

administración & cidadanía.

Sumario_

01 MANUEL GUILLERMO ANTÓN VILLAMIL (UNED), «A prevalencia do poder na formación da política galega de acuicultura». **_02_ RICARD CALVO PALOMARES (Universitat de València), «Axencias de desenvolvemento local (ADL): Unha actividade pública con orientacións de empresa privada?».** **_03_ ANDRÉS CERNADAS RAMOS (Universidade de Santiago de Compostela), «O uso da metodoloxía cualitativa como técnica de investigación social e como ferramenta de avaliación da acción dos gobernantes e a satisfacción dos cidadáns».** **_04_ DRA. LAURA ROMÁN MASEDO (Universidade da Coruña), «A politización da Administración Pública. O concepto e a súa aplicación no caso da Administración Xeral do Estado».** **_05_ MARÍA M. PARDO LÓPEZ (Universidade de Murcia), «Símbolos relixiosos e deber de neutralidade estatal: o suposto dos crucifixos nas aulas como escusa para aproximarse á relación entre relixión e Estado».** **ÁREA TEMÁTICA URBANISMO** **_01_ IÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO (Universitat Pompeu Fabra) e JULI PONCE SOLÉ (Universitat de Barcelona), «Dereito urbanístico e prevención da delincuencia».** **_02_ ÀNGEL SERRANO DE NICOLÁS (Notario de Barcelona), «O acceso á propiedade ou a outras formas de gozo da vivenda protexida: que problemas se presentan na práctica e que solucións poderían ser factibles».** **_03_ EDWARD H. ZIEGLER (Universidade de Denver), «A necesidade de xestión do crecemento megapolitano no século XXI: Planificación urbana rexional e desenvolvemento sustentable nos EUA».**_

Sumario_

01 MANUEL GUILLERMO ANTÓN VILLAMIL (UNED), «La prevalencia del poder en la formación de la política gallega de acuicultura». **_02_ RICARD CALVO PALOMARES (Universitat de València), «Agencias de desarrollo local (ADL): ¿Una actividad pública con orientaciones de empresa privada?».** **_03_ ANDRÉS CERNADAS RAMOS (Universidad de Santiago de Compostela), «El uso de la metodología cualitativa como técnica de investigación social y como herramienta de evaluación de la acción de los gobernantes y la satisfacción de los ciudadanos».** **_04_ DRA. LAURA ROMÁN MASEDO (Universidad de A Coruña), «La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado».** **_05_ MARÍA M. PARDO LÓPEZ (Universidad de Murcia), «Símbolos religiosos y deber de neutralidad estatal: el supuesto de los crucifijos en las aulas como excusa para aproximarse a la relación entre religión y Estado».** **ÁREA TEMÁTICA URBANISMO** **_01_ IÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO (Universitat Pompeu Fabra) y JULI PONCE SOLÉ (Universidad de Barcelona), «Derecho urbanístico y prevención de la delincuencia».** **_02_ ÀNGEL SERRANO DE NICOLÁS (Notario de Barcelona), «El acceso a la propiedad o a otras formas de goce y disfrute de la vivienda protegida: qué problemas se presentan en la práctica y qué soluciones podrían ser factibles».** **_03_ EDWARD H. ZIEGLER (Universidad de Denver), «La necesidad de gestión del crecimiento megapolitano en el siglo XXI: Planificación urbana regional y desarrollo sostenible en los EE. UU.».**_

VOL.4_nº1_2009_ Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

PABLO FIGUEROA DORREGO.
[Director de la Escuela Gallega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS.
[Universidad de Santiago de Compostela].

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE.
[Universidad de Santiago de Compostela].

_VOCALES

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidad de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidad de A Coruña].

ROMAIN PASQUIER.
[Centro de investigaciones sobre la acción
política en Europa, CRAPE-CNRS – Rennes].

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.
[Universidad de Vigo].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidad de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidad de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.
[Universidad de Varsovia, Centro de
Estudios Latinoamericanos].

_ *Administración & Ciudadanía* se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, *Administración & Ciudadanía* ofrece un número anual de contenido monográfico.

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana.

_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCUELA GALLEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Interlingua Traduccions, S.L.

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL:

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los contenidos de esta publicación. Estas opiniones son responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



_ ARTÍCULOS	[7-112]
_ Antón, M.G. (UNED), «La prevalencia del poder en la formación de la política gallega de acuicultura».	[9-30]
_ Calvo, R. (Univ. Valencia), «Agencias de desarrollo local (ADL): ¿Una actividad pública con orientaciones de empresa privada?».	[31-42]
_ Cernadas, A. (Univ. de Santiago), «El uso de la metodología cualitativa como técnica de investigación social y como herramienta de evaluación de la acción de los gobernantes y la satisfacción de los ciudadanos».	[43-61]
_ Román, L. (Univ. A Coruña), «La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado».	[63-83]
_ Pardo, M ^a M., (Univ. Murcia), «Símbolos religiosos y deber de neutralidad estatal: el supuesto de los crucifijos en las aulas como excusa para aproximarse a la relación entre religión y Estado».	[85-112]
_ ÁREA TEMÁTICA DE URBANISMO	[113-196]
_ Ortiz, I. (Univ. Pompeu Fabra) y Ponce, J. (Univ. Barcelona), «Derecho urbanístico y prevención de la delincuencia».	[115-151]

_ Serrano de Nicolás, A., «El acceso a la propiedad o a otras formas de goce y disfrute de la vivienda protegida: qué problemas se presentan en la práctica y qué soluciones podrían ser factibles».	[153-167]
_ Ziegler, E.H. (Univ. Denver), «La necesidad de gestión del crecimiento megapolitano en el siglo XXI: Planificación urbana regional y desarrollo sostenible en los EE. UU.».	[169-196]
_ SUMMARY	[197-198]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[199-200]
_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN	[201-202]



Artículos

La prevalencia del poder en la formación de la política gallega de acuicultura



& Resumen/Abstract: *El contenido de este artículo forma parte de un trabajo de mayor extensión titulado «La formación de la agenda de la política gallega de acuicultura marina»¹, que explora las capacidades explicativas de distintos enfoques y modelos del proceso de formación de las agendas y la influencia de las distintas variables que lo determinan, y pone de manifiesto la relevancia de la estructura de poder político y económico en la toma de decisiones relacionadas con el proceso que llevó a la aprobación del Plan Gallego de Acuicultura.***&**

& Palabras clave: acuicultura, agenda, elección racional, institucionalismo, pluralismo

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la formación de la agenda de la política de acuicultura marina en la Comunidad Autónoma de Galicia, materializada en el proceso seguido para la redacción, tramitación y aprobación del Plan Gallego de Acuicultura, que, en esencia, es una revisión del Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria aprobado definitivamente en el 2005 por el Gobierno del Partido Popular. Lo que, atendiendo a su denominación, podría entenderse como una propuesta de planificación general del sector, en realidad se ocupa únicamente de la fracción dedicada a la cría de peces para el consumo y, más concretamente, a las empresas productoras de rodaballo.

Según el Instituto Galego de Estatística, en el año 2004 el sector de la acuicultura marina, que agrupa las actividades de cría de peces, crustáceos y moluscos y el cultivo de plantas de interés económico, ocupaba en Galicia a 4600 personas, de las que únicamente 150 ejercían su actividad en las instalaciones dedicadas a la producción de rodaballo. El Anuario de Pesca 2007, publicado por la Consellería de Pesca, indica que la producción acuícola gallega, que representa más del 80 % de la nacional, fue de 310 000 tm y alcanzó un valor superior a 215 millones de euros. El mejillón, con el 96 % de la producción y el 63 % de la facturación, seguido a mucha distancia por el rodaballo, con solo un 2 % del peso pero una participación del 22 % en la facturación, fueron las principales especies de cultivo. La acuicultura marina en su conjunto aporta ahora el 0,4 % al PIB gallego, del que algo menos de la cuarta parte corresponde a la producción de peces de crianza.

A diferencia de las demás actividades del sector, la cría de peces presenta una elevada concentración. Veintiséis instalaciones pertenecientes a veinte empresas, algunas de ellas vinculadas por participaciones de capital, son las responsables de la totalidad de la producción. Stolt Sea Farm, perteneciente al grupo Stolt-Nielsen —de capital noruego, aunque radicado en Luxemburgo—, concentra las cinco mayores instalaciones y más del 75 % de la producción. Agrupada con las diez empresas más representativas del sector en la Asociación de Productores de Rodaballo, constituyeron, bajo los auspicios de la Xunta de Galicia, el Clúster de la Acuicultura de Galicia, que cuenta con el apoyo financiero de las dos cajas de ahorro gallegas.

El documento recientemente aprobado por el Consello de la Xunta prevé la creación de trece plantas nuevas y la ampliación de once de las ya existentes, para lo que la administración proyecta expropiar una superficie próxima a los 3 millones de metros cuadrados y estima una inversión de casi 400 millones de euros, procedentes en buena parte del erario público.

Las expectativas a medio y largo plazo sobre las granjas marinas son contradictorias. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) pronostica que, en el 2030, más de la mitad de los productos marinos que se consuman procederán de la acuicultura y coincide, aunque bajo criterios de explotación totalmente diferentes, con la opinión de las administraciones, los empresarios del sector y los técnicos afines al considerar que el incremento de la cría de peces podría ser la solución a la crisis generada por la sobreexplotación de los caladeros. Por el contrario, científicos adscritos a los departamentos de Biología Marina de las universidades gallegas apuntan a la acuicultura como uno de los factores que pueden agravarla, debido al incremento de las necesidades de harina de pescado para la fabricación de piensos, procedente en su mayoría de la pesca extractiva². Por este motivo, por los problemas derivados del impacto económico, social y ambiental de las instalaciones, y por las propias limitaciones de ubicación y espacio, existen serias dudas sobre la

sostenibilidad de las granjas de peces, al menos en su concepción actual. Si a ello se añade la progresiva reducción de las ayudas públicas en los próximos años, el incremento de las exigencias medioambientales en los países desarrollados y la competencia de los países sudamericanos, asiáticos y africanos, cabe pronosticar un alto riesgo de deslocalización de las instalaciones a medio y largo plazo. La decisión de Pescanova de trasladar a Portugal la instalación proyectada en Galicia, como reacción a la negativa a aceptar su propuesta de localización por motivos ambientales, o las amenazas de Stolt Sea Farm de ubicar su nueva piscifactoría en Marruecos, de no contar con el beneplácito inmediato del Gobierno gallego, parecen confirmar esta posibilidad.

La Consellería de Pesca mantiene que el objetivo de la política que pretende desarrollar el Plan Gallego de Acuicultura es generar crecimiento económico y empleo, mejorar la calidad de vida en los entornos de las plantas de producción y provocar un cambio estructural importante, ya que aspira a sustituir el hueco que está dejando la pesca extractiva. Considerados los presuntos intereses reales del Gobierno gallego y de las empresas, las cifras de empleo en el sector y las externalidades previsibles, desde el punto de vista público, y tal como la plantea la Xunta de Galicia, puede calificarse como una política económica dirigida a incrementar el producto interior de la Comunidad, sin que quepa hacer predicciones sobre su posible distribución. De carácter eminentemente cualitativo, sus aspiraciones macroeconómicas son discutibles, ya que su influencia queda reducida a una pequeña fracción del sector de la acuicultura, las granjas marinas. No obstante, en un entorno de globalización como el actual, solo es posible acreditar un objetivo principal a corto plazo: fomentar el crecimiento de una fracción del sector, financiando directa e indirectamente a determinados grupos empresariales con fondos públicos europeos³, ya que, a día de hoy, es imposible defender la permanencia a largo plazo de las granjas en Galicia.

Por lo tanto, las decisiones relacionadas con la política de la acuicultura gallega adquieren una gran relevancia por las consecuencias económicas y sociales que pueden generar para el futuro de la Autonomía y, en especial, por el fuerte impacto que provocarán en las zonas afectadas, con la implantación o la ampliación de las granjas. Otros sectores económicos como el turismo, la pesca de bajura o el marisqueo, que en la actualidad generan la mayor parte de los ingresos de los residentes, pueden resultar seriamente perjudicados, así como otras actividades relacionadas con la acuicultura, de la que el sector de la piscicultura representa solo una pequeña fracción. Como consecuencia, la propuesta defendida por la Consellería de Pesca y el Clúster de la Acuicultura está siendo polémica y controvertida a todos los niveles y ampliamente contestada por los potenciales afectados, por las instalaciones y por las organizaciones ecologistas.

2. ACTORES: AGREGACIÓN E INTERACCIÓN

Frente a un grupo monolítico favorable al Plan, integrado por el Gobierno y las empresas representadas en el Clúster —que es el que realmente inicia el proceso—, surge un conglomerado social extremadamente fragmentado, compuesto por distintas organizaciones de afectados y colectivos ecologistas más o menos organizados, que incluso pueden rivalizar entre sí en términos ideológicos, de preferencias y de definición del problema, y cuya participación se manifiesta a partir de la exposición pública del documento de revisión.

La Xunta de Galicia ostenta el papel de actor gubernamental principal, personificado en la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos como responsable de la tramitación administra-

tiva del Plan. Tienen la iniciativa y considerables recursos para imponer su política: capacidad normativa y coactiva; disponibilidad de medios técnicos y jurídicos «gratuitos»; acceso a la práctica totalidad de la información disponible, y capacidad de influencia en foros públicos y medios de comunicación. A partir de las declaraciones públicas de la titular y de otros cargos de la Consellería, se deduce la intención de imponer dicho Plan sin ningún tipo de negociación con los afectados, adoptando una actitud manifiesta de defensa de las posiciones representadas por el sector empresarial. De las 1040 alegaciones presentadas durante el periodo de exposición pública, únicamente fueron tomadas en consideración algunas relacionadas con la afectación a terrenos integrados dentro de la Red Natura 2000, terrenos catalogados como yacimientos arqueológicos o aquellos incluidos dentro de sus áreas de respeto⁴.

En íntima relación con la Consellería, las principales empresas productoras de rodaballo, individualmente y de forma integrada a través del Clúster de la Acuicultura de Galicia, actúan en defensa del Plan. Como recoge la página 7 del Plan Sectorial aprobado definitivamente en el 2005 por el anterior Gobierno del Partido Popular, el documento fue redactado por el Clúster, aunque ahora es la Consellería de Pesca quien dice asumir la responsabilidad de los trabajos de redacción. En cualquier caso, con ligeras modificaciones, exigidas por requerimientos ineludibles de la legislación vigente e impuestos por la Unión Europea para el acceso a financiación pública, la política acuícola ahora propuesta supone la continuidad de la inicialmente inspirada por los grupos empresariales interesados, totalmente independiente de los avatares electorales. Dichos grupos disponen de elevados recursos económicos y de mayor libertad que la Administración para utilizarlos, con el incentivo añadido que supone la posibilidad de recuperar sus inversiones con creces y la de acceder a financiación pública para sus proyectos.

Coincidiendo con la exposición pública de la revisión del Plan y debido, principalmente, a su difusión a través de Internet, surge la reacción de aquellos individuos y colectivos que están afectados directamente por las expropiaciones proyectadas para la construcción o ampliación de las instalaciones, o que se sienten perjudicados por razones patrimoniales, profesionales o comerciales. Alegan, entre otras externalidades negativas, razones económicas, sociales, urbanísticas y medioambientales. Se aglutinan en plataformas vecinales que integran a los afectados por una determinada instalación, aunque se observan ciertos intentos de coordinación y agrupación a mayor escala. Cuentan con escasos medios económicos y su principal recurso es la movilización social. Su actuación se centra en trasladar el conflicto a la calle realizando manifestaciones y protestas, tratando de conseguir la atención de los medios de comunicación, para hacerse visibles y trasladar así su visión del problema a la opinión pública en busca de apoyo social. En caso de que puedan probar una actuación de la Administración contraria a derecho, también pueden solicitar amparo ante los tribunales de justicia, determinados órganos administrativos y el defensor del pueblo; de hecho, algunos grupos de afectados ya han iniciado procedimientos de reclamación por vía administrativa y judicial.

