbito local los criterios y las prioridades establecidas en todas las esferas de la seguridad, con el objetivo de dar coherencia a las políticas en ellas definidas, al tiempo que intenta dar respuesta, de una manera amplia, a las necesidades específicas que se dan en el ámbito municipal.

El proyecto está elaborado con toda la amplitud que requiere la materia, intentando recoger las nuevas tendencias, los nuevos retos que la seguridad exige en una sociedad sujeta a constantes cambios y que hace que cada vez sea más exigente hacia sus representantes públicos.

Una de las características de la Estrategia Local de Seguridad es, precisamente, su carácter transversal, pues al referirnos a la seguridad, son muchos los ámbitos que en ella se incluyen.

Se han diseñado los ejes sobre los cuales se ha de profundizar para mejorar los niveles de seguridad, definiendo todo un conjunto de programas incardinados en la Estrategia, con el convencimiento de que su práctica contribuirá a mejorar los niveles de seguridad.

Así, se incluyen las previsiones generales de riesgos a nivel municipal relacionados con la seguridad ciudadana, las emergencias, la seguridad vial, la seguridad escolar o la de las víctimas de la violencia de género y otras que afectan a la convivencia ciudadana y la seguridad de las personas y los bienes, incluyendo diferentes programas y actuaciones para cada uno de ellos. Se incluyen, dentro de cada programa una serie de acciones para prevenir y hacer frente a los riesgos. Las acciones contemplan desde medidas de aplicación concreta y cierta, dirigidas a corregir las problemáticas actuales o permanentes previamente detectadas y a prevenir calamidades y catástrofes, hasta medidas de aplicación hipotética, dirigidas a reaccionar protegiendo personas y bienes en caso de hacerse efectivo un peligro posible.

La concreción de los programas y actuaciones requerirá sucesivas revisiones y actualizaciones, pero al mismo tiempo nos ayudará a configurar un punto de partida para hacer operativos los múltiples aspectos que engloba el actual concepto de seguridad y que se han intentado recoger en el proyecto.

La idea de desarrollar una Estrategia Local de Seguridad consideramos que es, en sí misma, un paso importante de cara a avanzar en la gestión de la seguridad pública local, pues, al hilo de los grandes retos recogidos en las Estrategia de Seguridad Nacional, es precisamente en las ciudades donde más se perciben las dinámicas relacionadas con la seguridad, recayendo en los gobiernos locales la iniciativa en el ámbito de la prevención y la respuesta a las demandas y preocupaciones ciudadanas.

Hemos de ser conscientes de que las previsiones contenidas en la redacción de esta Estrategia son susceptibles de mejora e, incluso, de otro planteamiento, pero la versatilidad del proyecto consideramos que es, precisamente, la de poner sobre la mesa una perspectiva que favorezca, que permita la reflexión en torno a todo aquello que tiene relación con la seguridad desde una perspectiva global, integral, y que ha de significar un avance en el trabajo compartido, haciendo tangible el tratamiento de todos los aspectos relacionados con la seguridad de las personas. Éste es el objetivo perseguido.

A lo largo de estas páginas hemos descrito un amplio catálogo de aspectos relacionados con la seguridad que tiene relación directa con el mundo local y que son o han de ser atendidas desde esta perspectiva, sin perjuicio de la participación e implicación de otros ámbitos también competentes.

Hemos señalado los principales déficits del actual sistema de seguridad, al mismo tiempo que hemos puesto el acento en algunas referencias acerca de la diversidad de aspectos de la seguridad y la necesidad de integración, a la cual ya se refieren, tanto la Estrategia Europea como la Estrategia Española de Seguridad de 2011 y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

Los argumentos expuestos, hacen patente la necesidad de tomar conciencia del alcance y la importancia de la seguridad para las sociedades de nuestro entorno, en donde se hace necesario una puesta en común, un trabajo en colaboración, superando corporativismos por parte de todos los actores implicados, pues todos tienen mucho que aportar. Realidad a la que no se puede dejar escapar a las instituciones de seguridad dependientes de la Administración Local.

Estos argumentos, unidos a la práctica diaria llevada a cabo por el colectivo de las Policías Locales, son los que han servido para enmarcar conceptualmente, el contenido de la Estrategia Local de Seguridad, en un intento de delimitar el ámbito competencial de la esfera local, micro, de la

seguridad, lo que, como hemos dicho, ayudaría a la hora de evitar duplicidades y solapamientos.

Pero esta reflexión quedaría corta si no abordamos, al mismo tiempo, un tratamiento estructural que permita la integración, en primer lugar, de la multiplicidad de cuerpos de policías locales en un Único Cuerpo de Policía Local, que facilite la tan aludida “integración”.

La decisión acerca del reparto competencial entre Administraciones y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debería ser adoptada con la consiguiente adaptación de las estructuras y el marco relacional y de autoridad sobre los que se sustenta la seguridad.

La frecuentemente aludida autonomía municipal, no ha de suponer un obstáculo para el desarrollo de estructuras superiores a la municipal, que dirijan, que tutelen, la intervención de los cuerpos locales de seguridad. Más bien al contrario, servirían de apoyo en aras a la consecución de mejores logros, tanto en el orden externo, de los servicios prestados, como en el orden interno de las propias organizaciones, ofreciendo a las autoridades locales unas herramientas de las que no disponen actualmente. Respecto al ámbito autonómico de competencias en la materia, cabe el mismo argumento, pues la función asignada de “coordinación de las policías locales”, no deja de ser un componente de otra función más amplia, la dirección.

En sintonía con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la situación apunta a la necesidad de configurar, desde las altas esferas de la seguridad, un órgano directivo que lleve a cabo esta labor de coordinación entre los diferentes cuerpos de Policía Local y entre éstos y los demás cuerpos de Seguridad. Tanto por su implicación en la gestión de la seguridad desde un primer escalón, como por la magnitud del propio colectivo, el establecimiento de un órgano directivo, al mismo nivel que las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ha de considerarse más que justificada, lo que proporcionaría

indudables ventajas en cuanto a la colaboración y coordinación intradepartamental.

La arquitectura requerida para configurar un marco integrador de la multitud de cuerpos de Policía Local y para la necesaria coordinación y colaboración entre éstos y los demás cuerpos de seguridad, no implicaría un sobredimensionamiento de estructuras. Muchas de las actividades implícitas a la seguridad y sus organizaciones son compatibles, de manera que permiten compartir recursos y sistemas, lo cual forma parte de los objetivos ya indicados en las diferentes Estrategias de Seguridad.

De acuerdo con el Principio de Convergencia establecido en la Unión Europea, han de homogeneizarse todas las actuaciones en materia de seguridad interior¹³⁸. Es necesario promover la cooperación operativa entre las Fuerzas de Seguridad de la Unión Europea mediante una serie de mecanismos como la formación conjunta, el intercambio de personal, la creación de redes de expertos, la utilización de equipamiento conjunto o estandarizado, la elaboración de manuales, guías y documentos de buenas prácticas de ámbito comunitario, el desarrollo de plataformas y bases de datos conjuntas, la promoción de ejercicios, operaciones e investigaciones conjuntas, etc.