La actuación de las agrupaciones y asociaciones de carácter ecologista se ha concentrado fundamentalmente en la defensa de las zonas afectadas por el Plan relacionadas con algún tipo de protección medioambiental y, en especial, de las zonas incluidas en la Red Natura. En general, apoyan y participan en las movilizaciones convocadas por los afectados, y sus amenazas de emprender acciones de protesta, administrativas y judiciales han adquirido especial vehemencia desde el momento en que se produjo la aprobación del Plan.

Los medios de comunicación se han decantado a favor de la política defendida por la Xunta de Galicia, aunque no de forma manifiesta. Las noticias dedicadas a exaltar las

bondades del Plan, de procedencia gubernamental o empresarial, han recibido un tratamiento preferente en tamaño, ubicación y profusión de gráficos y fotografías. Mientras, la publicación de las acciones y opiniones en contra se ha limitado, en la mayoría de los casos, a las ediciones locales.

La motivación para participar en un proceso de políticas viene determinada por la necesidad de los distintos actores de apoyar o defender sus intereses y preferencias. Los objetivos formales que mueven a los distintos actores se pueden deducir de las declaraciones públicas que realizan. En cuanto a los intereses reales, la mayoría de las veces tienen que limitarse a meras suposiciones o a presunciones a partir de los hechos que protagonizan, ya que las propuestas que formulan públicamente no siempre manifiestan con claridad los intereses reales perseguidos. En el caso analizado, los intereses reales de los principales participantes son evidentes, con la excepción de los que afectan a los actores gubernamentales. La tabla 1 clasifica a los distintos actores y resume sus atributos fundamentales.

El que un asunto merezca la atención de las autoridades públicas tiene que ver con su definición como problema, y no con la existencia objetiva y técnica del mismo (Grau, 2002). Incluso, en muchos casos, los problemas no existen, sino que son contruidos, al ser definidos subjetiva e interesadamente por los actores implicados, con lo que su caracterización se ve influida por sus valores e intereses y por los objetivos que persiguen (Ortega y Ruiz, 2000). La realización de cambios en la definición se convierte, en muchos casos, en la mejor vía para conseguir la atención de los poderes públicos (Turner, 1997). En general, la discusión sobre la definición de los problemas se centra en el interés de los actores con capacidad de influencia para perseguir una definición concreta, capaz de asegurar la satisfacción de determinadas preferencias o la exclusión de otras; los excluidos tratarán de lograr la redefinición del asunto o, al menos, maximizar la atención externa (Baumgartner y Jones, 1993; Cairney, 2007).

En función del actor o grupo considerado y de su posición frente al problema, es posible establecer, al menos, tres definiciones básicas o elementales: las empresas del sector —representadas por el Clúster— defienden una visión económica; los afectados caracterizan la cuestión fundamentalmente a partir de aspectos sociales, y los ecologistas se centran en argumentos medioambientales. En el caso de la acuicultura gallega, la definición surge en el ámbito empresarial y se traslada al gubernamental, y no es hasta que el Plan adquiere difusión pública, coincidiendo con el procedimiento de exposición, cuando los distintos colectivos opositores tratan de redefinirlo de acuerdo a sus intereses.

La confluencia de intereses que se pone en evidencia con las definiciones del problema determina las relaciones entre los distintos actores y, como consecuencia, justifica la formación de redes de políticas y su tipología. El concepto de red de política (*policy network*) surge ante la imposibilidad de sostener una separación neta y clara entre los distintos actores implicados en cualquiera de las fases del proceso de las políticas, por lo que resulta útil adoptar una unidad analítica capaz de incluir a todos los participantes, junto a sus relaciones e interacciones. Puede definirse como el conjunto de actores relacionados con una política concreta, conectados entre sí por relaciones financieras, administrativas o ideológicas que, de una u otra forma y en menor o mayor grado, influyen durante el proceso de elaboración e implementación de las políticas (Subirats, 1989). Una red de políticas representa un grupo limitado, concreto e identificable de actores públicos y privados, que controla la asignación de recursos en un ámbito de actuación definido de una o varias políticas públicas, con una

estructura de relaciones y poder propia y estable, dotada de un cierto grado de institucionalización (Jordana, 1995).

Heclo introdujo el término de red de asunto (*issue network*) para definir la formación de grupos de interés no estables en torno a una determinada política o asunto puntual, caracterizados por la intervención de un gran número de actores con un grado variable de continuidad, compromiso y dependencia mutua (Heclo, 1993). Marsh y Rodhes distinguen entre comunidades de las políticas (*policy communities*), agrupaciones cerradas constituidas en torno a políticas sectoriales, relativamente estables y con continuidad en el tiempo, y redes de asuntos (*issues networks*), más abiertas e inestables, y sujetas a cambios determinados por la evolución de una situación o problema concreto (Marsh y Rhodes, 1992). Mientras en el primer caso la imposición de restricciones a efectos de exclusión de otros actores es una característica esencial, en el segundo es difícil establecer y mantener cualquier tipo de limitación (Cairney, 2007). La clasificación entre las distintas acepciones de red de política está determinada por la cantidad de participantes que la integran, la facilidad de acceso, la interdependencia, la estabilidad, el consenso interno, los intereses afectados, su modo de relacionarse, el espacio político de discusión y los recursos puestos en juego. Por lo tanto, las características de las redes de políticas dependen del número de actores, de sus estrategias y relaciones, de la estabilidad, del grado de institucionalización, de los juegos de interacción, de la distribución del poder y de las reglas de conducta (Martín, 2002).

Dentro de una red existe una relación de poder en función del tipo y la cantidad de recursos de que dispone cada uno de los actores: autoridad, medios económicos, legitimación política, recursos políticos, información, capacidad organizativa, etc., con efectos sobre el grado de control y las relaciones e interdependencias mutuas. En la relación entre los participantes siempre existe algún elemento que pueda ser objeto de intercambio, por lo que todos disponen al menos de una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación. Cada actor tiene diferentes recursos y distinto grado de poder, pero, para alcanzar sus objetivos, depende del tipo y del nivel de poder que poseen los demás, por lo que deberán intercambiarlos o ponerlos en común. Por lo tanto, la interdependencia no entra en contradicción con la asimetría de recursos (Subirats, 1989).

De existir, las redes de políticas en general, y las comunidades en particular, tienen una gran influencia en la formación de la agenda política. Ninguno de los actores consigue individualmente el control total de las políticas, y el papel de los intereses económicos adquiere la misma importancia que los compromisos ideológicos o emocionales. Las políticas públicas se explican a partir de las características de la red o estructura de interacción en la que se producen. Redes de asuntos y comunidades de las políticas permiten explicar la relación e integración de los actores participantes (Martín, 2002). Partiendo de esta concepción del proceso de las políticas, las conexiones entre la estructura de poder y la formación de la agenda son claras. La limitación del número de participantes, la selección de los asuntos y la amplitud del debate, el encuadre y la definición de los problemas de una forma determinada son atributos que caracterizan a un determinado modelo de red (Cairney, 2007).

En la terminología de Marsh y Rodhes, en el caso estudiado es posible diferenciar la constitución de una comunidad de la política, integrada por el Gobierno y las empresas, y una red de asunto, constituida por afectados y ecologistas. Mientras la cercanía, compatibilidad o complementariedad de las definiciones —y, por lo tanto, de intereses y motivaciones— acerca a la

Xunta de Galicia y a las empresas, el mayor distanciamiento y la dispersión entre la pluralidad de actores contrarios al Plan dificulta su coordinación y agrupación en un frente común.

En un escenario como el descrito se desarrolla el proceso de la política ligado al debate del Plan Gallego de Acuicultura. Durante el proceso de diseño, la información relativa al Plan aprobado inicialmente en el 2005 y a su actual revisión únicamente estuvo accesible para la Administración y las empresas del sector, mientras que permaneció oculta para la opinión pública en general —y los afectados en particular—, siguiendo un claro proceso de exclusión de actores. Es a partir de la exposición pública cuando el problema trasciende a los demás actores interesados. Las relaciones dentro de la comunidad integrada por Gobierno y empresas se han reducido, desde el principio, a la esfera privada en un ámbito extremadamente cerrado. La Consellería de Pesca evita la discusión en el marco de las arenas formales, representadas fundamentalmente por el Parlamento gallego, y trata de reducir los posibles impactos sobre la opinión pública en las informales. Medios de comunicación, Internet y las protestas callejeras se convierten en los escenarios por excelencia del enfrentamiento entre el Gobierno, las empresas, los ecologistas y los afectados. En todo momento se pone de manifiesto la gran diferencia de recursos entre los contendientes.

3. FORMACIÓN DE LA AGENDA

Desde el punto de vista de la teoría de las políticas, una agenda es un conjunto o catálogo de asuntos que, en un determinado momento, concentra la atención de los actores o del público en general (Kingdon, 1984). Se denomina «agenda pública» a la configurada por las demandas y pretensiones de los ciudadanos en un momento determinado, que se consideran susceptibles de intervención legítima de los poderes públicos, y «agenda gubernamental o política» a la conformada por los problemas que adquieren la categoría de públicos y, por ello, son objeto de atención, análisis y toma de decisiones de los poderes públicos (Cobb y Elder, 1972). La agenda de los medios de comunicación incluye aquellos asuntos que son objeto de su atención.

La acuicultura es un asunto recurrente en la agenda política gallega. No obstante, asciende a los primeros puestos a partir del 2004, cuando el Clúster de la Acuicultura de Galicia, después de redactar el Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria, utiliza con fuerza sus recursos de persuasión frente a la Consellería de Pesca, quien lo hace suyo, hasta que es aprobado definitivamente por el Consello de la Xunta del Partido Popular⁵. El Gobierno ha procurado con cierto éxito que no trascendiese a la ciudadanía, por lo que la entrada en la agenda pública se produce mucho después. La obligación legal de someter el Plan a exposición pública, tanto en el 2005 por el Partido Popular como en el 2007 por el Partido Socialista, supuso su divulgación. En el primer caso, la proximidad de las elecciones, la escasa atención de los medios y hasta una denominación cuidadosamente seleccionada, provocaron que pasase prácticamente desapercibido para la opinión pública. En el 2007, el problema accedió ya definitivamente y con fuerza a la agenda pública, cuya evolución parece haber determinado la de la agenda de los medios de comunicación representada en el gráfico 1.

De acuerdo con la definición de Kingdon, el proceso de formación de la agenda política consiste en delimitar el conjunto de asuntos que, en un momento determinado, constituyen el foco de atención del gobierno (Cairney, 2007). Es el proceso a través del cual determinados problemas llegan a merecer su atención seria y activa y se transforman en asuntos objeto de políticas públicas (Aguilar, 1993; Ortega y Ruiz, 2000).

La decisión de incorporar un problema a la agenda es un proceso no estructurado, coyuntural y complejo, marcado por la inseguridad y la incertidumbre, determinado por los valores sociales y por los valores, circunstancias e intereses del decisor que dominan en un momento concreto, y en la que determinados actores influyen de manera notoria: grupos de presión, medios de comunicación o aquellos que detentan el poder en la sociedad. Dicha decisión puede estar estimulada o desincentivada por la concurrencia de ciertos factores: crisis, escándalo, alarma, emergencia o especial relevancia; impacto emocional o sentimental; magnitud de la población afectada; repercusiones de carácter general; momento del ciclo político; inclinación de la opinión pública o situación del estado de ánimo nacional; papel de las tradiciones y la cultura dominante; propuesta de redistribución del poder o de la riqueza implícita a la decisión, o simplemente porque el asunto se pone de moda (Subirats, 1989; Hogwood y Gunn, 1984; Ortega y Ruiz, 2000). El factor ideológico también es importante. La coherencia de un determinado asunto con la ideología del gobierno o con la predominante en la sociedad facilita su inclusión en las agendas (Turner, 1997).

Los problemas pueden ser elegidos por los responsables de las políticas como consecuencia de sus propios deseos y preferencias, o venir impuestos por la presión de afectados o interesados externos al sistema de decisión (Grindle y Thomas, 1991). Indiscutiblemente, el Gobierno es el principal actor que contribuye a la formación de su propia agenda, pero no es el único. Los denominados *agenda-setters* actúan en representación de determinados intereses y tienen el poder suficiente como para influir en los poderes públicos e impulsar el acceso de sus asuntos a la agenda política.

Por lo que se refiere a la acuicultura gallega, ninguno de los actores niega la necesidad de planificar el desarrollo del sector, más aún considerando la situación de ilegalidad que afecta a la práctica totalidad de las plantas existentes, pero cada uno de ellos por diferentes motivos. Aunque sería posible diseñar un amplio abanico de políticas, un *agenda-setter* o emprendedor con importantes recursos —el Clúster de la Acuicultura de Galicia— consigue impulsar una política representada instrumentalmente por el Plan Gallego de Acuicultura, que pone a disposición de un actor político receptivo. Dos circunstancias pueden haber sido determinantes para ello: la presión ejercida por el Gobierno central en relación con el mandato de la ley de costas, que obliga a retirar las instalaciones fuera de la zona de dominio público, y la política de subvenciones de la Unión Europea, que el Plan estima en el 50 % de la inversión total⁶.

En esencia, la formación de la agenda se produce como manifestación de un ejercicio de poder a la hora de tomar decisiones dentro de un contexto político determinado (Cairney, 2007). Es un proceso eminentemente político en el que compiten no solo asuntos y actores, sino también diferentes definiciones de los problemas en liza (Delgado, 2002). Cada actor trata de impulsar sus puntos de vista y presiona para que un tema sea objeto de atención, o, por el contrario, trata de evitar que sea percibido como un problema. En el debate político lo más importante no es quién tiene razón ni quién aporta los mejores argumentos técnicos o científicos. Lo fundamental es la capacidad de definir conceptual y cognitivamente el problema que hay que resolver, de persuadir a los demás de que las ideas y alternativas defendidas son la mejor manera de resolver los problemas colectivos, de convencer de sus posiciones a la mayor parte de la gente o de los actores. Subirats defiende que, en democracia, las decisiones son básicamente el resultado del consenso, el resultado de la construcción de mayorías que apoyen explícita o implícitamente una u otra decisión. El problema estriba en definir e impulsar políticas y medidas que congreguen el máximo consenso social posible,

el mayor número de individuos y grupos sociales, y que reduzcan la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que se oponen a ellas. De ahí la gran importancia de los medios de comunicación en la conformación de esa opinión pública, de esa mayoría de consenso que busca el político (Subirats, 2001).

Hall, Land, Parker y Webb sostienen que los gobiernos evalúan principalmente tres factores para determinar sus prioridades para la acción política y, por lo tanto, para la elaboración de la agenda política: la legitimidad, la viabilidad y el apoyo, este último referido a las posibles consecuencias electorales que, para los gobiernos, puede conllevar actuar en una determinada dirección. El Gobierno debe retener o ganar el apoyo de grupos e individuos que le garanticen el soporte electoral suficiente para ser reelegido y mantenerse en el poder, pero también de aquellos que, con sus decisiones, determinan los niveles de inversión y, consecuentemente, de crecimiento económico y de empleo; y, desde el punto de vista de un partido político, realice o no funciones de gobierno, el de aquellos que lo financian de forma transparente u opaca. Existen ejemplos de casos en los que las autoridades gubernamentales desarrollan políticas que, por sus características, pueden reducir su apoyo social. Debe suponerse que sopesan los beneficios que les reportará y el coste de la previsible pérdida de apoyo (Hall et al., 1975; Turner, 1997). Como fácilmente se puede demostrar en el caso en estudio, en el peor de los supuestos, la pérdida de apoyo electoral no será significativa, por lo que, sean cuales sean las compensaciones que reciben los actores gubernamentales por prestar atención a la propuesta de los potenciales beneficiarios, el saldo probablemente será positivo.

En resumen, a través de la agenda se ponen en evidencia los intereses y objetivos que mueven al Gobierno, sus principios éticos y morales y su ideología, si existe diálogo y búsqueda de consenso social o se imponen los intereses de determinados actores. Cuando el Gobierno realiza un proceso de selección de problemas, está sometido a presiones de los distintos actores, lo que hace que el acceso a la agenda política no sea libre o neutral (Meny y Thoenig, 1992). Los gobiernos pueden ser más sensibles a las demandas de determinados grupos en relación a su poder fáctico o económico o por afinidad ideológica, con lo que las agendas gubernamentales «son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos» (Pallarés, 1988: 152).

4. PODER E INFLUENCIA

Dado que los recursos no están equitativamente distribuidos, la capacidad de influencia de los actores en el proceso político es notablemente diferente. La concepción monocéntrica de la ciencia política resalta el papel de los actores verdaderamente poderosos que intervienen en las decisiones relacionadas con las políticas; la policéntrica se basa en la negociación de intereses que se produce entre los distintos actores que intervienen en el diseño de la política (Corzo, 2002).

La perspectiva pluralista del proceso político se ocupa del análisis empírico de las estrategias, decisiones y actuaciones de los diversos grupos que intervienen. Estudia qué es lo que desean, hasta dónde llegan para lograrlo y cómo tratan de persuadir a los poderes públicos para que actúen de una determinada manera. Pretende, por tanto, verificar la influencia de la totalidad de los actores que configuran la agenda pública y cómo intervienen en la formación de la agenda política (Martín, 2002). La visión clásica asume una distribución social del poder en la que ningún actor ocupaba una posición dominante (Real, 2000). La búsqueda

del consenso entre los múltiples intereses en conflicto preside la elaboración de las políticas. Los poderes públicos son neutrales y persiguen la adecuada resolución de los problemas a través de la mediación entre los grupos y las políticas resultantes. Un problema accede a la agenda cuando existe alguna solución viable y su significado social y el apoyo que despierta alcanzan la entidad o masa crítica suficiente, y asciende de nivel a medida que aumenta el número de personas afectadas. Aunque son los poderes públicos quienes formulan la agenda política, el resto de los actores participantes pueden exponer sus reclamaciones durante el proceso (Martín, 2002).

El neopluralismo sigue manteniendo que el Estado es ampliamente receptivo a las demandas de los grupos organizados, pero toma en consideración el encapsulamiento y la fragmentación sectorial de las políticas públicas (Real, 2000). Reconoce que algunos grupos gozan de acceso privilegiado a la elaboración de las políticas y consiguen que sus prioridades gocen de influencia sobre las decisiones que se adoptarán, pero que los demás agentes siempre disponen de cierta capacidad para modificarlas. La visión elitista del pluralismo admite la prevalencia de los intereses económicos de los productores y empresarios en determinados sectores o subgobiernos, aunque del enfoque original mantiene la existencia de poderes compensatorios junto a la presencia de un órgano público con cierta autonomía dentro de cada área de políticas (Martín, 2002).

Baumgartner y Jones sostienen que un marco pluralista se caracteriza por la interacción de las creencias y los valores que afectan a una política específica —que denominan idea de la política— con el conjunto de instituciones políticas existentes, que constituyen una jurisdicción o ámbito de competencia. El modelo propuesto para explicar la creación de los subsistemas parte de la suposición de que los actores utilizan una estrategia dual. Tratan, por una parte, de controlar o manipular la idea transmitida del problema, y por otra, de ajustar a su conveniencia la lista de participantes en el debate, trasladándolo a la jurisdicción más adecuada a sus intereses. Aunque la creación de un subsistema favorezca inicialmente a un individuo o grupo determinado, siempre existen vías institucionales a través de las que canalizar las reclamaciones de los afectados o terceros interesados excluidos del proceso. Los subsistemas o monopolios de la política, aunque resistentes al cambio, pueden llegar a desaparecer si sus adversarios son capaces de desvirtuar la idea que los caracteriza o cambiar sustancialmente las jurisdicciones en las que se desarrollan (Baumgartner y Jones, 1991). Sin embargo, el caso contrario también es cierto: si los actores con capacidad de presión o influencia no logran sus propósitos en una determinada jurisdicción, pueden intentarlo en otra que pueda resultar más receptiva (Cairney, 2007).

Las visiones pluralistas, aún manteniendo como elementos fundamentales las intenciones de los actores y su influencia en el resultado político en función del grado de acceso a los recursos, han ido incorporando progresivamente explicaciones de carácter estructural, aunque limitadas a un giro hacia posturas institucionalistas. Se toman ahora en consideración los niveles de institucionalización, de estabilidad y de interrelación entre los actores característicos de las distintas nociones de redes de las políticas (Jordana, 1995). Las perspectivas estructuralistas propiamente dichas, y en particular el análisis marxista y neomarxista, basan sus explicaciones del proceso político en factores sociales y económicos, y niegan o limitan la importancia de las variables políticas. Defienden que los estados, y por extensión, las organizaciones políticas, son estructuras de naturaleza exclusivamente económica que reflejan las relaciones de dominación existentes en la sociedad en cada momento histórico, y que son las

que ineludiblemente determinan el proceso y los resultados de las políticas. La relajación del componente económico de las teorías marxistas permite generalizar las perspectivas elitistas que —aunque sostienen una visión de las políticas basada en la existencia de una clase dirigente o élite que concentra el poder político y económico más allá de las adscripciones o diferencias partidistas— permiten estudiarlas concediendo mayor autonomía al comportamiento de los individuos. No obstante, mantienen que las políticas públicas tienden a reflejar las preferencias de poderosas minorías bien organizadas más que las del conjunto de la ciudadanía (Torreblanca, 2005).

En el proceso de construcción o de bloqueo de las políticas, es incuestionable la influencia de la capacidad de *lobby* o presión que poseen ciertos actores, que utilizan todo tipo de recursos para alcanzar sus objetivos. No se puede dar por supuesto que las prioridades con las que operan los poderes públicos sean aquellas consideradas socialmente como más urgentes, ni que el proceso de construcción de las políticas se ajuste a las necesidades del conjunto de actores implicados. «La pluralidad de actores presentes en las políticas, o la aparente capacidad de todos ellos de influir en el proceso de elaboración de esas políticas, no nos debería hacer olvidar la clara desigualdad de recursos con que cuentan en el escenario público» (Subirats, 2001: 262).

El sistema político español ha mantenido tradicionalmente una tendencia a la opacidad de los escenarios de decisión sobre políticas públicas. Las actividades de presión en favor de los intereses más poderosos, a través de contactos personales y relaciones políticas y económicas, son habituales. Se admite abiertamente la existencia de intereses y campañas de manipulación de la opinión pública. Paralelamente, los movimientos sociales han aprendido a servirse de técnicas de presión y de movilización social y a utilizar los recursos administrativos y judiciales que existen a su disposición. También es verdad que los partidos políticos han comprendido la importancia de controlar adecuadamente el aparato administrativo y judicial. Aunque los escenarios en los que se forman las políticas se han ido pluralizando, con lo que el marco de las decisiones públicas se ha abierto a un mayor número de actores, continúan existiendo muchos ámbitos en los que la formación de las políticas continúa basándose en unas instituciones públicas utilizadas con fines privados y unos actores sociales débiles, dependientes y con escasos recursos autónomos (Subirats, 2001).

El ejercicio del poder puede ser considerado desde tres puntos de vista: como una atribución formal o recurso inherente al Gobierno, como una capacidad individual de influencia, u originado por la adscripción a un grupo elitista o a una clase social determinada. Aunque la Xunta de Galicia defiende su independencia a la hora de adoptar decisiones, es evidente que las decisiones adoptadas favorecen los intereses de un determinado grupo de empresas, personificado en el Clúster de la Acuicultura de Galicia. Ellas redactan el Plan y señalan los emplazamientos de las instalaciones, que la Administración acepta sin grandes reparos. Además, el Gobierno da preferencia a sus intereses sobre los intereses municipales —con una declaración de supramunicipalidad de dudosa legalidad— y sobre los intereses de los potenciales afectados, a través de una declaración de interés público y utilidad social, que abre el camino a la utilización de la institución de la expropiación en beneficio de intereses privados y califica como estratégica una actividad minoritaria, de reducido impacto sobre el PIB gallego y de comprometida sostenibilidad, con el fin de convertirla en receptora prioritaria de subvenciones públicas. Parfraseando a Subirats, el peso de los intereses económicos y políticos se considera en muchas ocasiones prioritario a la articulación social (Subirats, 2001).

En cualquier caso, es irrefutable que la formación y evolución de la agenda política acaba revelando cuál es la estructura de poder que domina efectivamente el proceso de elaboración e implementación de una política (Aguilar, 1993; Delgado, 2002). En la mayoría de los casos, el poder y los intereses de los actores condicionan la formación y el comportamiento de las redes de las políticas a la hora de definir los problemas y de establecer las agendas. Se puede, por tanto, aceptar que, con carácter general y excepto en situaciones de desastre, crisis o alarma social, las agendas políticas se configuran por la acción competitiva de unos pocos líderes políticos y de los representantes de las elites sociales, con o sin la intervención de emprendedores, mientras que el resto de los participantes actúan como meros seguidores que se someten o se adaptan a la evolución del juego de poder, o, en el mejor de los casos, actúan como agentes catalizadores o modificadores del proceso. Se podría incluso aventurar que los asuntos de política de amplia repercusión económica —como el caso estudiado— se deciden con un esquema elitista. A medida que desciende el alcance económico, las políticas tienden a seguir esquemas más pluralistas.

Si la distribución del poder es tan importante en la formación de la agenda, conviene analizar el comportamiento del actor que lo ostenta formalmente: el Gobierno. El concepto de estilo de hacer política (*policy style*) se refiere a cómo el actor gubernamental afronta la solución de los problemas. Esta perspectiva permite explicar su actitud frente a los problemas, si en la decisión intervienen varios actores, si existen redes que influyen en la forma en que se toman las decisiones, si se trata de imposiciones encubiertas de alguna de las partes, o si existen actores con mayor cuota de poder o capacidad superior para influir en las negociaciones y obtener mayores beneficios (Corzo, 2002).

Richardson propuso cuatro grandes categorías de estilos de políticas en función de la actitud que adopta el Gobierno ante los problemas y de la relación que mantiene con el resto de los participantes, resultado de la combinación de dos formas de actuar: una pasiva y reactiva, por la que interviene solamente ante situaciones o hechos consumados, y otra preventiva y activa, anticipándose a los problemas; y dos posturas ante los demás actores: una negociadora, a la búsqueda del consenso, y otra autoritaria e impositiva (Richardson, 1982). Posteriormente, completó esta tipología añadiendo otras variables como la continuidad del régimen político, la centralización en la toma de decisiones, la autoridad de los funcionarios y la implicación de grupos poderosos ante los que se ceden cuotas de poder (Richardson y Watts, 1985). Olsen, Roness y Saetren profundizaron en otros aspectos relacionados con la actuación de los grupos implicados a partir de los recursos de que disponen y de las instituciones que dirigen (Olsen, Roness y Saetren, 1982).

Lo relevante del enfoque es que permite detectar las actitudes que permanecen a lo largo del tiempo y que caracterizan el comportamiento de los actores gubernamentales ante problemas equiparables. «El enfoque de estilo de políticas facilita el conocimiento de las reglas del juego que se siguen en cada ámbito institucional, la dinámica que siguen los actores que intervienen de forma más directa, los escenarios que se eligen para tomar decisiones y evitar conflictos o incrementarlos, y lo que es más importante, para detectar la posición y la actitud del Gobierno ante los problemas» (Corzo, 2002: 397).

La perspectiva de los estilos de política no solo tiene en cuenta las posturas que adoptan los gobiernos, sino también las de aquellos que ayudan a consolidarlas. Las políticas de marcado carácter económico se caracterizan por la intervención de grupos corporativos que, al tratar de condicionar la actitud de los decisores, desempeñan un papel importante en el pro-

ceso de formación, lo que justifica la necesidad de utilizar conceptos como redes de política, o conceptos relacionados con la distribución del poder, con el fin de profundizar en el conocimiento de los actores y de las interrelaciones que intervienen en los procesos de negociación (Corzo, 2002). Los gobiernos tienen tendencia a buscar el acuerdo con los pocos actores que, por formar parte de la red o comunidad de la política sectorial, son relevantes para el proceso, con aquellos cuya labor de intermediación resulta imprescindible, o con los necesarios para legitimar los acuerdos adoptados (García, 1980; Subirats, 1991). De hecho, en la mayoría de las ocasiones —y también en el caso analizado— la negociación se reduce a los empresarios del sector afectado y a los representantes políticos de la administración que tiene encomendada la gestión de la actividad, cuando no únicamente a los miembros de la cúpula del partido en el Gobierno. Ello no impide que, posteriormente, los acuerdos logrados se trasladen por imposición a los actores no admitidos en la fase decisoria.

En el caso analizado, el Gobierno gallego reacciona ante la presión o la persuasión de las empresas impulsadas por la situación insostenible de ilegalidad en la que se encuentran la mayoría de las instalaciones y por la posibilidad de acceso a financiación pública en condiciones inmejorables, y busca una solución de consenso con las empresas representadas en el Clúster. Adoptando un estilo reactivo e incrementalista, al aprobar un Plan que perpetúa la ilegalidad al amparo de una política de hechos consumados, trata de aplazar la aplicación de la reglamentación vigente. Tanto el Gobierno del Partido Popular, con el Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria, como el del Partido Socialista, con el Plan Gallego de Acuicultura, han mantenido una estrategia dura y cerrada a la negociación con todo lo que no represente al sector empresarial; han impuesto autoritariamente a los afectados un modelo de política que beneficia únicamente a las empresas del sector, en detrimento de otros posibles esquemas de actuación más sostenibles y favorables para el desarrollo económico local.

5. RACIONALIDAD Y MARCO INSTITUCIONAL

La teoría de la elección racional aplicada a la ciencia política parte de la base de que el factor explicativo clave de una política pública son los actores y sus preferencias. El juego político es el resultado de la interacción de actores autónomos que persiguen sus intereses y maximizan sus preferencias, y que son capaces de determinar los medios necesarios para lograrlo (Sánchez, 2002). El comportamiento racional de los individuos en el sistema político se asimila al de los agentes en el mercado, guiados por la tendencia a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los riesgos o costos. La acción de tomar una decisión será siempre una acción informada, calculada, condicionada por criterios estratégicos y encaminada a la selección de la alternativa óptima (Curzio, 1998). Para la mayoría de los defensores de la elección racional, los intereses se traducen invariablemente en deseos de poder, dinero y estatus, independientemente del actor y del contexto en el que esté situado (Sánchez, 2002).

Desde el punto de vista práctico, puede considerarse signo de racionalidad tanto la existencia de amplia documentación sobre el asunto objeto de análisis, que haya servido de argumentación a las decisiones adoptadas y en la que se determinan y describen los intereses subyacentes, como la amplitud de la gama de opciones presentadas al decisor y, por supuesto, la justificación de que la opción elegida es aquella que presenta el mejor balance de beneficios y perjuicios.

Aparentemente no existen estudios alternativos al Plan, redactado *ad hoc* para justificar una opción de política concreta, y que no se caracteriza precisamente por la rigurosidad de

su contenido. El análisis comparativo se reduce a la mera identificación y descripción de variantes de la única política propuesta. Tampoco se han considerado otras posibles actuaciones dentro del sector, como la repoblación intensiva, la protección de zonas naturales de cría o la utilización de instalaciones flotantes o sumergidas, por poner algún ejemplo. No se han evaluado las posibles externalidades negativas, representadas fundamentalmente por las dificultades inducidas a la evolución de otros sectores económicos como el turístico o al propio desarrollo local. Ni siquiera se han valorado estrictamente las ventajas o inconvenientes de la no decisión.

Con el fin de evaluar la racionalidad en la actuación de los actores implicados, se analizaron con detalle sus interacciones mediante juegos en los que se enfrentan la comunidad de la política —integrada por el Gobierno y el Clúster— y la red de asunto —compuesta por los afectados y los ecologistas—, que representan sus posibles estrategias y sus preferencias sobre la política acuícola en discusión. Cada grupo de actores cuenta al menos con dos estrategias de acción. El grupo encabezado por el Gobierno pretende imponer sus criterios y mantiene una actitud absolutamente cerrada a la negociación con los opositores. Los afectados y los ecologistas tratan de llevar la contestación a la calle y de explotar los recursos de defensa administrativa y judicial; buscan generar el mayor grado posible de conflictividad y de repercusión mediática con el fin de movilizar a la opinión pública. Dada la posición dominante del Gobierno, el gran desequilibrio de recursos entre los dos grupos contendientes y la poca convicción e integración demostrada por el colectivo de afectados, es difícil aventurar cualquier atisbo de cooperación frente a las actuales estrategias competitivas o defensivas. Tampoco los aspectos institucionales favorecen la confianza entre los actores, en el sentido de incentivar la búsqueda de acuerdos y la expectativa de que sean respetados.