El Capítulo V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se refiere a la Cooperación policial, estableciendo que *“la Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales”*¹³⁹.

¹³⁸ CONSEJO EUROPEO (2008). “Conclusiones sobre el principio de convergencia y estructuración de la Seguridad interior”. Documento 14069/08, de 24 de octubre,

¹³⁹ TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE). Artº 87.

A estos efectos, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar medidas relativas a la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente; el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial; y las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

Por su parte, la Comisión (2010)¹⁴⁰, ha realizado un análisis de las iniciativas en la gestión de la información, recogiendo los principios rectores de este desarrollo, que han de ser tenidos en cuenta y aquí se hacen totalmente pertinentes al objeto de facilitar la integración de las estructuras locales de seguridad.

La UE ha adoptado algunos mecanismos comunes para el tratamiento operativo de la delincuencia transnacional, como el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información Aduanera (SIA), la base de datos de Identificación de Expedientes Aduaneros (FIDE), el Sistema para las solicitudes de asilo (EURODAC), entre otros, así como los sistemas de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

Paralelamente a las medidas ya iniciadas, cabe plantear nuevos desarrollos que permitan un avance en las líneas dibujadas hasta la fecha.

Hemos abordado un tratamiento conceptual acerca de las dimensiones de la seguridad, desde el ámbito micro, más cercano a las vivencias de los ciudadanos, hasta las redes internacionales del crimen organizado, incluido el terrorismo transnacional. En todas estas manifestaciones hay un elemento común que no ha de perderse de vista y que constituye el centro de toda política de seguridad, las personas. Y junto a éstas, se hace necesario tomar en consideración el hábitat, el entorno, en el que desarrollan su vida, las ciudades.

¹⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA (2010). *“Panorama general de la gestión de la información en el espacio de JLS”*. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2010) 385.

De acuerdo con lo mencionado en las páginas anteriores, la dimensión que suponen los efectivos encuadrados en la multitud de Cuerpos de Policía Local, cifrada entre 70.000 y 80.000 agentes, hace pensar en la necesidad de plantear alternativas para superar la atomización en que se encuentra el colectivo.

Pero, al lado de esta atomización, se dan elementos comunes en el conjunto de las policías locales, que conviene señalar y tener presente.

- **Dependencia funcional de las Corporaciones Locales**, con lo que ello supone de proximidad al pulso de la ciudad y a las problemáticas de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad
- **Despliegue territorial**, lo que implica un conocimiento del territorio y de la población, estableciéndose lazos de relación y confianza mutua entre administración y administrados
- **Policía de presencia**, lo que constituye un elemento básico en su estrategia como cuerpo de seguridad local
- **Policía preventiva**, como consecuencia de su despliegue en el territorio y del conocimiento de las problemáticas existentes
- **Policía resolutive**, enfocada a la resolución de los problemas detectados en el territorio de su competencia y como extensión de la propia administración y autoridades locales
- **Flexibilidad**, para adaptarse a nuevas demandas ciudadanas, constituyendo un importante potencial en el orden de la seguridad local

Ante esta realidad, es oportuno reflexionar en torno a la posibilidad de reordenar la seguridad pública, de manera que las iniciativas llevadas a cabo

hasta la fecha, habrán de ser tenidas en cuenta, de manera que se diseñe un mapa policial en donde la coordinación y colaboración inter-cuerpos sea la tónica dominante, favoreciendo la permeabilidad y el trabajo conjunto en torno a un tema tan amplio y global como es la seguridad, que presenta, a la vez, la doble faceta de local y global.

De acuerdo con Oscar Jaime Jiménez y Antonio M. Díaz Fernández (2010)¹⁴¹ la actividad y objetivos de las fuerzas policiales deben trascender ampliamente las funciones tradicionales, anticipándose en lo posible a las actuales y futuras demandas, para lo cual es preciso un profundo conocimiento, no sólo de su labor profesional directa, sino de la propia sociedad, de sus percepciones y de sus actitudes. En su argumento, toman en consideración el creciente auge de los centros urbanos, lo que requiere la correspondiente asignación de recursos en materia de seguridad, siendo preciso la configuración de una policía muy profesional, especializada, encuadrada en estructuras organizativas racionales, flexibles y que promuevan el flujo de información y de análisis multidireccional.

En su planteamiento realizan una serie de propuestas, a modo de orientación, en torno a los procesos de mejora y adaptación de la Policía al actual contexto global. Entre ellas, cabe señalar las siguientes:

- Potenciar una adecuada formación de los mandos policiales en planificación estratégica, que permita eludir la improvisación y desarrollar una planificación flexible y específica para la labor policial.
- Fomentar, en el ámbito estatal, la creación de una conciencia identitaria colectiva en materia de seguridad, potenciando los órganos de coordinación existentes y promoviendo la creación de órganos, mandos y estructuras compartidas.

¹⁴¹ JAIME JIMÉNEZ, O., y DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M., (2010) *“Las estructuras de Seguridad Interior en España: Actores renovados en escenarios de futuro”*. Usecnetwork International Magazine. septiembre.

- Actualizar la LOFCS de 1986, al objeto de regular y racionalizar la actual realidad policial, favoreciendo un Sistema de Seguridad Pública que permita una coordinación efectiva entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, fundamentada en el criterio de subsidiaridad.
- Desarrollar un modelo de Seguridad Local, en consonancia con las competencias asumidas, favoreciendo la alta especialización de las policías locales en seguridad ciudadana, desarrollando el modelo de policía de proximidad y perfeccionando la función preventiva.

Una Estrategia Local de Seguridad, permitiría coadyuvar en esta tarea, al ofrecer una perspectiva transversal e integral de la seguridad vertebrando, en torno a la Administración Local, las iniciativas conducentes a su finalidad, conseguir una ciudad segura.

La experiencia ha demostrado que la asignación de las competencias de coordinación de las policías locales en las Comunidades Autónomas, ha dado pie a una atomización de los colectivos, adoptando estructuras en cada ámbito territorial que, aunque son similares por razón del trabajo diario, adquieren formas muy diversas.

Un colectivo de alrededor de 80.000 policías, no puede permanecer al amparo de la diversidad de normas para el tratamiento de una única realidad, y máxime en un tiempo en el que las fronteras de la seguridad se han diluido y existe una exigencia de eficacia y eficiencia hacia todo lo que representa la gestión pública. Los mecanismos para conseguir la normalización de este sector precisan, como se ha mencionado al inicio de este trabajo, de la doble perspectiva conceptual y transversal, pero ambas tratadas en una Estrategia que materialice y transforme en un hecho algo que subyace en la realidad, por poco que se observe ésta.