El supuesto más complejo toma en consideración la estructura de poder y la disponibilidad real de recursos; por lo tanto, analiza la relación beneficio/coste relativa que puede suministrar cada uno de los cuatro resultados posibles a ambos grupos de actores. La matriz de resultados propuesta en la tabla 2 refleja, aunque sea débilmente, los desequilibrios existentes.

Las estrategias del Gobierno se sitúan en el eje vertical y las de los afectados en el horizontal. La cifra que figura a la izquierda representa la valoración del Gobierno y la de la derecha la de los afectados. Se han considerado los siguientes criterios en función de la valoración que cada uno de los actores hace de los resultados partiendo de los recursos puestos en juego: óptimo, 4; bueno, 3; malo, 2; y muy malo, 1. Para reducir la complejidad, se supone que el juego es de suma cero. Esta hipótesis es discutible si se tiene en cuenta que los grupos empresariales interesados pueden ser reacios a reducir sus requerimientos y pueden trasladar sus propuestas empresariales a otro país, o al menos amenazar con ello. Tal posibilidad podría, por una parte, restar atractivo a los decisores políticos, aun cuando existan políticas alternativas igual de eficientes o más desde el punto de vista económico y social, y, por otra parte, introduce variabilidad en el juego y presión adicional sobre los gobernantes y sus posibles intereses.

La matriz de resultados confirma, sin lugar a dudas, que la mejor opción para el Gobierno es imponer su política. Dada la enorme diferencia de recursos puestos en juego, y considerando que el coste electoral, en cualquiera de los casos, será extremadamente bajo, no existe la posibilidad de que se produzcan soluciones de equilibrio. Por la misma razón, tampoco el Gobierno tiene incentivos para buscar una solución menos polémica y, con ella, la reducción del conflicto. Por otra parte, aunque los afectados fuesen capaces de poner en marcha una estrategia óptima e integrada de contestación social —lo que tampoco parece plausi-

ble—, al Gobierno todavía le quedaría la estrategia de dividir. Si los afectados no son capaces de llegar a un acuerdo y mantenerlo, el resultado se trasladará a la casilla B; en caso contrario, se situará en una posición intermedia entre A y B, en función del grado de fragmentación inducido por el Gobierno.

Por lo tanto, y en estricta aplicación de la teoría de juegos, la estrategia de la Consellería de Pesca es absolutamente racional. Otra cuestión distinta es determinar cuáles son realmente las razones que la impulsan a tal decisión. El análisis de la formación de la agenda se realiza a partir de los aspectos externos que se manifiestan al investigador, no a partir de las motivaciones internas que afectan al individuo cuando decide o influye en la decisión, que permanecen, en la mayoría de los casos, ocultas al observador.

Como consecuencia, puede afirmarse que la racionalidad está casi siempre presente, ya que, en general, todos evitan actuar en contra de sus intereses, aunque el analista no siempre está en condiciones de desentrañarlos, individualizarlos y cuantificarlos, y establecer así una escala de preferencias. En general, solo se puede afirmar que los actores políticos individuales se mueven en un amplio intervalo delimitado por sus intereses personales más perversos y aquellos otros más altruistas, es decir, entre la maximización del interés personal y del interés público, respectivamente. Además, la posibilidad de que las preferencias ajenas a los decisores se tomen en consideración mantiene una relación inversa con la concentración de poder.

La confluencia de participantes, con sus recursos y preferencias, genera estructuras de interacción que, al mantenerse en el tiempo, pueden dar lugar a normas de comportamiento capaces de desembocar en un proceso de institucionalización, con lo que las pautas se convierten en reglas de juego comúnmente aceptadas, bien porque se formalizan en el ámbito legal o simplemente porque son aceptadas tácitamente por los actores.

El enfoque neoinstitucionalista basa la explicación de la conducta en las estructuras sociales en lo que los autores denominan «la lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1997). Incorpora el concepto de institución —concebido como un conjunto de normas de comportamiento regularizadas, conocidas y aceptadas por un colectivo de individuos para el que constituyen guías de conducta e incentivan determinados comportamientos— y el concepto de las ideas como elemento motivador, entendidas como construcciones cognitivas que permiten explicar las preferencias de los actores, la elección de las alternativas de acción concretas, el funcionamiento de las instituciones y los resultados de las políticas. De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas reflejan no solo los equilibrios de poder o la capacidad de influencia de los actores, sino también el entramado de instituciones sociales y políticas presentes en la sociedad y el intercambio de ideas, origen del aprendizaje producto de la interacción social (Real, 2000).

Las instituciones pueden ser entendidas como los valores y reglas de comportamiento formales e informales que rigen una sociedad en un determinado momento. El marco formal por excelencia es el constituido por la legislación vigente y la estructura que determina los distintos niveles de autoridad y competencias. El marco informal está caracterizado por los comportamientos sociales y políticos y la reacción esperada ante ellos de los otros actores y de la opinión pública en general. Las instituciones tienen valor explicativo porque reducen el rango del comportamiento potencial al especificar las acciones requeridas, permitidas o prohibidas; no obstante, no influyen en las decisiones de una manera determinista. Además de existir distintas posibilidades de acción, que dejan un amplio margen de elección a los actores, los individuos pueden incumplir las reglas institucionales siempre que estén dispues-

tos a asumir el coste de las sanciones estipuladas. Más aún, la influencia de las instituciones en las opiniones y preferencias y, por lo tanto, en las decisiones, no tiene por qué ser absoluta (Scharpf, 1997; Sánchez, 2002).

Las reglas pueden ser objeto de maniobras de los actores buscando que les favorezcan, cuya efectividad dependerá de los recursos bajo su control, de la fortaleza de sus alianzas o de la capacidad para atraer nuevos colaboradores a su posición (Real, 2000). El Plan Gallego de Acuicultura, como ocurre con frecuencia cuando se planifican actividades sectoriales, crea un cuerpo reglamentario específico que incluso entra en contradicción con otras disposiciones legales de mayor rango, con lo que subvierte el marco jurídico vigente y facilita su utilización y la de la estructura administrativa en beneficio de intereses privados, mediante la declaración de interés público y de utilidad social y la calificación de la actividad como estratégica. La primera finalidad del Plan es actuar como instrumento para legalizar *de facto* instalaciones que incumplen el planeamiento urbanístico municipal, la ley de costas, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas y la legislación medioambiental. Para ello, reduce notablemente las exigencias para el mantenimiento y la ampliación de las plantas existentes con respecto a las de nueva implantación. Además, y dado que la futura implementación de la política estaría sometida a autorizaciones relacionadas con competencias exclusivas de los ayuntamientos, como las urbanísticas y el ejercicio de actividades, la Xunta de Galicia, recurriendo a argumentos jurídicos y sociales cuando menos discutibles, declaró el Plan de carácter supramunicipal con el fin de evitar cualquier contratiempo administrativo. Como consecuencia, los recursos políticos de los gobiernos locales han quedado notablemente reducidos.

Dentro del marco institucional informal también tendrán cabida, entre otras cuestiones, la tolerancia al autoritarismo, la delincuencia menor, los delitos de guante blanco o la corrupción. La dificultad para ejercer un control social efectivo de la actuación política, condición *sine qua non* para un funcionamiento representativo efectivo —tal como mantiene la Teoría de la Agencia—, y la relajación y la discriminación en la aplicación del sistema de sanciones administrativas y judiciales son determinantes para la proliferación de tales comportamientos, y configuran una arena institucional que caracteriza peculiarmente el proceso de las políticas en España. Esta situación adquiere especial relevancia cuando el sector público actúa como regulador del sector privado, como en este caso. La posibilidad de abrir negociaciones para mitigar los efectos de las normas puede llevar a la confluencia de intereses particulares, para los que el interés público se convierte en mera moneda de cambio.

Las instituciones pueden explicar cualquier tipo de comportamiento político con la única condición de que sea socialmente aceptado, independientemente de su carácter formal o informal. Si el latrocinio o la corrupción son tolerados como parte de la actuación política, pasan a formar parte de las instituciones que ordenan el proceso de las políticas. Es decir, la costumbre y el comportamiento histórico, ya sea por anestesia o por inmunización social, se convierten en norma en la misma medida en que se institucionaliza la pena de muerte, la pobreza o la guerra.

Por lo tanto, la estructura de poder también está presente en la configuración de las instituciones. A medida que se concentra el poder, aumenta la posibilidad de adaptación o de manipulación del marco institucional formal a los intereses elitistas, con lo que su importancia como variable explicativa decrece. Simultáneamente, aumenta la trascendencia de las acciones sometidas al arbitrio de un marco informal en general poco transparente y determi-

nado, en gran medida, por la capacidad de tolerancia social. El análisis del caso revela que existe una profunda interrelación entre la capacidad individual de decisión, fuertemente correlacionada con la concentración del poder, y la configuración del marco institucional formal.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo ha quedado esbozado cómo el proceso de las políticas públicas en general, y la formación de la agenda en particular, son una función de la actuación estratégica y racional de los individuos, que buscan maximizar sus intereses particulares, y del marco institucional, que determina el comportamiento de los actores frente a la sociedad. No obstante, ambas están correlacionadas con la distribución de poder, que puede variar desde una perspectiva pluralista, en la que el proceso de políticas está distribuido y cualquiera puede participar e influir en él, hasta una concepción elitista, en la que dicho proceso está concentrado en manos de unos pocos, lo que resta independencia a las dos variables. La posibilidad de que los decisores tomen en consideración intereses ajenos está en relación inversa con la concentración de poder. A medida que crece la concentración, también aumenta la viabilidad de adaptar el marco institucional formal al servicio de quien lo detenta y la trascendencia de las acciones sometidas al arbitrio de un marco informal, netamente determinado por la opacidad informativa y la tolerancia social.

El estilo de política utilizado por el Gobierno gallego es respetuoso con la distribución de recursos y, por lo tanto, con la estructura de poder establecida. Las relaciones que mantiene la Xunta de Galicia con las empresas integradas en la comunidad de la política se basan en la negociación y la búsqueda del consenso, mientras que con los actores opositores se reducen a la imposición.

Los intereses de las empresas del sector han sido determinantes en las decisiones hasta ahora adoptadas. La particular interpretación de la normativa vigente, avalada por la Xunta de Galicia, les otorga beneficios extraordinarios, en contraposición con los grandes perjuicios y externalidades que tendrán que ser soportados en exclusiva por los actores afectados.

Notas

- 1 Algunos datos han sido actualizados teniendo en cuenta los acontecimientos ocurridos desde la fecha de finalización del trabajo en junio del 2008.
- 2 La base fundamental de los piensos utilizados en acuicultura son las harinas de pescado. La cría de peces y de algunos crustáceos, que contribuye con un 15 % (peso húmedo) a la producción mundial del sector, consume el 20 % (peso seco) del total de la harina de pescado producida, a lo que se dedica el 25 % de las capturas procedentes de la pesca extractiva (LABARTA, U., 2002, «Desenvolvemento e innovación empresarial na acuicultura: unha perspectiva galega nun contexto internacionalizado», *Documentos de Economía*, Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia). Unas simples operaciones matemáticas ponen en evidencia la paradoja: para producir 1 kg de peces de crianza se precisan, por lo menos, 1,3 kg de harina de pescado, que equivalen aproximadamente a 2 kg de pesca extractiva.
- 3 De acuerdo con los cálculos realizados por el autor para una de las plantas a partir de los datos contenidos en el Plan, la inversión pública por puesto de trabajo asciende a 97 000 € a partir de las previsiones oficiales de creación de empleo, que duplican la cifra estimada tomando en consideración la ocupación de las instalaciones en funcionamiento.
- 4 La resolución, que fue desestimatoria para la práctica totalidad de las presentadas por los afectados, se pospuso, supuestamente para no influir en los resultados de las elecciones generales.
- 5 Véase la página 7 del Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria, aprobado en el 2005 por el Consello de la Xunta del Partido Popular.
- 6 De acuerdo con las nuevas directrices de la Unión Europea y excepto circunstancias especiales aplicables a zonas y proyectos muy determinados, el porcentaje de ayudas públicas en Galicia queda fijado en el 30 % y continuará reduciéndose progresivamente hasta el 2013. Esta razón tal vez justifica el interés del Gobierno gallego por aprobar el Plan antes de que finalice el 2007. No obstante, el procedimiento de expropiación de terrenos para, seguidamente, adjudicarlos a las empresas del sector mediante concesión no deja de ser una forma de ayuda económica indirecta, del mismo modo que la práctica habitual de sobrevalorar los presupuestos de implantación es una forma de elevar la participación pública real en la inversión.

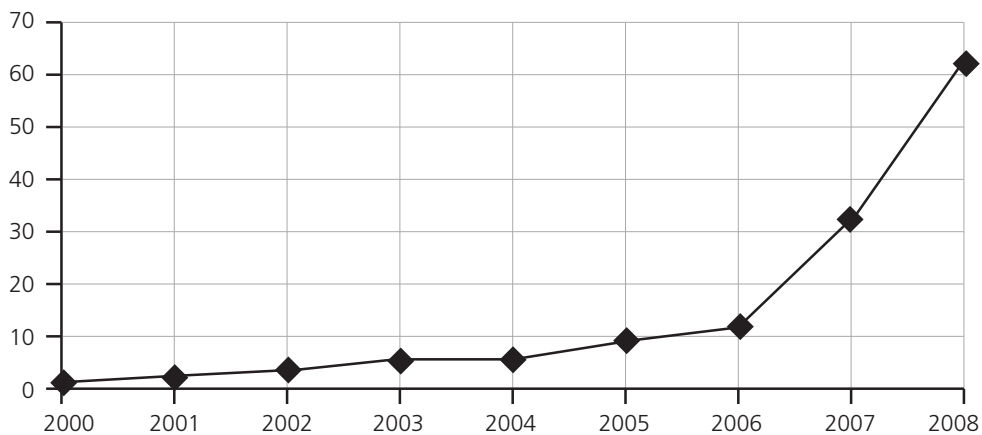
TABLA 1 MATRIZ DE ACTORES				
Actor	Objetivos formales	Intereses reales	Impacto	Influencia
Individuo o grupo de individuos con intereses homogéneos	Formulación pública de los objetivos perseguidos por los actores	Objetivos reales puestos de manifiesto por la actuación de los actores	Beneficio o pérdida de los actores	Capacidad del actor para impulsar, obstaculizar o vetar
Gobierno	Promoción de una actividad económica estratégica respetuosa con el medio ambiente, la conservación del patrimonio y el desarrollo urbanístico	Indeterminados, entre altruistas (sociales) y perversos (económicos de partido o personales)	Beneficio físico y moral	Capacidad exclusiva para aprobar o vetar
Clúster	Dinamización de la economía y creación de empleo	Mayor beneficio empresarial, facilidades de crecimiento y acceso a financiación pública (económico)	Beneficio físico	Capacidad muy alta para impulsar
Afectados	Defensa del entorno económico, social, cultural y medioambiental	Relacionados con su patrimonio y negocios (económico) y su <i>modus vivendi</i> (social)	Pérdida física y moral	Capacidad de resistencia baja
Grupos ecologistas	Defensa del entorno social, cultural y medioambiental	Relevancia social y afiliación (organizacional) y un estatus conservacionista (medioambiental)	Pérdida moral y estratégica	Capacidad de resistencia baja

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo descrito en ESTÉVEZ, A. M. 2006: «Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del estado», disponible en <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1357/matrizactores.pdf>.

TABLA 2 ESTRATEGIAS – MODELO AJUSTADO			
		AFECTADOS	
		Movilización	Acuerdo
GOBIERNO	Imposición	A Mantener Plan Alta conflictividad 3,2	B Mantener Plan Baja conflictividad 4,1
	Acuerdo	C Negociar Plan Alta conflictividad 1,4	D Negociar Plan Baja conflictividad 2,3

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir del cálculo del promedio mensual de las 988 noticias relacionadas con la acuicultura aparecidas en el diario *La Voz de Galicia* entre el 22/05/2000 y el 04/03/2008, disponibles en <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/index.htm>.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias:

- BAUMGARTNER, F. R. y B. D. Jones. 1991. «Agenda Dynamics and Policy Subsystems», *The Journal of Politics*, 53 (4).
- CAIRNEY, P. 2007. «Week 6.2 Policy Networks and Change - Agenda Setting, Punctuated Equilibrium and Advocacy Coalitions», Universidad de Aberdeen, <http://www.abdn.ac.uk/pir/notes06/Level3/PI3549/Week%206.2%20Agenda%20Setting.doc>, 15-01-2008.
- CORZO, S. 2002. «La política de empleo», en M. Grau y A. Mateos (eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CURZIO, L. 1998. «Toma de Decisiones», *Cuadernos de Orientación Metodológica*, 3. México: Instituto Federal Electoral.
- DELGADO, L. 2002. «La política de inmigración: La importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional», en M. Grau y A. Mateos (eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRAU, M. 2002. «El estudio de las políticas públicas», en M. Grau y A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRINDLE, M. S. y J. W. Thomas. 1991. «Setting Agendas: Circumstances, Process and Reform», en *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARTÍN, M. B. 2002. «La política de juventud», en M. Grau y A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ORTEGA, N. y S. Ruiz. 2000. «Definición de problemas y diseño de la agenda», en M. Pérez (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- PALLARÉS, F. 1988. «Las políticas públicas: el sistema político en acción», *Revista de Estudios Políticos*, 62. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REAL, J. 2000. «Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas», en M. Pérez (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ, L. 2002. «Actores estrategas. La política de educación y el problema de la elección escolar», en M. Grau y A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SCHARPF, F. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- SUBIRATS, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- 1991. «El proceso de formación de políticas en España: algunas hipótesis», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9.
- 2001. «El análisis de las políticas públicas», *Gaceta Sanitaria*, 15 (3).
- TORREBLANCA, J. I. 2005. «Principales enfoques de investigación», en E. Chuliá y J. I. Torreblanca. *Unidad Didáctica I: Introducción a la Ciencia Política*. UNED, http://www.uned.es/dcpa/Asignaturas/Intropol/UDI/Intropol_Unidad_I_curso2005_06.pdf, 25-01-08.
- TURNER, R. 1997. «The Complexities of Political Agenda Determination: The Case of the British Coal Industry», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10 (4). Oxford: Blackwell Publishers.

Citada en los textos de referencia

- AGUILAR, L. F. (ed.) 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- BAUMGARTNER, F. R. y B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- COBB, R. W. y C. D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon (Reedición en 1983, Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- GARCÍA, M. 1980. «Segundo Círculo y Decisión Consensuada», *Documentación Administrativa*, 188. Madrid.
- HALL, P. A. et al. 1975. *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. Londres: Heinemann Educational.
- HECLO, H. 1993. «Las redes de asuntos y el poder del ejecutivo», en L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa (Traducción de H. Hecló. 1978. «Issue Networks and the Executive Establishment», en A. King (ed). *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute).
- HOGWOOD, B. W. y L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

- JORDANA, J. 1995. «El Análisis de los Policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- KINGDON, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown (Reedición en 1995, Nueva York: Harper Collins College Publishers).
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica (Traducción de J. G. MARCH y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nueva York: The Free Press).
- MARSH, D. y R. A. W. Rhodes (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- MENY, I. y J. C. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- OLSEN, J. P., P. G. Rones y H. Satren. 1982. «Norway: still peaceful coexistence and revolution in slow motion?», en J. Richardson (ed.). *Policy styles in western Europe*. Londres: University of Strathclyde.
- RICHARDSON, J. J. (ed.). 1982. *Policy Styles in Western Europe*. Londres: Alien and Unwin.
- RICHARDSON, J. J. y S. J. Watts. 1985. «National policy styles and the environment», *Discussion Paper*, 16. Berlín: Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, mimeo.

Agencias de Desarrollo Local (ADL): ¿Una actividad pública con orientaciones de empresa privada?¹



& Resumen/Abstract: *El presente artículo reflexiona sobre la orientación real de la actividad desarrollada por una Agencia de Desarrollo Local (ADL). Se detiene a analizar el modelo actual de desarrollo local y las características y necesidades básicas del funcionamiento de una ADL, para, a continuación, plantear la hipótesis central del mismo: ¿el trabajo de los técnicos locales de empleo responde a los parámetros preestablecidos de un servicio público o, por el contrario, sitúa a este más próximo a una actividad con claras orientaciones de empresa privada? Concluimos con unas reflexiones finales sobre los efectos actuales de la divergencia de criterios de funcionamiento de las corporaciones locales y de las ADL.***&**

& Palabras clave: desarrollo local, ADL, agente de desarrollo local, empleo local

1. INTRODUCCIÓN

En la última década se ha producido un cambio significativo en la política europea para el empleo. Las nuevas disposiciones en materia de empleo, aprobadas por el Consejo Europeo de Ámsterdam en 1997, establecieron los principios y los procedimientos de una Estrategia Europea para el Empleo (EEE) coordinada, donde se ofrecía una vía para coordinar y ampliar los esfuerzos tendentes a luchar contra el desempleo en la Unión. La Estrategia Europea de Empleo se basa fundamentalmente en los esfuerzos nacionales. Sin embargo, cada vez se es más consciente de las oportunidades que existen en el ámbito local para fomentar el empleo. Un buen número de estudios realizados a nivel europeo han destacado el papel esencial que juegan las administraciones locales y regionales en la búsqueda de nuevas formas de trabajo y en el impulso de la creación de empleo.

Ya desde sus comienzos, la EEE incluyó el compromiso de explorar las posibilidades de creación de empleo en el ámbito local, y las directrices para las políticas de empleo pidieron a los Estados miembros que ampliaran la dimensión territorial de sus políticas de empleo, dando mayor protagonismo al nivel local. Especial hincapié se hizo en las acciones de fomento del empleo local, donde explícitamente se decía: «Todos los agentes [...] deben movilizar-se para llevar a la práctica la Estrategia europea para el empleo, determinando el potencial de creación de puestos de trabajo a nivel local y reforzando la colaboración con este objetivo» (Comisión Europea, 1997).

Al ser el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, las administraciones locales y regionales han venido enfrentándose a este gran reto desde hace años, poniendo en marcha con éxito creciente estrategias a favor del empleo en su triple condición de: grandes empleadores potenciales, catalizadores del desarrollo económico, y responsables en materia de actuación sobre colectivos en situación de exclusión social.

Estos requisitos han llevado a los Estados miembros a modificar su enfoque y las políticas nacionales de empleo tienen cada vez más en cuenta el papel de los agentes locales y regionales y, en particular, el de las administraciones regionales y locales. Y aunque el desarrollo local del empleo se ha considerado durante mucho tiempo algo marginal, en comparación con las estrategias macroeconómicas y estructurales, en la actualidad se reconoce cada vez más su importancia.

2. EL MODELO ACTUAL DE DESARROLLO LOCAL

En este contexto macroeuropeo, cabe mencionar que en España la preocupación por el desarrollo local la podemos datar tímidamente a finales de la década de los 70, principios de los 80 del siglo XX. Aparecen los primeros Agentes de Desarrollo Local, junto a las Iniciativas Locales de Empleo (programa gestionado por el INEM), con el objetivo principal de reaccionar ante una situación de crisis económica y social, con gran número de cierres de empresas y procesos de reestructuraciones de plantillas, hecho que supuso un aumento preocupante del desempleo.

Años después, y dado el buen resultado de estas experiencias pioneras en el desarrollo local, se generaliza esta situación, dado que cualquier administración, local en su mayoría, puede acceder a ayudas económicas procedentes de fondos europeos que les permitan contar con este tipo de técnicos en sus dependencias.

Nace, por tanto, la figura de la Agencia de Desarrollo Local (ADL) como un instrumento al servicio de los ciudadanos, cuya finalidad principal es la de planificar y gestionar todos aquellos aspectos que favorezcan el desarrollo socioeconómico del municipio, y que pretende alcanzar unos mayores niveles de crecimiento económico y de ocupación mejorando con ello el bienestar de la población. Para ello, la ADL ofrece a sus usuarios todo tipo de información sobre subvenciones, ofertas de empleo, servicios para empresas, organismos e instituciones, etc.

Y en ellas, asumen su papel los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), que se configuran como trabajadores de las corporaciones locales, o entidades dependientes o vinculadas a una administración local y que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial. Para lo cual realizarán, conforme a lo establecido en el art. 8 de la Orden de 15 de julio de 1999 —por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (BOE de 31 de julio de 1999)— las siguientes tareas:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
- Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas y de proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre su viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
- Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas estas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.
- Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulsen la creación de actividad empresarial.

3. EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ADL: CARACTERÍSTICAS Y NECESIDADES BÁSICAS DE LA ACTIVIDAD

Si entendemos por desarrollo local «el conjunto de iniciativas dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en el ámbito local, favoreciendo una actitud social activa frente al paro, impulsando la cultura emprendedora y contribuyendo a generar empleo y renta a través del aprovechamiento de los recursos endógenos y de las ventajas comparativas y competitivas del territorio, así como de los nuevos yacimientos de empleo que en él se detectan» (Diputación de Alicante, 2000), la Agencia de Desarrollo Local es la materialización de todas estas actividades, donde aparecen una serie de características básicas que determinan su funcionamiento y que se convierten en necesidades para la misma: adaptación constante ante el entorno cambiante, capacidad de reacción ante los cambios, capacidad de desarrollo integral del trabajo, conocimientos técnicos profesionales necesarios, aplicación de habilidades sociales y capacidad de prospección, de análisis del entorno de actuación, de situación, de organización y de implicación con la actividad.

1. Adaptación constante.

La actividad desarrollada en una ADL está sujeta a unos criterios de trabajo basados en cambios constantes, en la aparición y publicación de nuevos programas de empleo, en su concesión y, por tanto, en el posible inicio inmediato de los mismos —o, por el contrario, en la denegación de la acción y su no realización—. Estas son algunas de las situaciones que justifican la necesidad de que la capacidad de adaptación constante sea una cualidad del técnico en particular y de la agencia en general.

2. Capacidad de reacción.

Junto a la anterior, la característica de la capacidad de reacción se convierte en un aliado perfecto para conseguir en todo momento los objetivos previstos, o al menos aquellos que han tenido que ser revisados y ajustados tras los cambios anteriores; una reacción manifestada no solo en la rapidez de actuación —necesaria, por supuesto— sino también en la calidad y eficacia de la misma. El reajuste de unas actuaciones en otras debe realizarse con unas garantías mínimas de éxito.

3. Capacidad de trabajo.

La capacidad de desarrollar su trabajo, no solo desde la vertiente de contar con los conocimientos necesarios para ello —que expondremos en el apartado siguiente—, sino desde la perspectiva de ser capaz de gestionar su trabajo de manera integral, a través de la articulación de un proceso de organización adecuada a los recursos necesarios y/o disponibles, de la ejecución de los programas conforme a lo previsto en la programación inicial, y del control, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por los mismos.

4. Profesionalidad.

Conocimientos técnicos. Aparece la necesidad de profesionalidad del técnico, que consiste en unos requerimientos técnicos sobre la materia desarrollada, procedentes de la formación académica y complementaria del agente o, en su caso, de la experiencia previa que aporta al puesto de trabajo. La profesionalidad del técnico se manifiesta en la capacidad de adaptar estos conocimientos a la realidad concreta del municipio, a la situación o a los colectivos sobre los que actuará y desarrollará su actividad.

5. Habilidades sociales.

La característica de contar con habilidades sociales se perfila como un aspecto importante que debe tenerse en cuenta en el funcionamiento de la ADL. El técnico acomete su labor profesional de trasladar y aplicar las políticas activas de empleo a través de programas concretos destinados a colectivos desfavorecidos —en su mayoría desempleados—, marginados socialmente o con necesidades concretas que cubrir. El trato adecuado de las necesidades de estos colectivos requiere la aplicación de unas habilidades de carácter social, tales como la empatía y la escucha. La primera, la empatía, entendida como la capacidad de situarse al mismo nivel que el interlocutor y de ser capaz de entender su situación. La segunda, la escucha, complementaria de la anterior y definida en términos de la necesidad de conocer perfectamente el punto de vista del destinatario del programa de empleo para entender su situación y buscar, si no una solución, sí una actuación con respecto a esta.

6. Capacidad de prospección.

La capacidad de planificar los recursos necesarios para el desarrollo de la actividad de la ADL se convierte en un requerimiento crucial para la misma. Una insuficiente

prospección del terreno en el que se va a trabajar o un exceso de esta pueden suponer el cumplimiento o no, tanto de los objetivos establecidos en un programa de empleo como de la justificación económica de los gastos generados y, por tanto, de la cobertura de los mismos.

7. Capacidad de análisis.

El técnico ADL necesita también conocimientos básicos acerca de la realidad en la que debe actuar. Esencialmente, estos conocimientos están relacionados con el entorno empresarial y con las características socioeconómicas locales de dicho entorno. La agencia debe ser capaz de realizar los estudios necesarios que le permitan actuar con la seguridad de haber detectado las necesidades básicas del municipio; debe evitar actuar basándose única y exclusivamente en la intuición o en la costumbre; debe evolucionar hacia la generación de herramientas que le permitan detectar dichos nichos de actuación.

8. Capacidad de situación.

La profesionalidad del AEDL como persona, o de la agencia como entidad, se debe manifestar como un servicio integral e integrado al servicio de los conciudadanos. Esto obliga al AEDL a poner en práctica en todo momento su capacidad de situación ante el trabajo que debe desarrollarse.

9. Capacidad de organización.

Hemos nombrado con anterioridad la necesidad de organizar los recursos disponibles o necesarios para el desarrollo de la actividad, y es preciso resaltar nuevamente este requerimiento como uno de los pilares fundamentales del trabajo del técnico. Una buena aplicación de la función organizativa en todo momento nos va a garantizar el afrontar la actividad y sus cambios constantes con mayores garantías de éxito.

10. Capacidad de implicación.

La motivación y la implicación del técnico con su actividad son dos factores inherentes a un AEDL; se convierten en factores determinantes del cumplimiento de los objetivos. En general, los AEDL son profesionales muy comprometidos con su trabajo, aspecto que les permite obtener los resultados esperados gracias a su empeño personal.

4. ¿UNA ACTIVIDAD PÚBLICA CON ORIENTACIONES DE EMPRESA PRIVADA?

Todas las características y necesidades expuestas en el apartado anterior nos llevan a situar la actividad desarrollada por una Agencia de Desarrollo Local entre dos parámetros: por un lado, la posición del trabajo tradicionalmente realizado por la Administración Pública, y por otro, la dinámica de trabajo de una empresa privada. A continuación presentamos una serie de aspectos que, a nuestro entender, definen y nos pueden ser muy útiles para situar el trabajo de una agencia local de empleo y responder así a la hipótesis de partida planteada.

La actividad desarrollada por la Administración Pública se ha caracterizado generalmente por una **baja implicación** para con la misma de aquellos que realizan dicha actividad —donde la monotonía, la rutina o incluso la seguridad en el empleo se convertían en aspectos determinantes en este sentido—. La empresa privada, por el contrario, ha aportado un alto grado de implicación de quienes llevan a cabo la actividad. En este aspecto, la ADL se sitúa más cercana a los planteamientos privados que a los públicos, ya que la implicación personal y profesional de los técnicos de empleo con la actividad realizada es muy alta.

Otro aspecto destacable es el **grado de eficiencia de los recursos utilizados** en el proceso de trabajo. Hay que decir que la Administración Pública ha contado con recursos más que suficientes para el cumplimiento de su actividad. Sin embargo, el grado de eficiencia demostrado ha sido bajo; se han desaprovechado gran cantidad de recursos —sobre todo los recursos humanos, considerando que la Administración Pública cuenta con técnicos muy capacitados y muy poco aprovechados—. Por el contrario, la empresa privada ha hecho suyo el concepto cualitativo de eficiencia, aplicándolo a todas las actividades que realiza e intentando obtener el máximo rendimiento de todos sus recursos disponibles. En este caso, la Agencia de Desarrollo Local asume un punto intermedio entre estas dos posturas, ya que la queja de los agentes ha sido, tradicionalmente, la falta de medios para desarrollar su labor; pese a ello, los resultados obtenidos han sido más que aceptables.