Cabe plantear, pues, nuevas alternativas con el objetivo de innovar y flexibilizar estructuras, permitiendo la movilidad vertical y horizontal, configurando las estructuras adecuadas para tal fin, tanto a nivel autonómico como del resto de administraciones.

Desde las estructuras centrales del Estado, se hace oportuna la configuración de los correspondientes órganos directivos para la coordinación entre las diferentes Comunidades Autónomas, haciéndolas partícipes de la Estrategia Nacional y posibilitando la movilidad entre departamentos.

El Ministerio del Interior, como departamento responsable de la seguridad de todos los españoles, es el órgano capaz de iniciar y liderar la transformación y adaptación de todas las estructuras relacionadas con la seguridad. Cuenta con los medios y mecanismos para poner en marcha una iniciativa como la que aquí se plantea, con el objetivo de integrar y vertebrar el entramado de los más de 2.000 cuerpos de Policía Local en un único Sistema de Seguridad.

El tratamiento de las estructuras adecuadas y su organización, requerirá el consiguiente análisis en donde se han de tener en cuenta aspectos relativos a las deficiencias del actual modelo y plantear las oportunas alternativas en política de recursos humanos, que favorezcan y posibiliten la movilidad y el crecimiento organizativo, teniendo siempre en perspectiva el objetivo de la política de seguridad, que no es otro que la seguridad de las personas.

Es oportuno hacer referencia a las problemáticas a las que habría que hacer frente, desde una perspectiva estructural, teniendo en cuenta lo expuesto en estas páginas. Así, podríamos indicar, entre otros, los siguientes retos:

- **Normalización de las Leyes de Policía**, al objeto de superar la atomización actualmente existente, equiparando escalas y categorías profesionales, requisitos de acceso, uniformidad, equipamiento,

armamento, etc., que aporte un estándar profesional, compatible con la realidad diversa de cada ámbito territorial.

- **Gestión de Recursos Humanos.** No hay que perder de vista que el trabajo policial es desempeñado, fundamentalmente, por personas, lo que otorga a estas organizaciones un carácter especial que ha de ser tenido en cuenta. La fase de acceso, de incorporación a la profesión, puede adquirir un tratamiento, ya a nivel autonómico o a nivel central, que favorecerá los mecanismos de selección, al tiempo que facilitará su coordinación con las Escuelas y Centros de formación respectivos para la realización de los cursos de formación requeridos. Igualmente, la posibilidad de movilidad territorial favorecerá el enriquecimiento profesional tanto a nivel individual como colectivo, posibilitando el desarrollo de una auténtica carrera profesional, aspecto en el cual hemos de diferenciar:
 - ✓ **Movilidad Vertical.** Posibilitar la movilidad profesional, favoreciendo el desarrollo de una auténtica carrera profesional, evitando el estancamiento en las estructuras locales.
 - ✓ **Movilidad Horizontal.** Creación de Unidades Especializadas, en los diferentes niveles administrativos y políticos, con posibilidad de participación de efectivos de diferentes cuerpos.
- **Gestión de Recursos Materiales.** La centralización en la adquisición y contratación de equipos y servicios comportará importantes beneficios, tanto en relación al volumen de lo requerido, como en cuanto a la gestión requerida para ello.
- **Normalización de procesos, procedimientos y sistemas.** La seguridad no conoce fronteras, lo que hace que su tratamiento tampoco las tenga. La labor policial suele concretarse en documentos que han de servir para identificar las causas y los responsables de

algunos hechos. Igualmente, es consustancial al trabajo policial el acceso a los sistemas de información policial, para la consulta y tratamiento de datos relativos a personas. Una gestión normalizada de estas materias, favorecerá en gran medida la labor cotidiana de la policía. Al mismo tiempo, muchas de las iniciativas, planes y programas desarrollados en el ámbito de la seguridad local, están relacionados con otros ámbitos de la seguridad que son igualmente tratados por otros organismos e instituciones, lo que justifica una puesta en común para el tratamiento de los mismos, facilitando el acceso a ellos a través de las estructuras adecuadas. Una Estrategia Local de Seguridad aportaría la estandarización necesaria, estableciendo pautas de seguridad que sirvan de referencia para mejorar los niveles de seguridad en el ámbito municipal.

- **Deontología profesional.** No podemos dejar de lado un aspecto muy vinculado a organizaciones con fuerte factor humano, como es el caso del colectivo de policías locales, en donde diversos aspectos de suma complejidad quedan actualmente bajo la competencia de las autoridades locales, siendo preciso proporcionar un apoyo para la gestión de los mismos desde instancias más distantes. Los alcaldes y los responsables policiales no han de estar solos ante determinadas situaciones complejas. Nos referimos a todo el entramado que supone una eficaz y necesaria labor de control en lo que supone el régimen interno al que están sujetos los funcionarios policiales, con lo que es conveniente una gestión de asuntos internos libre de los condicionamientos que pueden suponer la cercanía entre los elementos que pueden entrar en juego. Disponer de una estructura directiva ajena a la propia corporación local, supondría determinado control sobre las prácticas profesionales, pudiendo evitar situaciones poco deseables que atenten la ética profesional y ante las cuales las estructuras locales pueden verse claramente sobrepasadas.

- **Marco estatutario regulador.** Igualmente, las autoridades locales pueden llegar a encontrarse en situaciones de cierta complejidad ante el establecimiento de las condiciones laborales de los funcionarios, siendo aconsejable la configuración de un marco regulador que establezca las condiciones específicas a que se encuentra sujeto el colectivo, evitando situaciones conflictivas poco deseables o, en el mejor de los casos, determinados agravios en función del cuerpo policial de que se trate.
- **Desafección.** Por último, también conviene hacer referencia a algunas prácticas susceptibles de reproducirse en algunos municipios, donde bajo una aparente modernización o cambio en el estilo de gestión, se ocultan otras prácticas que tienen más relación con el desplazamiento de determinados responsables policiales, otorgando las respectivas responsabilidades a personas afines, sin otra motivación que las relaciones personales con las autoridades locales y sin ofrecer alternativas que favorezcan el desarrollo personal y profesional de los afectados. No cabe duda que una gestión en instancias más alejadas de las que puedan darse en el marco de las relaciones personales, puede evitar estas prácticas poco profesionales o, en su caso, favorecer la oportuna alternancia en los puestos de responsabilidad.

Cada uno de los aspectos señalados, requerirá un análisis pormenorizado y un tratamiento amplio y lo más ambicioso posible, en donde la innovación no ha de suponer un contrapeso, sino al contrario, una contribución acorde a la materia objeto de estudio y tratamiento.

No hemos de perder de vista que la eficacia constituye uno de los nuevos retos a los que la Policía y la Administración Pública en general ha de hacer frente, llevando a cabo una gestión más eficiente de los recursos disponibles. La actual teoría organizativa supera el modelo burocrático para configurar a las organizaciones como algo vivo, en constante movimiento, dinámica que va dirigida a la permanente adaptación a la sociedad. Desde

esta perspectiva, la clave organizativa se centraría en dos principales aspectos:

- a) Lo que podríamos considerar un **Enfoque Ecológico**: La adaptación a los constantes cambios del entorno, de manera que pueda satisfacer las demandas reales, incluso anticipándose a ellas.
- b) El enfoque de **Gestión de la Calidad**: La calidad del servicio ofrecido, de manera que la proposición válida ya no es producir más, sino, producir mejor. El éxito estaría en la no comisión de errores, evitando repetir procesos.

Se hace oportuno referirnos al concepto de calidad, la cual podemos definir como: "La amplitud de la discrepancia o diferencia que exista entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones". La norma ISO 9000 la define como "*el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos*"¹⁴².

La calidad viene de la mano de la normalización. Una sin la otra no puede existir. La normalización es una actividad necesaria, de elevada importancia que podemos definir como: "Toda actividad que aporta soluciones para aplicaciones repetitivas, con el fin de conseguir una ordenación óptima en un determinado contexto".

El Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 28 de enero de 1991 publicó una comunicación que fue nombrada "El Libro Verde" de la normalización, que recoge el desarrollo de la normalización europea y las medidas para acelerar la integración y el intercambio en Europa¹⁴³

¹⁴² SECRETARÍA CENTRAL DE ISO. (International Standardization Organisation). (2005) "*Sistema Internacional ISO 9000. Sistemas de gestión de la calidad – Fundamentos y vocabulario*". Ginebra-Suiza.

¹⁴³ COMISIÓN EUROPEA (1990). "*Libro Verde sobre el desarrollo de la normalización europea para acelerar la integración tecnológica en Europa*". COM (90) 456, octubre.

Está en juego mucho más que fabricar unos productos o dar servicio de una forma armonizada, coherente y normalizada. Se trata de la coordinación de esfuerzos para que un grupo de países evolucionen juntos, de forma tal que se cree un sistema económico y social fuerte, solvente, firme, capaz de asegurar un futuro estable para todos. Se está creando otro nuevo modelo de sociedad en el que la calidad es la clave y quien no se ajuste a las normas no tiene futuro.

Podemos concluir que la normalización constituye un servicio a la sociedad. La demanda de normas actualmente tiene una gama muy amplia de clientes (autoridades públicas, trabajadores, usuarios de equipos, consumidores de bienes y servicios...). Todos estos consumidores de normas desean que este servicio refleje sus necesidades y que sea eficaz.

El tratamiento y la gestión de la seguridad no pueden quedar ajenos a este proceso.

La configuración de las estructuras directivas necesarias que engloben e integren a la multitud de cuerpos que constituyen la Policía Local, es otra opción que cobra especial valor en nuestro sistema de seguridad.

Además de un ajustado reparto competencial entre los diferentes cuerpos de seguridad, la posibilidad de compartir estructuras, sistemas de información y, en definitiva, los resultados en todos y cada uno de los ámbitos de la seguridad definidos, contribuirá a una mejora sustancial en los niveles de seguridad ofrecidos y percibidos por la sociedad actual.

Nos atrevemos a afirmar, como **conclusión final**, que la opción que subyace a lo largo de la presente tesis, de unificar el colectivo de las policías locales en un único Cuerpo de Policía Local, responde a un planteamiento en línea con las nuevas exigencias en el ámbito de la seguridad, en donde este colectivo desarrolla un importante papel en el primer escalón de la seguridad, centrado en las personas, y en donde la adopción de una

Estrategia de Seguridad Local permitirá una normalización de las pautas de seguridad urbana.

Los argumentos, la justificación, parecen evidentes. Solo hace falta la determinación y, seguramente, un análisis más profundo que el llevado a cabo en estas páginas para hacer más certera la decisión.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, F. (2013). *“La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”*. Real Instituto Elcano, Comentario 37/2013. En Internet:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-arteaga-estrategia-seguridad-nacional-2013

BAUMAN, Z. (2010). *“Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre”*. Barcelona. Tusquets.

BECK, U. (1996), *“La modernidad reflexiva”*, en Josetxo Beriain (Comp.), *“Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo”*. Barcelona, Anthropos.

— (1998), *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”*. Barcelona, Paidós.

BERGER, P.L. y LUCKMANN, T. (2001). *“La construcción social de la realidad”*. Buenos Aires, Amorrortu.

BERIAIN, J. (1993), *“De la Sociedad Industrial a la Sociedad del Riesgo. Una investigación sobre los tipos de crisis social en las sociedades complejas”*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, vol. 63, pp. 145-162.

— (comp.) (1996), *“Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo”*. Barcelona, Anthropos.

BORJA, J. *“Seguridad Ciudadana: Un desafío para las Políticas Locales”*. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de Estudios de Opinión (CEO)

BOSSARD, A. (1980). *“Las funciones policiales”*, en RICO, J. M. (1983), *“Policía y sociedad democrática”*. Madrid, Alianza.

BUCKNER TAYLOR, NILS CHRISTIE y EZZAT FATTH (1983), *“Policía y cultura”*, en RICO, J. M. (comp.), *“Policía y sociedad democrática”*. Madrid, Alianza.

CAGIGAL, V. et al., (2004) *“Claves de actuación con niños ante situaciones traumáticas”*. Padres y Maestros, 283.

CALDUCH, R. (2011) *“Una valoración crítica de la Estrategia Española de Seguridad”*. Horizontes Internacionales. Número 6, agosto.

— (2013). *“La Estrategia de Seguridad Nacional”*. En Internet: <http://rincondelasfuerzasarmadas.es/index.php/editorial/noticias/103-noticias/554-la-estrategia-de-seguridad-nacional-irealidad-o-utopia.html>

CARRASQUILLA, M. i VIRGILI, X. (2007). *“La Guàrdia Urbana de Tarragona. 150 anys de servei”*. Tarragona. Arola.

CASTELLS, M. (1996) *“El futuro del estado del bienestar en la sociedad informacional”*. Revista Sistema, nº. 131.

— (2003).. *“El poder de la identidad”*. La era de la información. Vol. 2. Madrid, Alianza.

CLEMENTS, K. (1990) *“Toward a Sociology of Security”*, *Conflict Research Consortium*, University of Colorado. Working Paper 90-4, July.

DE BURGOS, J. (1833). *“Instrucción para el gobierno de los Subdelegados de Fomento”*. Gaceta de Madrid, de 3 de diciembre.

DELGADO, M. (1999). *“El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos”*. Barcelona. Anagrama

DE MIGUEL, J. M. (1998), *“Estructura y cambio social en España”*. Madrid, Alianza.

— (2000), Critica del libro de Kenneth F. Ferraro, *“Fear of Crime, Interpreting Victimization Risk”*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 92.