Otro de los aspectos que conviene destacar y comparar es la tarea que se debe realizar, que se convierte en el fin último de la actividad desarrollada. Concretamente, el **grado de cumplimiento con la tarea realizada** en la Administración Pública es muy bajo —y, por momentos, puede que incluso inexistente—, mientras que en la empresa privada es muy alto, entre otros motivos, por la presión organizacional ejercida en pos del cumplimiento de la misma. En este caso, la ADL coincide nuevamente con la empresa privada, ya que, debido principalmente al tipo de actividad que desarrolla y a las características concretas de su ejecución, se hace más que necesario este nivel de cumplimiento.

Otra de las dinámicas que mayores críticas administrativas recibe es la falta de **agilidad en las tramitaciones** por parte de la Administración, que pone en funcionamiento un procedimiento burocrático lento y en muchos momentos rígido, que genera retrasos y largas esperas. La ADL, junto a la empresa privada, trabajan en el momento actual con necesidades presentes que cubrir y que deben ser agilizadas para realizar la tarea y para cumplir los objetivos en cuanto a los niveles de cantidad y calidad previstos.

La **flexibilidad funcional** de los integrantes del grupo de trabajo, del departamento, del área funcional o del negociado es una característica básica, anhelada desde hace mucho tiempo por la empresa privada como un instrumento de mejora de los resultados. No se trata de que todos los empleados hagan de todo, pero sí de que, en momentos de necesidad, lo puedan hacer. La excesiva definición de los puestos de trabajo —catalogación pública— en la Administración ha creado, en muchos casos, estamentos opacos y cerrados unos a otros que afectan al servicio ofrecido al ciudadano. Como indicaremos más adelante, la ADL se posiciona cada vez más hacia la consolidación de un equipo estable de trabajo de carácter multidisciplinar, cuyo núcleo esté determinado por la tarea que debe realizarse y donde la polivalencia de los técnicos ayude al éxito y al cumplimiento de los objetivos.

Otra de las diferencias que tradicionalmente han existido entre Administración y empresa es la concepción del **horario de atención al público**, al ciudadano o al cliente. Mientras que la Función Pública ha mantenido un horario en general matutino, limitado para el bien social colectivo, ya que cualquier tramitación se tiene que realizar entre las 9:00 y las 14:00 —aunque hay que decir que, en los últimos años, determinados registros y estamentos públicos han adecuado sus horarios y atienden al público varias tardes—, la empresa privada ha puesto en bandeja y a la carta el horario para la prestación del servicio, flexibilizando en demasía los horarios de trabajo en algunos casos («El cliente es lo primero y hay que cuidarlo todo lo que se pueda y más»). La actividad de la agencia de empleo, aun perteneciendo a la estructura de la Corporación local —Administración Pública—, requiere determinados

horarios de trabajo más amplios, impuestos por los programas de empleo desarrollados; como ejemplo, podemos mencionar el supuesto de un curso de formación profesional continua para trabajadores en activo, en horario de 20:00 a 22:00, que, por no poder realizarse en un horario distinto, debe tener lugar en dicho horario.

Uno de los retos de futuro del desarrollo local, cada vez más necesario en agencias con un determinado volumen de trabajo, es la **constitución de un equipo de trabajo estable** —equipo base— que afronte con garantías el trabajo que hay que desarrollar. Se trata, por tanto, de articular un proceso de selección paulatina en el que la agencia vaya configurando un equipo multidisciplinar acorde a las acciones que se vayan a ejecutar. Esta necesidad no existe en la Administración Pública, donde el trabajo en equipo es mínimo y la voluntad de poner en común es inexistente. Cada funcionario se encarga de las tareas asignadas en la definición del puesto de trabajo, sin que el responsable del negociado pueda modificar dichas tareas ni la asignación interna de los puestos.

Las Agencias de Empleo y Desarrollo Local trabajan en el desarrollo de proyectos, programas y acciones concretas, cada uno de los cuales tiene determinados, ya desde un principio, unos **objetivos que cumplir** —tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo— que se convierten en los grandes ejes directores del desarrollo integral del programa de empleo. Dichos objetivos se concretan en actuaciones, fases y actividades que se materializan en un proceso-itinerario de desarrollo.

Como hemos expuesto en el apartado anterior, dos de las características definitorias de la actividad desarrollada por una ADL son, por un lado, el **entorno cambiante** en el que se afronta la actividad y, por otro, la **capacidad de adaptación ante los cambios** aparecidos, aspectos que no comparten en general con el resto de administraciones públicas, pero sí con la empresa privada.

El **cumplimiento y la importancia de los plazos** en el trabajo de una ADL son fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos. Desde la misma convocatoria de cualquier programa de empleo, se va determinando un proceso de trabajo establecido a partir de unos plazos que hay que cumplir: la presentación de la solicitud del programa; la comunicación de la concesión o no de este; el inicio, en su caso, de la acción; la justificación final de los gastos, y un largo etcétera. La Administración en general, pese a trabajar con plazos que cumplir, suele asumir mayormente una posición determinativa en cuanto a dichos plazos. Por el contrario, decimos que la importancia de los plazos en la empresa privada es alta por lo sustancial que es el compromiso asumido con los clientes para la ejecución de la tarea, la entrega del producto o la prestación del servicio.

Y, por último, la **existencia de una agenda de trabajo**, que es la concreción y, en cierta manera, el resultado de todo lo expuesto anteriormente. Dicha agenda tiene en cuenta todos aquellos trabajos que deben realizarse en un momento determinado. Una buena organización de la misma, así como la coordinación adecuada de todo lo que en ella se incluye, se convierten en piezas clave para el cumplimiento de los objetivos de la actividad de una ADL.

En el cuadro 1, donde resumimos todos los aspectos enunciados, podemos observar el alto grado de coincidencia que existe entre la dinámica de trabajo de una empresa privada y la de una ADL, lo que sitúa a esta última, en muchas de las situaciones en las que se encuentra, más próxima a criterios de funcionamiento privado que a criterios de función pública.

5. LOS EFECTOS ACTUALES DE UNA ACTIVIDAD PÚBLICA CON NECESIDADES DE FUNCIONAMIENTO PRIVADO²

Todo lo expuesto en los apartados anteriores nos muestra una situación de disonancia entre la dinámica de trabajo necesaria para una ADL y la sistemática de funcionamiento de la Administración Pública, lo que da lugar a una serie de factores limitadores de la actividad desarrollada por las Agencias de Desarrollo Local y que suponen en determinados momentos un verdadero impedimento a la utilidad de su trabajo; utilidad que podemos tener en cuenta tanto desde un punto de vista interno al funcionamiento de la propia agencia como desde un punto de vista externo a la misma.

Aspectos como la inoperatividad manifiesta con la que se encuentran estos técnicos debido a los procedimientos administrativos y burocráticos existentes en la Administración Pública y que generan rigidez, lentitud y retrasos en la actividad de los AEDL. Los siguientes fragmentos extraídos de las entrevistas realizadas a los AEDL dan idea del grado de inoperatividad al que pueden dar lugar este tipo de obstáculos: «[...] Nos encontramos con verdaderas dificultades cuando tenemos que conseguir una firma o una tramitación rápida; no nos entienden [...] después de casi diez años, hay áreas del Ayuntamiento que todavía no saben lo que hacemos realmente». «[...] De hecho, el planteamiento de la agencia responde más a criterios privados o de empresa privada que de empresa pública. Un planteamiento bueno podría ser el de constituir una sociedad pública —como hay casos— que gestione los recursos, evitando muchos de los trámites burocráticos de un ayuntamiento, que son poco útiles para esta actividad [...]».

Muy en consonancia con lo anterior, otro de los efectos limitadores del funcionamiento de la Administración Pública sobre la actividad de los ADL es la posible pérdida potencial de programas de empleo que habría que desarrollar. La ausencia de unas directrices claras por parte del Ayuntamiento en lo referente al trabajo de la ADL supone un freno radical a las expectativas de trabajo, a la planificación realizada y, a la postre, a los recursos económicos —a través de subvenciones y ayudas— a los que el municipio pueda acceder, que se transformarán en un bien social para los vecinos. El no acceso a este tipo de ayudas supone, en muchos casos, una serie de actuaciones que quedarán aparcadas o no se realizarán por falta de recursos presupuestarios locales. Citamos a continuación un párrafo de una entrevista en la que se ejemplifica a la perfección esta dificultad: «En determinados momentos del año nos es muy difícil realizar nuestro trabajo; nos hemos encontrado incluso con tener que dejar pasar una convocatoria de un programa de empleo, porque la persona que tenía que autorizar el expediente no estaba, o estaba de vacaciones, o simplemente se quedó encima de la mesa más tiempo del que debía».

Todos estos aspectos tienen su influencia sobre el funcionamiento interno de la agencia local de empleo, que no cumple con los objetivos previstos por la falta de algún programa no concedido o no solicitado, o que pone en funcionamiento el programa con una serie de recursos muy limitados y con la consiguiente inseguridad en la tramitación municipal de los expedientes. La siguiente cita nos da una idea de las dificultades de conjugar las necesidades de la actividad de la ADL con los procedimientos administrativos: «[...] cuando nos conceden un programa de empleo en el que tenemos que contratar personas desempleadas, tenemos que hacer la oferta pública de empleo conforme a las directrices municipales establecidas; nos

es muy dificultoso ajustar la rapidez necesaria de los programas (nos conceden una ayuda para aplicarla ya) con la lentitud del Ayuntamiento [...]».

Aquí, el político asignado al área de trabajo de la ADL —promoción económica, comercio, empleo, desarrollo local y económico, y un largo etcétera de nombres— juega un papel clave, ya que es el responsable directo de enlazar el trabajo de la ADL con el resto del Ayuntamiento. Este enlace puede tener varias vertientes, desde la básica de dar a conocer el trabajo que desarrolla la agencia, o incluso los resultados del trabajo desarrollado en los últimos años y, por tanto, sentar así las bases del trabajo para el futuro, hasta la de establecer pautas de funcionamiento coordinado y facilitador de la tarea. La importancia del político en la actividad de la ADL queda de manifiesto en la siguiente cita: « [...] yo he tenido mucha suerte con mi concejal, porque me apoya y me defiende ante el resto del Ayuntamiento, incluso me acompaña para determinadas gestiones, pero conozco otras AEDL que lo han pasado bastante mal porque no han tenido ese apoyo [...]».

Redunda, por tanto, en una limitación de la calidad de los efectos observados de los programas de empleo aplicados. Todo programa de empleo desarrollado por una ADL sigue un proceso de gestión que debe cumplir las funciones básicas del mismo, tales como planificar, organizar, ejecutar, coordinar y controlar. Cualquier desviación en estas funciones repercutirá en los efectos citados, efectos que tendrán su repercusión de manera (in-)directa sobre el municipio y sobre sus ciudadanos.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

Basándonos en todo lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que el modelo actual de desarrollo local adolece en gran medida de unas directrices claras en lo referente a su funcionamiento interno, aspecto este que queda totalmente en manos de la voluntad, de la intencionalidad y de la implicación de la Corporación local. Todas estas características se materializan en criterios casi exclusivamente personalistas del técnico AEDL y, por tanto, dan lugar a un aprovechamiento «limitado» de los recursos invertidos en la aplicación de las políticas activas de empleo.

Otro aspecto que se debe destacar en esta conclusión es la eficiencia real de los programas de empleo, aspecto que no puede quedar enturbiado por la falta de conexión entre los criterios de funcionamiento internos de la agencia y los procedimientos administrativos seguidos por la Corporación local. La evolución lógica del trabajo de una agencia local de empleo debe estar orientada hacia la excelencia del servicio ofertado, lo que implica un diseño claro, estructurado y detallado de los pasos que debe seguirse para el cumplimiento de los objetivos establecidos para ella.

Notas

1 Este artículo se basa en los resultados obtenidos en un proyecto de investigación en curso en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València, que pretende analizar el papel clave que desarrollan las ADL en la aplicación de las políticas activas de empleo, en la tipología y evolución de los programas de empleo desarrollados, así como en la importancia de la medición de los efectos reales de las mismas.

2 En este artículo se ha utilizado el trabajo de campo realizado para la investigación «Agents de Desenvolupament Local i Polítiques Actives d'Ocupació: L'estudi del cas de La Ribera Alta (2006-2007)», basado en entrevistas cualitativas a la totalidad de ADL de la comarca valenciana de La Ribera Alta —diecisiete en dependencia municipal y una comarcal—. El análisis de dichas entrevistas permitió, entre otros aspectos, analizar en profundidad la actividad desarrollada por los AEDL, así como conocer las principales dificultades con las que se encontraban en el ejercicio de su trabajo.

CUADRO 1			
	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL	EMPRESA PRIVADA
GRADO DE IMPLICACIÓN CON LA ACTIVIDAD DESARROLLADA	baja	alta	alta
GRADO DE EFICIENCIA DE LOS RECURSOS UTILIZADOS	baja	media-alta	alta
GRADO DE CUMPLIMIENTO CON LA TAREA REALIZADA	media-baja	alta	alta
AGILIDAD EN LAS TRAMITACIONES	baja	alta	alta
FLEXIBILIDAD FUNCIONAL	baja	alta	alta
NECESIDAD DE FLEXIBILIDAD HORARIA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO	baja	alta	alta
GRADO DE NECESIDAD DE UN EQUIPO ESTABLE DE TRABAJO	baja	alta	alta
NIVEL NECESARIO DE CONCRECIÓN Y MATERIALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS	baja	alta	alta
EXISTENCIA DE UN ENTORNO CAMBIANTE	baja	alta	alta
CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN ANTE LOS CAMBIOS	baja	alta	alta
IMPORTANCIA DE LOS PLAZOS	baja	alta	alta
EXISTENCIA DE UNA AGENDA DE TRABAJO	baja	alta	alta

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. 2002. *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional*. Sevilla: Fundación Universitaria.
- CACHÓN, L. 1999. «Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo». *Política y Sociedad*, 31. Madrid.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1993. *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final.
- DIPUTACIÓN DE ALICANTE. 2000. *Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*. Alicante: Servicio de publicaciones de la Diputación.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.). 1999. *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo: CeCodet.
- SANCHÍS, J. R. 2000. *Manual para agentes de inserción socio-laboral*. Valencia: UNED.
- 2002. *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia: UNED.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. 1988. *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- VACHÓN, B. 2001. *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo: CeCodet.
- VV. AA. 1991. *Manual de desarrollo económico local*. Madrid: FEMP.

El uso de la metodología cualitativa como técnica de investigación social y como herramienta de evaluación de la acción de los gobernantes y la satisfacción de los ciudadanos



& *Resumen/Abstract: El presente artículo analiza y defiende la utilidad de la metodología cualitativa en la investigación social como vía para evaluar los resultados de las acciones de gobierno y cómo estas son percibidas por los ciudadanos. Se trata de demostrar que los enfoques cuantitativos tradicionales y mayoritarios muestran importantes carencias que deben ser corregidas si queremos obtener un conocimiento del objeto de estudio más completo y diverso que nos permita generar conocimiento para la acción. La metodología cualitativa se muestra como una herramienta muy útil para la gestión pública y para el análisis de las diferentes etapas de las políticas públicas, en especial en lo que respecta a las fases de definición de problema, implementación y evaluación, por lo que se defiende una utilización adecuada y más frecuente de dicha metodología.&*

& *Palabras clave: metodología, metodología cualitativa, técnicas cualitativas, políticas públicas, evaluación*

1. INTRODUCCIÓN

La metodología cualitativa como paradigma de investigación goza en la actualidad de una amplia tradición y reconocimiento, siendo las ciencias sociales el ámbito en el que el uso de esta metodología se ha manifestado más fructífero y gratificante para el investigador y, en muchos casos, también para el público participante, en tanto que estos enfoques metodológicos implican una mayor interacción investigador-investigado y no resultan tan «fríos» como los métodos cuantitativos basados principalmente en encuestas. Los enfoques cualitativos han permitido tener acceso a esferas y espacios de información que antes permanecían ocultos y, además, han facilitado la obtención de resultados útiles para la acción.