DIKEN, B. y LAUSTSEN, C., (2002) *“Zones of indistinction: security, terror and bare life”*, Space and Culture, 5. Citado por BAUMAN, Z. (2010) en *“Tiempos Líquidos. Vivir en una época de incertidumbre”*. Tusquets Editores, S.A. Barcelona.

DOUGLAS, M. (1996), *“La aceptabilidad del riesgo en las Ciencias Sociales”*. Barcelona, Paidós.

ECHEBURÚA, E., AMOR, P.J., & CORRAL, P. (2002). *“Mujeres maltratadas en convivencia prolongada con el agresor: variables relevantes”*. Acción Psicológica, 2.

ENSEÑAT BEREÁ, A. (2009): *“El concepto de Seguridad nacional en las estrategias de Seguridad nacional. Los nuevos paradigmas de la Seguridad”*. CIT pax – IEEE.

ESTELLA A., TORRES A, CEBADA, A. (2010). *“El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad”*. DD18/2010. Fundación IDEAS, Madrid.

FERNÁNDEZ, E. (2012). *“Policia Local de Catalunya. Integració de la seguretat local en el sistema de Seguretat.”*. SUCPOL. Tarragona.

- (2013). *“Perspectivas en torno a la Seguridad”*. OBETS, Revista de Ciencias Sociales, vol. 8, nº 2, pp. 233-258.

FERNÁNDEZ, E. et Alli (2013). *“Guía per a la l’elaboració de plans locals de seguretat”*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. Departament d’Interior.

FOUCAULT, M. (1997), *“Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión”*. México, DF, Siglo XXI.

— (2006) *“Seguridad, territorio, población”*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FOX, R. (1977). *“Urban Anthropology. Cities in Their Cultural Settings”*. Englewood Cliffs (NJ). Prentice-Hall.

GARCÍA-BORÉS, P. et al. (1994). *“Los no-delincuentes. Cómo los ciudadanos entienden la criminalidad”*. Barcelona. Fundación La Caixa.

GARCÍA BLANCO, J. M. (1993), *“Racionalidad y riesgo en la identidad de las sociedades complejas”*, en EMILIANO LAMO DE ESPINOSA y JOSÉ ENRIQUE RODRÍGUEZ IBAÑEZ (eds.), *“Problemas de Teoría Social Contemporánea”*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

GARLAND, D. (2005) *“La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea”*. Barcelona. Gedisa.

GIDDENS, A. (1998a), *“Sociología”*. Madrid, Alianza.

— (1998b), *“Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea”*. Barcelona, Península.

GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A. (2012). *“La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”*. Documentos de Seguridad y Defensa. La lucha contra el crimen organizado en Europa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa.

GOLDSTEIN, H. (1990), *“Problem-Oriented Policing”*. New York, McGraw-Hill.

GOTTLOB VON JUSTI, J.H., *“Grundsätze der Polizeywissenschaft”*, (Elementos generales de Policía, Gotinga 1756; París 1769; Barcelona 1784).

GUTIÉRREZ, L., (2003). *“Los niños y los desastres”*. Protección Civil (13).

HALL, R.H. (1996). *“Organizaciones: estructuras, procesos y resultados”*. México. Prentice Hall.

HANNERZ, U. (1986). *“Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana”*. México. F.C.E.

HORGAN, J. (2009). *“Psicología del terrorismo”*. Barcelona. Gedisa.

ILUNDÁIN, J.M., (2001). *“Factores de cambio en el entorno”*. Madrid. ESIC.

JEFFERY, C. R.. (1977) *“Crime Prevention Through Environmental Design”*. New York, Sage Publications.

JIMÉNEZ DÍAZ, J. L. (2010). *“La labor fundamental de la Policía Local ante la radicalización islamista”*. Usecnetwork internacional magazine, julio-agosto.

JIMÉNEZ DÍAZ, M^a. J. (2006). *“Seguridad Ciudadana y Derecho Penal”*. Colección de Ensayos Penales, vol. 6. Madrid. Dykinson.

JAIME JIMÉNEZ, O., y DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M. (2010). *“Las estructuras de Seguridad Interior en España: Actores renovados en escenarios de futuro. La Seguridad Integral: España 2020 (V)”*. Fundación Alternativas. Usecnetwork International Magazine. Septiembre.

— (2010) *“El ámbito municipal de la seguridad. La Seguridad Integral: España 2020 (VII)”*. Fundación Alternativas. Usecnetwork International Magazine, diciembre.

KETS DE VRIES, M. y MILLER D., (1993). *“La Organización Neurótica”*. Barcelona, Apóstrofe

LIESCHSTEIN, M. (1970), *“Reducing Crime in Apartment Dwellings: A Methodology for Comparing Security Alternatives”*. Asamblea Anual de la Operations Research Society of America, Washington D.C.

LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1992). *“El control de gestión en la Administración Local”*. Barcelona. Fundemi Books.

— (1995). *“Servir al ciudadano”*. Barcelona, Gestión 2000

LUHMANN. N. (1993), *“The Concept of Risk”*, en *Risk: A Sociological Theory*. Berlin, Walter de Gruyter.

— (1996), *“La modernidad contingente”*, en JOSETXO BERIAIN (Comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona, Anthropos.

— (1998), *“Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general”*. Barcelona, Anthropos.

MANGAS MARTÍN, A. (2011). *“La Estrategia Española de Seguridad”*. IUSTEL. Diario del Derecho, 30-06-2011.

MANUNTA, G. (2002). *“Situating the Concepts of Security and Risk”*, *Security & Risk Studies Institute*, SRSI Paper nº 0.

MARINA, J. A. (2010). *“Las culturas fracasadas”*. Barcelona, Anagrama.

MARTÍN, M. (1990). *“La profesión de policía”*. CIS. Madrid

MARX Y. (1970). *“Prevención del delito. Textos para su estudio 1”*, en RICO, J.M. y SALAS, L. (1988) *“Inseguridad ciudadana y policía”*. Madrid, Tecnos.

MESA, M. (2006). *“Seguridad, desarrollo y objetivos del Milenio”*. Fundación Carolina /Siglo XXI, pp 119-130.

MESCH, G. S. (2000), *“Perceptions of Risk, Lifestyle Activities, and Fear of Crime”*. *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, vol. 21.

MINISTERIO DE IGUALDAD (2009). *“El Consejo de Europa y la violencia de género. Documentos elaborados en el marco de la campaña paneuropea para combatir la violencia contra las mujeres (2006-2008)”*. Cuadernos contra la violencia de género, número 4. Madrid. Documentos. Ministerio de Igualdad.

MINTZBERG, H. (1983). *“La Naturaleza del Trabajo Directivo”*. Barcelona, Ariel

— (1991). *“La estructuración de las organizaciones”*. Barcelona. Ariel.

MORGAN, L. H. *“La Sociedad primitiva”*. Madrid. Ayuso 1971

MORÍN, E. (2004). *“Resistir a la crueldad del mundo”*. Gaceta de Antropología, nº 20, Ed. Handle.

NATIONAL INSTITUTE FOR LAW ENFORCEMENT AND CRIMINAL JUSTICE (1973), *“Deterrence of Crime in an Around Residences”*. Washington, D.C.

NORMANDEAU, A. y HASENPUSH, B. (1980). *“Stratégie de prévention du crime au Canada”*, en RICO, J.M. y SALAS, L. (1988).

OLSON, M. (1992) *“La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos”*. Limusa, México.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1948). Asamblea General. *“Declaración Universal de Derechos Humanos”*. Resolución 217 A (iii) del 10 de diciembre.

— (1970). *“La prevención de la delincuencia en el contexto del desarrollo nacional”*, en RICO, J.M. y SALAS L. (1988). *“Inseguridad ciudadana y policía”*. Madrid, Tecnos.

— (1987). *“Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”*. General Assembly. Annex to document A/42/427. Development and International Cooperation: Environment.

— *“Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”*. Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002)

— (1993). *“Conferencia Mundial de Derechos Humanos”* Viena -18

— (1993). Asamblea General. *“Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”*. Resolución 48/104 del 20 de diciembre.

— (1994). *“Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 1994”*. Oxford University Press. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México D.F.

— (1996) *“Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”*. Nueva York. A/CONF 177/20/Rev.1

— (2003). Comisión de Seguridad Humana (CHS). *“La seguridad humana, ahora. Informe final”*.

— (2005). *“Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres”*. Kobe, Hyogo, Japón. A/CONF 206/6.

— (2009), *“La larga sombra del ganado. Problemas ambientales y opciones”*. Roma. División de comunicación de la FAO.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2011). *“Violencia contra la mujer”*. En internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>

OROZCO, G. (2006). *“El concepto de seguridad en la Teoría de Relaciones Internacionales”*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 72 Fundació CIDOB.

OSCA, A. (2004), *“Psicología de las Organizaciones”*. Madrid, Sanz y Torres.

— (2006). *“Asistencia psicológica en catástrofes y emergencias”* en “Gestión Internacional de Crisis”. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED. Madrid.

ORTEGA CARCELÉN, M. (2012). *“Hacia una nueva Estrategia Global Europea en 2013”*. Real Instituto Elcano. ARI 95/2012. En Internet: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2012_ortega_estrategia_global_europea_elcano

PARK, R. E. (1999). *“La ciudad y otros ensayos de ecología urbana”*. Barcelona. Sebal.

PEGORARO, J. S., (2003). *“Una reflexión sobre la inseguridad”*. Argumentos 1 (2).

PUJADAS, J.J (1996).: *“Antropología Urbana”*. En: Joan Prat y Angel Martínez (eds.): *“Ensayos de Antropología Cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat”*. Barcelona, Ariel.

RAMÓN Y CAJAL, S. (1970) *“El mundo visto a los 80 años”*. Madrid. Espasa Calpe.

RICO, J.M. (1983). *“Policía y sociedad democrática”*. Madrid. Alianza.

RICO, J. M. y SALAS, L. (1988). *“Inseguridad ciudadana y policía”*. Madrid. Tecnos.

ROBERSTON, R. *“Glocalización. Tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad”*. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales.
<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/R%20Robertson.pdf>

RUTTER, M. y GILLER, H. (1988). *“Delincuencia juvenil”*. Barcelona. Martínez Roca.

SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, I., (2005) *“La criminalidad organizada”*. Madrid. Dykinson.

SCHNEIDER, H. J. (1994): *“Causas de la delincuencia infantil y juvenil”*, RDPCrim., Nº 4, UNED, Madrid.

SECRETARIA CENTRAL DE ISO. (International Standardization Organisation). (2005) *“Sistema Internacional ISO 9000. Sistemas de gestión de la calidad – Fundamentos y volcabulario”*. Ginebra-Suiza.

SERRANO MAILLO, A. (2009). *“Introducción a la Criminología”*. Madrid. Dykinson.

SHAHRBANOU, T. (2008). *“Seguridad Humana”*. Redes IDH, número 17.

SIEGRIST, H. (2007). *“Urbanismo y Seguridad. Estrategias Públicas desde la Normativa”*, en *“Ciudades, Urbanismo y Seguridad”*. Ayuntamiento de Madrid. Observatorio de la Seguridad.

SIGNORELLI, A. (1999): *“Antropología urbana”*. Barcelona. Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.

SORROZAS, A. (2013). *“Pensar y actuar estratégicamente en un mundo en cambio: una Estrategia Global Europea”*. Real Instituto Elcano. Elcano Blog. En Internet: <http://www.blog.rielcano.org/pensar-y-actuar-estrategicamente-en-un-mundo-en-cambio-una-estrategia-global-europea/>

STARR, C., *“Social Benefit vs. Technical Risk”*, Science, American Association for the Advancement of Science, Vol. 165, Sept. 1969, en *“Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo”*. CARMONA, O. D. En Internet: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap3.htm>

TAYLOR, I. (1995), *“Crítica del libro de Kenneth F. Ferraro, Fear of Crime, Interpreting Victimization Risk”*. Urban Studies, vol. 32, nº 9.

TONUCCI, F. (2003). *“Cuando los niños dices ¡Basta!”*. Fundación Germán Sánchez Ruipérez

TORRENTE, D. (1997). *“La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía”*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Barcelona.

— (1992). *“Investigando a la policía”*. Reis, 59/1992.

— (2001), *“Desviación y delito”*. Madrid, Alianza.

TRATADO DE GINEBRA de 12 de agosto de 1949. *“Protocolo 1 adicional. Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales”*.

TROJANOWICZ, R. y BUCQUEROUX, B. (1990). *“Community Policing. A contemporary perspective”*. Cincinnati. Anderson Publishing Co.

VALDÉS, A. y col. (1998). *“Ingeniería de tráfico”*. 3ª edición. Madrid. Bellisco.

VERGER, G. (1983). *“El Risk Management. Nueva Estrategia Empresarial”*, Barcelona, Hispano Europea.

VIRGILI, X. (2012). *“El Sistema de Seguretat Pública de Catalunya: reordenació o nova creació?”*. Associació Caps i comandaments de cossos de seguretat local del Vallès Oriental i Vallès Occidental. Mollet del Vallès.

- (2014). *“La fragilitat del rol de Cap de Policia Local (anàlisi de les causes i apunts per a propostes de solució)”*. Associació Caps i comandaments de cossos de seguretat local del Vallès Oriental i Vallès Occidental. Santa Perpètua de Mogoda.

WHITMAN, R.V., et al. (1975), *“Seismic Design Decision Analysis”*, Journal of the Structural Division, ASCE New York, may. Citado por CARDONA, O., en *“Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo”*. Compilación de ANDREW MASKREY en *“Los desastres no son naturales”*. La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (1993)

WILSON, J. Q. y RICHARD J. H. (1985), *“Crime and Human Nature. The Definitive Study of the Causes of Crime”*. Nueva York, Touchstone.