Las técnicas cualitativas que configuran la metodología cualitativa —y que algunos autores, como sería el caso de Ortí¹ y Beltrán², prefieren denominar *técnicas de análisis de discurso* o *metodología estructural*— provienen principalmente del campo del psicoanálisis y la psicología clínica y de los estudios de mercado. Dichas técnicas han encontrado en las ciencias sociales un campo abonado para su aplicación y expansión, dado que es en esta área donde este tipo de enfoques de investigación encuentra un mayor acomodo, en tanto que se adaptan mejor a la complejidad de las relaciones sociales que se pretende estudiar, frente a los enfoques cuantitativos provenientes del paradigma *empirista* o *físico-natural tradicional*, que tienen mayores dificultades para interpretar y explicar determinadas realidades sociales.

El modelo empirista tradicional, basado en las ciencias naturales, como la física o la química, encuentra limitaciones de aplicación en las ciencias sociales al no poder aplicar su metodología en las condiciones óptimas de laboratorio para las que había sido diseñado. La complejidad de las relaciones sociales con múltiples variables que es preciso controlar, la necesidad de captar y recoger información sobre creencias, sensaciones, cultura, prejuicios, pautas de comportamiento... la imposibilidad de repetir una investigación en circunstancias similares, la dificultad de establecer grupos de control o los problemas éticos o legales en los que podemos incurrir para establecer dichos grupos cuando tal tarea es posible, hace que sea muy difícil trabajar con diseños *experimentales* o *cuasi-experimentales* en ciertos ámbitos de las ciencias sociales, tal como señalan Alvira³, Stufflebeam y Shinkfield⁴ o Patton⁵.

Según Flick⁶, estas dificultades motivaron que muy pronto se hiciera patente que el enfoque racionalista —también llamado *empirista*, *positivista*, *cuantitativo*— imperante a partir de la Ilustración no era suficiente para entender, explicar y predecir los complejos problemas de las nuevas sociedades que se iban conformando. Como se puede observar en la tabla adjunta⁷, los dos paradigmas presentaban diferencias importantes, y los enfoques empíricos centrados en un modelo de relaciones causa-efecto no servían para las situaciones complejas en las que se requería valorar no solo hechos, sino sus causas y consecuencias, lo que suponía un incremento de la complejidad al generarse un número suficientemente amplio de variables que hacía muy difícil o imposible introducir todas esas variables contextuales dentro de estos modelos de análisis.

Asimismo, y dada esa complejidad, se requería un alto grado de abstracción metodológica para reintroducir los hallazgos en los procesos cotidianos de la toma de decisiones y, a la vez, abordar la dificultad que suponía el proveerse de *inputs* informativos adecuados y suficientes que fueran compatibles con las dificultades que entrañaba el procesamiento estadístico de toda esa información. Ante esas dificultades, los diseños de investigación cualitativos abiertos —denominados también *modelos interaccionistas* o *fenomenológicos*— parecieron ser

la mejor alternativa a la situación de insuficiencia de los enfoques empiristas tradicionales para dar cabida y abarcar la complejidad de los objetos de estudio.

De este modo, las características del objeto de estudio y de los objetivos de la investigación han ido condicionando y determinando el método de investigación que se utilizará, y esto hizo que, en múltiples casos, el investigador se viera abocado a acudir a la metodología cualitativa con el objetivo de lograr unos niveles cognitivos adecuados de la realidad social que pretendía investigar.

Bajo estos enfoques cualitativos más abiertos, el objeto de estudio es el factor determinante para la elección del método que debe aplicarse, donde los objetos que se investigarán no se reducen a un conjunto limitado de variables individuales determinadas, como ocurre en los laboratorios, sino que se estudian en su totalidad, incorporando la complejidad de los contextos cotidianos en los que los fenómenos tienen lugar.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES METODOLÓGICOS EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

Estos enfoques cualitativos —o enfoques abiertos— fueron ampliamente utilizados en los estudios de psicología a principios del siglo XX y, a partir de los años 30, se introducen en el campo de los estudios de mercado para verificar los comportamientos del consumidor ante determinados productos, servicios o prácticas comerciales. No obstante, a partir de los años 40, al no presentar resultados plenamente satisfactorios, se produjo un cierto retroceso en el uso de estas técnicas y se volvió a los enfoques más tradicionales, experimentales o cuasi-experimentales, estandarizados y cuantitativos, de forma que habría que esperar a la década de los años 70 y 80 para que los enfoques cualitativos, más abiertos y plurales, fueran ampliamente aceptados, tal como señalan Cicourel⁸, Vallés⁹ y Flick.

Tradicionalmente, la psicología y las ciencias sociales han recurrido al modelo de las ciencias naturales con el objetivo de dotar de una mayor exactitud a sus hallazgos, recurriendo a métodos cuantitativos y estandarizados, en donde los principios rectores de la investigación trataban de «aislar claramente las causas y los efectos, operacionalizar adecuadamente las relaciones teóricas, medir y cuantificar los fenómenos, crear diseños de investigación que permitan la generalización de los hallazgos y formular leyes generales» (Flick, 2004: 16). Se procuraba trabajar con muestras estadísticamente representativas elegidas de forma aleatoria, con un investigador alejado del objeto investigado y controlando las condiciones en las que se producen los fenómenos y sus relaciones hasta donde fuera posible.

Este enfoque metodológico y las diferentes precauciones tomadas en los diseños y los procesos de las investigaciones deberían garantizar la objetividad de los estudios y permitir al investigador formular leyes generales que pudieran ser tenidas en cuenta por aquellas personas que necesitaran hacer uso de esos hallazgos y sus conclusiones. Pero pronto se manifestó un cierto desencanto con los resultados obtenidos a partir de estos diseños metodológicos, lo que llevaría a Weber¹⁰ a proclamar el «desencanto del mundo» como tarea de la ciencia y a Bonß y Hartman¹¹ a hablar del «desencanto creciente de las ciencias, sus métodos y sus hallazgos», al no facilitar un conocimiento objetivo ni permitir el establecimiento de leyes de interpretación común. Pues se observa que en la toma de decisiones políticas e institucionales no se tienen en cuenta los hallazgos científicos y, cuando sí se hace, se incorporan de forma que dichos hallazgos son previamente desmenuzados y reinterpretados en función de determinadas variables sociales que no habían sido incorporadas

a los diseños de las investigaciones, ya que, con demasiada frecuencia, los hallazgos y las respuestas de las investigaciones están muy alejados de los problemas cotidianos y de las preguntas relevantes para los responsables políticos y los gestores. Se generan muchos resultados absolutamente inútiles y, en ciertos casos, el método acaba convirtiéndose en un fin en sí mismo. Tal y como dicen Beck y Bonß¹² : «La ciencia no produce ya verdades absolutas que se puedan adoptar sin crítica. Proporciona ofertas limitadas para la interpretación, que llegan más allá de las teorías cotidianas, pero se pueden utilizar en la práctica de modo comparativamente flexible» (Citados por Flick, 2004: 18).

Así, a pesar de los diferentes controles metodológicos introducidos en los diseños evaluativos, los ideales de objetividad siguen sin alcanzarse, ya que los intereses de los investigadores, su cultura, o determinados aspectos sociales relacionados con ellos influyen tanto en la formulación de las preguntas y el planteamiento de las hipótesis como en la interpretación de los datos y las relaciones observadas. Pues tal como señala Beltrán citando a Horkheimer, parece que una ciencia social positivista y *value-free* es imposible, puesto que «los fines ya no se determinan a la luz de la razón [...] nuestras metas, sean cuales fueren, dependen de predilecciones y aversiones que de por sí carecen de sentido», (Beltrán, 1988: 38). Como nos recuerda Ortí, «toda investigación sociológica de carácter general no es más que una forma de aproximación empírica —más o menos pertinente y controlada— a aspectos de una realidad social que la desborda por todas partes» (Ortí, 1988: 192).

Vemos, pues, que los enfoques y diseños en la investigación social han pasado por diferentes etapas, partiendo de enfoques más historicistas y comparativos iniciales (Beltrán, 1988)¹³ a otros más racionales y sofisticados, como los que nos encontramos actualmente. Dentro de estas diferentes etapas, la investigación cualitativa ha jugado un papel más o menos relevante según el momento histórico de que se trate, pero, de forma general, su presencia en los diseños de investigación ha ido en aumento, especialmente en los últimos 25 años.

2.1. Las principales etapas de la investigación cualitativa en las ciencias sociales

Uwe Flick, a partir de Denzin y Lincoln¹⁴, ha caracterizado las principales etapas históricas de la metodología cualitativa en el ámbito de la investigación social. Así, siguiendo a Flick, se podría hablar de: a) un *primer periodo* «tradicional», que iría desde los inicios del siglo XX hasta la segunda guerra mundial, basado en los estudios sociológicos de la Escuela de Chicago y en la investigación en etnografía de Malinowsky. En este periodo, el objeto de estudio era generalmente *el otro, el extraño o extranjero*; b) un *segundo periodo* «modernista», que abarcaría desde la segunda guerra mundial hasta 1970, caracterizado por un intento de formalización de estas técnicas de investigación, lo que daría lugar a muchas publicaciones y manuales centrados en su aplicación; c) el *tercer periodo*, denominado de «confusión de géneros», que abarcaría hasta mediados de los años 80 y durante el cual el investigador se encuentra ante sí con una diversidad de modelos teóricos (el interaccionismo simbólico, la etnometodología, la fenomenología, la semiótica...) entre los que debe escoger, o debe combinar o comparar; d) la *cuarta etapa* se iniciaría a mediados de los años 80, época en la que surge un enfoque más discursivo, en el que se plantean las formas de presentar el conocimiento como conocimiento en sí mismo. Se afirma que *el investigador que interpreta y presenta una entrevista como parte de sus hallazgos produce una versión del todo*, puesto que la versión que alguien presenta de una entrevista en un momento determinado no se corres-

ponde con la que presentaría en un espacio temporal distinto, de forma que la investigación cualitativa se convierte así en un *proceso continuo de construcción de versiones de la realidad*; e) un *quinto momento* sería aquel en el que, según Denzin y Lincoln, las narraciones han sustituido a las teorías o las teorías se leen como narraciones, donde las narraciones encajan en determinados ámbitos culturales o históricos, locales y delimitados; f) la situación actual —*séxtimo momento*— estaría caracterizada por la escritura postexperimental, que vincula los problemas y enfoques de la investigación cualitativa con los procesos democráticos de toma de decisiones y con las principales preocupaciones cotidianas. Se trataría de no tomar los fines como dados, a semejanza de los planteamientos positivistas-rationales, y de «recuperar los fines para el ámbito de la racionalidad y de la ciencia» (Beltrán, 1988: 28). Y g) el *séptimo momento* sería el futuro de la investigación cualitativa, lo que está por venir, lo que Beltrán llama la *tercera cultura* o el recurso a la *complementariedad por deficiencia*, tal como propone Ortí. A partir de las etapas delimitadas por Flick, vemos cómo, aún siendo preponderante siempre el enfoque cuantitativista, en cada una de ellas se ha ido reafirmando cada vez más este tipo de enfoques metodológicos cualitativos más abiertos, hasta llegar a una situación actual de amplia aceptación por una buena parte de la comunidad científica e investigadora.

La superación del momento actual y el paso a lo que Beltrán denomina la tercera cultura parece que dependerá tanto de que se haga un uso adecuado de la metodología cualitativa para dotarla de mayor credibilidad y validez como de la permeabilidad de la comunidad científica más tradicional y cuantitativista para aceptar otros enfoques y otras perspectivas metodológicas, como sería el caso de la metodología cualitativa.

3. EL PREDOMINIO HISTÓRICO DE LOS ENFOQUES CUANTITATIVOS EN LOS DISEÑOS DE INVESTIGACIÓN

Bajo la perspectiva cuantitativa tradicional, la metodología cualitativa tiende a ser minusvalorada y a no ser considerada como científica. Se dice que lo cualitativo pertenece al universo de lo «opinático» u opinable y, por lo tanto, carece de la capacidad predictiva necesaria. Rice¹⁵ nos dice que «[...] los datos obtenidos de una entrevista representan con tanta probabilidad las ideas preconcebidas del entrevistador como las actitudes del sujeto entrevistado» (Rice, 1931: 661). El predominio de los enfoques cuantitativos ha sido y sigue siendo manifiesto. En general, vemos cómo a los estudios e investigaciones desarrollados bajo enfoques cuantitativos se les tiende a dar unos visos de certeza y de cientifismo de los que no gozan los enfoques cualitativos. Algunos autores entienden que hay una sola forma de hacer ciencia, un solo método de adquirir conocimiento, y para esos autores ese método no puede ser otro que el método científico tradicional.

Así, estos enfoques cuantitativos parecen no necesitar de ningún tipo de justificación metodológica, en tanto la veracidad estaría implícita en el método utilizado, concediéndole, de forma implícita, una importancia excesiva al método frente a los hallazgos y a la utilidad de los mismos, y olvidando a veces los contextos en los que es recogida y generada la información que se obtiene y con la que se trabaja para extraer esos resultados. De tal forma que la mayor parte de los investigadores que utilizan estos enfoques cuantitativos no se detienen a justificar la metodología utilizada, ni a exponer algunos de los problemas tradicionales y de difícil resolución de los estudios cuantitativos, como podría ser el caso de la *falacia ecológica*, sino que simplemente se limitan a enumerar las técnicas utilizadas y a facilitar alguna infor-

mación técnica sobre la recogida y procesamiento de la información obtenida. Tal como señala Íñiguez¹⁶, parece que todos los datos producidos de forma cuantitativa tuvieran que ser ciertos por el solo hecho de haber sido generados mediante ese método: «Toda producción cuantitativa de datos tiene un valor de verdad solo por haber sido obtenidos mediante formas o procedimientos muy elaborados y analizados con las más sofisticadas y complejas técnicas de análisis» (Íñiguez, 1999: 498); y, en la misma línea, Beltrán dice que «Parece como si, una vez ordenados los datos en una matriz, sufrieran un doble proceso de abstracción y purificación que los convirtiera, sin más, en científicos, o como si una vez formalizadas las relaciones entre variables en un grafo se convirtieran en relaciones indiscutibles» (Beltrán, 1988: 18). Esta supremacía está presente en los diversos ámbitos científicos y ha sido verificada a través de informes bibliométricos, que nos indican un claro predominio de publicaciones en revistas científicas de trabajos en los que han sido utilizados diseños de investigación cuantitativos frente a aquellas investigaciones basadas en los diseños cualitativos y que es más difícil que lleguen a publicarse.

A pesar de lo expuesto anteriormente, parece que esa drástica separación dicotómica y el desconocimiento mutuo entre ambos métodos tienden a reducirse. Tal como señala Íñiguez: «El uso de métodos y técnicas cualitativas ha recibido muchas críticas, centradas fundamentalmente en su falta de objetividad, la imposibilidad de reproducción de sus resultados y su escasa validez. [...] El cambio visible se podría decir que se ha producido en las últimas dos décadas, haciendo que cada día la apuesta cualitativa sea más relevante, pero los métodos cuantitativos siguen siendo los dominantes y los que se transmiten en las universidades a los futuros investigadores» (Íñiguez, 1999: 496).

Se podría decir, entonces, que a partir de los años 80 se produce un cambio importante, y la convivencia y complementariedad de ambos enfoques se vislumbra como la vía más adecuada para abarcar la complejidad de los objetos de estudio. Este cambio por parte de los investigadores y de la comunidad científica frente a la metodología cuantitativa —que parece ser más bien un cambio de actitud que de tendencia, pues, tal como expusimos anteriormente, la supremacía de los enfoques cuantitativos sigue siendo importante e indiscutible en ciertos ámbitos de estudio— ha estado propiciado por diferentes aspectos que empujan en la misma dirección, como serían: la creciente complejidad de los objetos de estudio; la evolución y el perfeccionamiento de la propia metodología cualitativa; las crecientes críticas a los enfoques cuantitativos, que intentan demostrar hasta qué punto es frecuente la obtención de resultados completamente inútiles para la acción y la toma de decisiones, ya que están apartados de la realidad y del contexto en el que han de interpretarse y aplicarse. Por otro lado, se tiende a resaltar el hecho de que los datos, antes de ser números, fueron lenguaje; es decir, lo cuantitativo surge a partir de lo cualitativo, pero el lenguaje no es neutro y las cargas *connotativas* del lenguaje se incorporan o «se cuelan» indefectiblemente en los estudios cuantitativos. Si a esto añadimos que algunas de las técnicas cualitativas más utilizadas también incorporan elementos cuantitativos y de consenso, entonces parece que actualmente las diferencias entre los dos enfoques no son tan drásticas ni reales como antaño se suponía, que la complementariedad de ambos métodos parece cada día más evidente y necesaria y que la separación dicotómica se comienza a diluir.