WINSLOW, C. E. (1920). *“The Untilled Fields of Public Health”*, Science 51(1306).

ZEITHAML, V. A., PARASURAMAN, A. y BERRY L. (1993). *“Calidad total en la gestión de servicios”*. Madrid. Díaz de Santos

NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN

- **Ámbito europeo**

COMISIÓN EUROPEA (1990). *“Libro Verde sobre el desarrollo de la normalización europea para acelerar la integración tecnológica en Europa”*. COM (90) 456, octubre.

— (1994). *“Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad”*. Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Aalborg. Dinamarca. 27 de mayo.

— (1996). *“Libro Verde sobre el desarrollo de la normalización europea para acelerar la integración tecnológica en Europa”*. COM (90) 456, octubre.

— (2002). *“Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010; la hora de la verdad”*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. 2002. ISBN 92-894-0337-3.

— (2010). *“Panorama general de la gestión de la información en el espacio de JLS”*. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2010) 385.

— (2010). *“Informe sobre las medidas aduaneras de la UE para hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual. Resultados en las fronteras de la UE-2010”*.

CONSEJO DE EUROPA (1961). *“Carta Social Europea”*. Turín, 18 de octubre.

— (2000) *“Creación de una zona europea de investigación e innovación”*. 14-15. Lisboa.

— (2003). *“Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor”*. Bruselas, 13 de diciembre de 2003.

— (2004). *“Organised crime situation report 2004”*.

— (2006). *“Estudio sobre las medidas y acciones adoptadas por los Estados miembros del Consejo de Europa”*.

— (2007). *“Decisión 2007/779/CE, Euratom de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil”* (Refundición).

— (2008). *“Informe sobre la aplicación de la Estrategia de 2003”*.

— (2008). *“Conclusiones sobre el principio de convergencia y estructuración de la seguridad interior”*. Documento 14069/08, de 24 de octubre.

— (2010). *“Programa de Estocolmo”*.

— (2010). *“Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”*. Secretaría General del Consejo. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Directiva 92/3/Euratom del Consejo de 3 de febrero de 1992, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad.

Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC)

Directiva 2006/117/Euratom del Consejo de 20 de noviembre de 2006, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado.

Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación

Directiva 2009/71/Euratom del Consejo de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

Directiva 2011/70/Euratom del Consejo de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

Directiva 2013/59/Euratom del Consejo de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom.

EUROPOL (2012). *Informe general sobre las actividades de Europol*. La Haya, Fichero 1423-74r2.

- **Ámbito estatal**

Constitución Española de 1978

Gobierno de España (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado

- (2011). *Balance 2010 contra el crimen organizado*. Ministerio del Interior.

- (2011). *“Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014”*.

Ministerio del Interior.

- (2013). *“Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”*.

Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional

Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la Utilización de Videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil

La Ley 7/1985, de 25 de julio, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Ley 20/1985, de 25 de julio, de Prevención de Substancias que pueden generar Dependencia.

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres

La Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas.

Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las Condiciones de Competencia y Seguridad en el Mercado de Transportes por Carretera.

Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, Suministro, Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la cual se modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora (Disposición final primera).

Ley 20/2009, del 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades.

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, modificado por Ley 25/2009, de 22 de diciembre, Ley 18/2009, de 23 de noviembre, Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, Ley 17/2005, de 19 de julio, Ley 62/2003, de 30 de diciembre, Ley 55/1999, de 29 de diciembre, Ley 43/1999, de 25 de noviembre, Ley 11/1999, de 21 de abril, Real decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, Ley 59/1997, de 19 de diciembre y Ley 5/1997, de 24 de marzo.

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio, sobre remisión de las sanciones administrativas y seguimiento de los tratamientos de deshabitación en materia de drogas.

Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en la redacción dada por el Real decreto 116/1998, de 30 de enero, por el Real decreto 137/2000, de 4 de febrero, por el Real decreto 318/2003, de 14 de marzo y por la Sentencia de 27 de octubre de 2004, del Tribunal Supremo (BOE núm. 20, de 24 de enero de 2005).

Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992 las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación i extinción de autorizaciones.

Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, que regula la inspección técnica de vehículos, en la redacción dada por el Real decreto 1357/1998, de 26 de junio, por el Real decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el Real decreto 711/2006, de 9 de junio y por el Real decreto 224/2008, de 15 de febrero.

Real Decreto 1247/1995, de 14 de julio, que aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos.

Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en su redacción dada por orden de 15 de septiembre de 2000, por el Real decreto 3485/2000, de 29 de diciembre, por la Orden PRE/3298/2004, de 13 de octubre, per la Orden PRE/1355/2005, de 16 de mayo, por el Real decreto 711/2006, de 9 de junio, por la Orden PRE/43/2007, de 16 de enero, por la Orden PRE/438/2008, de 20 de

febrero, por Real decreto 224/2008, de 15 de febrero, por la Orden PRE/52/2010, de 21 de enero, por Real decreto 369/2010, de 26 de marzo y por el Real decreto 866/2010, de 2 de julio.

Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, modificado por el Real decreto 894/2002, de 30 de agosto, por Sentencia de 11 de abril de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y por el Real decreto 965/2006, de 1 de septiembre.

Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, en la redacción dada por el Real Decreto 369/2010.

Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en la redacción dada por el Real decreto 965/2006, de 1 de septiembre.

Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, en la redacción dada por la Ley 21/2007, de 11 de julio y por Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.

Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español.

Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los Centros, Establecimientos y dependencias dedicadas a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, se aprueba el texto refundido de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.

Real Decreto Legislativo 1/2008, del 1 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Real Decreto 259/2008, de 8 de marzo, por el que se actualizan las medidas de seguridad en la utilización de las motos náuticas.

Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Real Decreto 1507/2008, de 12 de setiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, en la redacción dada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

Real Decreto 1468/2008, de 5 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la norma básica de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de conductores, en la redacción dada por la Orden PRE/2356/2010, de 3 de septiembre.

Real Decreto 1428/2009, de 11 de setiembre, por el que se modifica el Plan Básico de Emergencia Nuclear aprobado por Real Decreto 1546/2004 de 25 de junio.

Real Decreto 170/2010, de 19 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores.

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Resolución, de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaria, por la que se aprueban las Directrices por las cuales se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de Emergencia Nuclear Exterior en les Centrales Nucleares.

Resolución de 20 de octubre de 2009, de la Subsecretaria, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2009, por el que se aprueba el Plan Director correspondiente al Plan de Emergencia Nuclear Exterior en les Centrales Nucleares de Ascó y Vandellós, Tarragona (PENTA).

Orden de 16 de diciembre de 1998, se regula el procedimiento abreviado de registro y matriculación de las motos náuticas.

Orden INT/1695/2005, de 27 de mayo, por la que se aprueba el Plan de Emergencia Nuclear del Nivel Central de Respuesta y Apoyo.

Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

Orden INT/624/2008, de 26 de febrero, por la que se regula la baja electrónica de los vehículos descontaminantes al final de su vida útil.

Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, del Tribunal Constitucional, en relación al Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa.

Sentencia de 28 de octubre de 2004, de la Sala tercera del Tribunal Supremo, que fija doctrina legal en relación con el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sentencia de 17 de diciembre de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que fija doctrina legal en relación con los artículos 12.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 10.3 del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

- **Comunidad Autónoma de Cataluña**

Generalitat de Catalunya – Departament d'Interior (2010). *“Encuesta sobre la violencia machista en Cataluña”*.

Generalitat de Catalunya - Institut d'Estadística de Catalunya (2010), *Anuario Estadístico de Cataluña*. Barcelona, IDESCAT.

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Ley 12/1987, de 28 de mayo, aprobada por el Parlamento de Cataluña, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor.

Ley 11/1989, de 10 de julio, del Parlamento de Cataluña, modificada por la Ley 11/2005, del 7 de julio, de creación del Instituto Catalán de las Mujeres

Ley 15/1990, de 9 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Ordenación Sanitaria

Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales, del Parlamento de Cataluña. Modificada por ley 25/1998, de 31 de diciembre, Ley 51/2000 de 5 de junio y Ley 4/2003, de 7 de abril.

Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, del Estatuto del Consumidor

Ley 8/1995, de 27 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Atención y Protección de los niños y adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de Protección de los Menores desamparados y de la adopción.

Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Parlamento de Cataluña, del Patrimonio cultural catalán.

Ley 4/1997, de 20 de mayo, del Parlamento de Cataluña, de Protección Civil de Cataluña.

Ley 10/1999, de 30 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos.

Ley 13/2002, de 21 de junio, del Parlamento de Cataluña, de Turismo de Cataluña.

Ley 20/2002, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria.

La Ley 16/2002, de 28 de junio, del Parlamento de Cataluña, de Protección contra la Contaminación Acústica.

Ley 4/2003, de 7 de abril, del Parlamento de Cataluña, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.

Ley 7/2003, de 25 de abril, del Parlamento de Cataluña, de Protección de la Salud

Ley 9/2003, de 13 de junio, del Parlamento de Cataluña, de la Movilidad.

Ley 19/2003, de 4 de julio, del Parlamento de Cataluña, del Taxi.

Ley 12/2007, de 11 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de Servicios Sociales de Cataluña.

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, del Derecho a la Vivienda

Ley 11/2009, de 6 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Regulación Administrativa de los Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas.

Ley 12/2009, de 10 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Educación.

Ley 18/2009, de 22 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de Salud Pública.

Ley 20/2009, del 4 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades.

Decreto 167/1985, de 23 de mayo, determina el procedimiento para la autorización de los establecimientos dedicados a la práctica de camping.

Decreto 319/1990, de 2 de diciembre, del reglamento de la Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor, en Cataluña.

Decreto 174/1992, de 20 de julio, sobre ordenación de la inspección del transporte en Cataluña.

Decreto 243/1994, de 13 de septiembre, por el que se establecen los requisitos que han de cumplir los centros de recogida de animales de compañía abandonados.

Decreto 328/1998, de 24 de diciembre, por el que se regula la identificación y el registro general de animales de compañía.

Decreto 6/1999, de 26 de enero, por el que se establecen las condiciones de mantenimiento de los animales de compañía.

Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la policía de la Generalitat y de las policías locales de Cataluña

Decreto 210/1999, de 27 de julio, por el que aprueba el contenido mínimo para la elaboración y la homologación de los planes de protección civil municipal

Decreto 27/2001, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Asociaciones de Protección Civil de Cataluña

Decreto 28/2001, de 23 de enero, establece las normas sanitarias aplicables a los establecimientos dedicados al tatuaje i/o piercing de Cataluña.

El Decreto 78/2002, de 5 de marzo, que aprueba el Reglamento de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico

Decreto 170/2002, de 11 de junio, de la Generalitat de Cataluña, sobre medidas en materia de perros considerados potencialmente peligrosos.

Decreto 200/2002, de 23 de julio, por el que se regula la señalización de las limitaciones en la venta de bebidas alcohólicas.

Decreto 27/2003, de 21 de enero, de la Atención Social Primaria

Decreto 70/2003, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de reclamación/denuncia en los establecimientos comerciales y en la actividad de prestación de servicios.

Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña

Decreto 245/2005, de 8 de noviembre, se fijan los criterios para la elaboración de los mapas de capacidad acústica.

Decreto 274/2007, de 18 de diciembre, por el que se crea el Observatorio Catalán del Civismo.

Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de protección de los animales.

Decreto 55/2009, de 7 de abril, sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.

Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2009, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica.

Decreto 82/2010, de 29 de junio, de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el catálogo de actividades y centros obligados a adoptar medidas de autoprotección y se fija el contenido de estas medidas.

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

Decreto 112/2010 de 31 de agosto, de la Generalitat de Cataluña, por el que aprueba el Reglamento de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas.

Decreto 187/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, sobre la inspección técnica de los edificios de viviendas.

Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédulas de habitabilidad.

Orden de 11 de julio de 1986, modificada por Orden de 19 de diciembre de 2000, por la que se establecen los requisitos para la instalación y el funcionamiento de los campings.

Orden de 28 de noviembre de 1998, de creación del registro de núcleos zoológicos de Cataluña.

Instrucción 1/2009, de 10 de febrero, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos de carácter personal mediante cámaras con fines de videovigilancia.

Plan General de Seguridad de Cataluña. Ediciones 2006-2007; 2008-2011 y 2012-2014

- **Normativa de otras Comunidades Autónomas**

Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de las Cortes de Aragón

Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. Modificada por Ley 4/2002, de 23 de mayo, habiendo sido declarado inconstitucional, en parte, su artículo 3. Apartado 1, por Sentencia 51/1993, de 11 de febrero, del Tribunal Constitucional

Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias. Modificada por Ley 2/1999, de 4 de febrero; por Ley 2/2000, de 17 de julio; por Ley 9/2007, de 13 de abril; por Ley 9/2009, de 16 de julio

Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.

Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Modificada por Ley 11/2000, de 28 de diciembre; por Ley 10/2006, de 26 de diciembre; y por 16/2010, de 27 de diciembre

Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria.

Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

Ley 8/2002, de 23 de mayo de 2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha

Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears. Modificada por ley 7/2008, de 5 de junio.

Ley 2/2007, de 23 de marzo de Coordinación de las Policías Locales. Del Principado de Asturias

Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra. Modificada por Ley Foral 1/2008, de 24 de enero; por Ley Foral 5/2009, de 29 de mayo; por Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre; y por Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre.

Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia.

Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón.

Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura.

- **Ámbito Municipal de Tarragona**

Ordenanza general de convivencia ciudadana y uso de los espacios públicos de Tarragona, aprobada en Consejo Plenario de 8 de junio de 2005.