4. ALGUNAS DE LAS LIMITACIONES DE LOS ENFOQUES CUANTITATIVOS A LA HORA DE INVESTIGAR LA REALIDAD SOCIAL

El método cuantitativo parte de expresar las relaciones entre fenómenos de forma matemática y cuantitativa y la prueba o contraste de las hipótesis se presenta en términos de probabilidad frente a las leyes del azar. Esta es la forma de operar de las ciencias naturales para la contrastación de una hipótesis o la explicación de un fenómeno. Tal como señala Beltrán: «[...] el método cuantitativo [...] versa sobre datos *ad hoc* producidos por el propio investigador; la forma más característica de tal producción es la encuesta, en la que se acostumbra a interrogar a una muestra de individuos estadísticamente representativa de la población que interesa estudiar, pidiéndoles respuesta, por lo general de entre un repertorio cerrado, a una serie de preguntas acerca de sus actitudes y opiniones sobre determinadas cuestiones, así como acerca de ciertos atributos, variables, y conocimientos y actuaciones que les corresponden, conciernen, o han llevado a cabo previamente». (Beltrán, 1988: 39). Pero estos enfoques estarían mostrando una fe absoluta en el procedimiento y en su grado de *sofisticación estadística*, indistintamente de la aplicabilidad de sus resultados a la solución de los problemas sociales; así, Íñiguez, refiriéndose a este enfoque metodológico, dice que: «Una mirada no ya crítica, sino únicamente serena, muestra que muy frecuentemente alcanza resultados de la más asombrosa inutilidad» (Íñiguez, 1999: 498). Se aduce que no siempre los problemas relacionados con cantidades tienen una explicación cuantitativa, como sería el caso de la demografía —un aspecto claramente cuantitativo— y las causas por las cuales las mujeres deciden tener o no tener hijos, aspecto este claramente cualitativo y que requiere una explicación sociológica más compleja y, por lo tanto, menos abarcable por los enfoques cuantitativos tradicionales, pues si bien todo lo cuantitativo es empírico, no todo lo empírico es cuantitativo, sino que hay ciertas realidades —o ciertas partes de la realidad— que necesitan ser abordadas por enfoques metodológicos más plurales para obtener un adecuado nivel cognitivo de sus aspectos más relevantes.

Para Beltrán no existe un solo método científico, ni un método es más científico que otro, tal como señala este autor: «[...] me parece sumamente problemático que exista algo que pueda ser llamado sin equivocidad el método científico; no solo porque la filosofía de la ciencia no ha alcanzado un suficiente grado de acuerdo al respecto, sino porque la práctica de la ciencia dista de ser unánime» (Beltrán, 1988: 17); por lo que las limitaciones del método cuantitativo tradicional y la complejidad de los hechos objeto de estudio aconsejan más bien el uso de una pluralidad de métodos.

5. EL AFIANZAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA METODOLOGÍA CUALITATIVA COMO ALTERNATIVA O COMPLEMENTO AL ENFOQUE CUANTITATIVO TRADICIONAL

Acerca de la antinomia cantidad-cualidad, Brodbeck¹⁷ ha podido escribir: «la cuantificación se ha tomado en símbolo de prestigio para muchos científicos sociales [...] Para otros, por el contrario, la cuantificación es anatema [...] Tanto el sueño ilusionado como la pesadilla son reacciones desproporcionadas. La lógica de la situación no justifica ni el exceso de celo ni la repudiación total [...], pues la dicotomía cantidad-cualidad es espuria. La ciencia se refiere al mundo, esto es, a las propiedades y a las relaciones entre las cosas. Una cantidad es “una cantidad de algo”. En concreto, es una cantidad de una “cualidad” [...] Una propiedad

cuantitativa es una cualidad a la que se le ha asignado un número» (Brodbeck, 1968, citado en Beltrán, 1988: 40).

Pero el enfoque tradicional de las ciencias fisiconaturales niega el objeto de análisis de la sociología, de forma que el problema no es entre dos culturas o dos enfoques distintos, sino el reconocimiento de la necesidad de una pluralidad de enfoques. Pues según Beltrán: «no ha de negarse el objeto, sino afirmarse en su excepcional especificidad, ello implica afirmar también una epistemología pluralista que responda a su complejidad, a la variedad de sus facetas», por lo que «[...] al pluralismo cognitivo propio de las ciencias sociales [...] corresponde un pluralismo metodológico que diversifica los modos de aproximación, descubrimiento y justificación en atención a la faceta o dimensión de la realidad social que se estudia» (Beltrán, 1988: 18). De forma que no solo hay una importante interacción entre las técnicas cuantitativas y las cualitativas, entre el lenguaje y los números, sino que, como señala Ibañez¹⁸, el lenguaje precede siempre a los números, pues además, los datos primarios son ante todo una enunciación lingüística (la encuesta no registra como datos otros fenómenos que los que ella produce), e incluso los secundarios, producidos en todo caso por medios técnicos que implican determinaciones verbales. En ese sentido, cabría señalar, según Mayntz *et al.*¹⁹, que «los atributos o propiedades cualitativas permiten, no obstante, su cuantificación [...] Con suficiente frecuencia la propiedad cualitativa puede representarse como un atributo cuantitativo pluridimensional mediante su división analítica en dimensiones parciales aisladas [...] La diferenciación entre propiedades cuantitativas y cualitativas es, pues, provisional e inexacta». Simplificando la situación, podríamos convenir con Ortí en que los métodos básicos para el estudio de la realidad social son: la encuesta estadística, destinada a la cuantificación de los hechos, la entrevista abierta y la discusión en grupo, nacidas para la producción e interpretación de los discursos. Dentro de ellos, los métodos cuantitativos se muestran útiles cuando se trata de establecer leyes y reglas generales, trabajando con un volumen importante de datos sobre aspectos susceptibles de ser medibles; mientras que los métodos cualitativos presentan una mayor adecuación y versatilidad en aquellos casos en que «los procesos a estudiar implican los significados creados y compartidos por personas, grupos y comunidades» (Íñiguez, 1999: 499), pues tal como dice Ortí, hay un lenguaje que *dice cosas*, que *oculta cosas*, que *revela o traiciona* significados, pero no solo el lenguaje dice cosas, sino que también los silencios son significativos, como nos recuerda Castillo²⁰, pues los silencios, que son obviados y descartados en las encuestas, son un elemento importante en las entrevistas y los grupos focales para interpretar las reacciones —o la ausencia de reacción— del participante ante determinados temas propuestos por el investigador o el resto de participantes.

En los estudios cuantitativos mediante encuesta, según Castro²¹, «se da por sentado que el entrevistado racionaliza lo que quiere y siente en la misma forma que el investigador [...] lo que para estos estudios es el supuesto fundamental, para nosotros es el problema a investigar». Lo que en estos casos anteriores es una premisa, en los enfoques cualitativos es algo que hay que demostrar. De forma que la relación sujeto-objeto en estos enfoques se replantea, pues «esta relación puede variar dentro de un *continuum* que va del pleno dominio del sujeto sobre el objeto, en cuyo caso hablamos de conocimiento, hasta una relación de no-dominio, de inseguridad en relación con el mismo objeto, en cuyo caso hablamos de creencias. Naturalmente, tratándose de un *continuum*, no es posible identificar un punto específico a partir del cual los conocimientos se convierten en creencias y viceversa» (Castro y Bronfman, 1995: 64).

La metodología cualitativa es más abierta y abarca diferentes aspectos, todos los cuales contribuyen a hacer más comprensible aquello que se pretende estudiar, tal como expresó Whyte²² en su estudio *Street Corner Society*, uno de los trabajos sobre observación participante más conocido y citado: «lo que la gente me dijo me ayudó a explicar lo que había sucedido, y lo que yo observé me ayudó a explicar lo que la gente me dijo». De esta forma, durante el estudio se reelaboran las categorías analíticas y se produce una construcción social e intersubjetiva de los significados. Se abre así una perspectiva de epistemología pluralista configurada por la propia complejidad y heterogeneidad de los fenómenos sociales, de forma que, tal y como señalan Ortí y Beltrán, al pluralismo cognitivo le corresponde como correlato un pluralismo metodológico.

5.1. El objeto de estudio como elemento discriminador que ha de guiar el método de investigación aplicable

Se podría decir, por lo tanto, que en el ámbito de las ciencias sociales hay un cierto consenso en que ha de ser el objeto de estudio el que determine el tipo de enfoque metodológico y el diseño de la investigación que se utilizará. Así, bajo estos enfoques cualitativos más abiertos, el objeto de estudio es el factor determinante para la elección del método aplicable, donde los objetos que se investigan no se reducen a un conjunto limitado de variables individuales determinadas, como ocurre en los laboratorios, sino que se estudian en su totalidad e incorporando la complejidad de los contextos cotidianos en los que los fenómenos tienen lugar. La diferencia radical entre los hechos y los discursos determina una completa diferenciación de sus enfoques epistemológicos y de sus aproximaciones metodológicas, dando lugar a una metodología pluralista configurada por la propia complejidad y heterogeneidad de los fenómenos sociales. Los métodos pueden estar *orientados al objeto* (se desarrollan o modifican en función del objeto) y *orientados al proceso* (se reorientan en función del proceso para comprender mejor el objeto de investigación). Tal como señala Íñiguez, no se ha de ser esclavo de un método, sino que la metodología que se utilice se ha de hacer depender de una fundamentación teórica, dejando que sea el objeto de análisis y los objetivos perseguidos los que lo acaben orientando/determinando.

6. LAS TÉCNICAS CUALITATIVAS MÁS COMÚNMENTE UTILIZADAS Y LAS FORMAS DE AGRUPARLAS

Las técnicas cualitativas utilizadas en la investigación social son muy amplias y variadas, pues si bien existe un conjunto de técnicas comúnmente aceptadas, cada una de ellas puede ser subdividida, a su vez, en función de las variantes en su aplicación, dando lugar a una serie de subtécnicas según los requerimientos de la investigación y las preferencias del investigador; lo que nos lleva a que una técnica ampliamente utilizada —como sería el caso de la entrevista en profundidad— pueda adoptar diferentes formatos y, a la vez, esos mismos formatos pueden ser denominados de forma diferente por los distintos autores de las investigaciones. Sin embargo, aunque las denominaciones y técnicas de las que se dispone son amplias, no todas se utilizan con la misma frecuencia ni muestran el mismo grado de adecuación para investigar las distintas realidades sociales, de forma que hay un conjunto de técnicas que se usan con mayor frecuencia que otras.

A la hora de clasificar o agrupar estas técnicas, siguiendo a Muntaner y Gómez²³, Cerda y Ortí, diríamos que los dos criterios más comunes que nos encontramos son el criterio que

hace referencia a que las técnicas se apliquen de forma individual o en grupo y el criterio que se refiere al uso que dichas técnicas hagan de elementos cuantitativos y de consenso o la exclusión de forma expresa de los mismos. Así, siguiendo el primer criterio, tendríamos las técnicas aplicadas en grupo, como son: la *técnica Delphi*, el *grupo focal* o *grupo de discusión*, el *grupo nominal*, la técnica de *brainstorming* y la técnica del *metaplán*. Y, a la vez, las técnicas de aplicación individual serían, básicamente: la *entrevista individual* —en sus diferentes modalidades: estandarizada, estructurada, semiestructurada, focalizada, semidirigida, semidirigida, etc.—, el *estudio de caso*, la *historia de vida*, la *observación directa* y la *observación participante*.

Mientras que, si ponemos el énfasis en el uso de elementos cuantitativos y de consenso por parte de las técnicas utilizadas o la exclusión de este recurso, resulta que las técnicas cualitativas que buscan el consenso e introducen aspectos cuantitativos serían: la *técnica Delphi*, los *grupos nominales*, la *tormenta de ideas* o *brainstorming*, la *técnica del metaplán*, el *grupo Philips 6/6* y las *conferencias de consenso*; las técnicas de aplicación individual y el *grupo focal* o *grupo de discusión* serían aquellas técnicas que no buscan la generación de consenso.

AGRUPACIÓN DE LAS TÉCNICAS CUALITATIVAS MÁS UTILIZADAS		
	Aplicación individual	Aplicación en grupo
Búsqueda de consenso y uso de elementos cuantitativos		<ul style="list-style-type: none"> - la técnica Delphi - el grupo nominal - el <i>brainstorming</i> - la técnica del metaplán - el grupo Philips 6/6 - la conferencia de consenso
Sin búsqueda de consenso ni uso de elementos cuantitativos	<ul style="list-style-type: none"> - la entrevista individual - el estudio de caso - la historia de vida - la observación directa - la observación participante 	<ul style="list-style-type: none"> - el grupo focal o grupo de discusión

Fuente: Elaboración propia

De este conjunto de técnicas, las entrevistas en profundidad y los grupos focales son, sin ninguna duda, las técnicas cualitativas más utilizadas en la investigación social, seguidas a distancia por la técnica Delphi y el grupo nominal.

7. LAS PRINCIPALES TÉCNICAS CUALITATIVAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

7.1. Entrevistas en profundidad

Para Callejo²⁴, la entrevista en profundidad podría ser definida como: «una conversación ordinaria con algunas características particulares [...] una situación, normalmente entre dos personas, en la que se van turnando en la toma de la palabra, de manera que el entrevistador propone temas y el entrevistado trata de producir respuestas localmente aceptables» (Callejo, 2002: 416). Las entrevistas abiertas y en profundidad son de tipo biográfico, entre-

vistas en las que se busca un formato atractivo y adecuado para el entrevistado y en las que el investigador no plantea interrogantes concretos al entrevistado, sino que trata de extraer la información relevante para el objeto de estudio de la narración y el discurso del entrevistado teniendo en cuenta las diferentes formas de expresión utilizadas por aquel, pues, según Alonso²⁵, la información se encuentra en la biografía de la persona entrevistada: «esto implica que la información ha sido experimentada y absorbida por el entrevistado y que será proporcionada con una orientación o interpretación que muchas veces resulta más interesante informativamente que la propia exposición cronológica o sistema de acontecimientos más menos factuales» (Alonso, 1994: 225).

Las entrevistas pueden estar estructuradas partiendo de diferentes grados de dirección y rigidez; así, podemos hablar de entrevistas *abiertas y en profundidad*, como las que definíamos anteriormente, o de entrevistas *semiestructuradas* o *semiestandarizadas*, en las que el control y la dirección del entrevistador son mucho mayores. Mientras que, según Flick, en las entrevistas a expertos se admite una mayor estructuración, dado que, a diferencia de las biográficas, «aquí el entrevistado tiene menor interés como persona que en su calidad de experto para cierto campo de actividad», en otros casos pueden no ser recomendables este tipo de entrevistas, lo que dependerá también del uso que se haga de esas técnicas en la realización real de la entrevista: la elección entre intentar mencionar algunos asuntos dados en la guía de la entrevista y, al mismo tiempo, ser abiertos a la manera individual del entrevistado de hablar sobre estos asuntos y otros pertinentes para él. Así, mientras las preguntas *semiestructuradas* se consideran más indicadas para profesionales y técnicos, las abiertas serían más adecuadas para colectivos marginados, étnicamente diferenciados y con patrones culturales minoritarios.

La *entrevista semiestructurada* o *semiestandarizada* puede combinar preguntas abiertas del tipo «¿Cómo se encuentra de salud?», con otras más estructuradas del tipo «¿Qué opina del trato recibido cuando va al médico?». Es un tipo de entrevista muy utilizado en las ciencias sociales y en el ámbito de la salud; se cree que es más fácil que el sujeto exprese su punto de vista sobre un determinado tema en una entrevista diseñada de esta forma que en una entrevista estandarizada y con cuestionario. Se pueden plantear preguntas generales como «¿Considera que cuando acude a la administración le atienden adecuadamente?» o «¿Qué sería para usted una atención adecuada?», o bien aspectos un poco más concretos: «¿Cuántas veces tuvo que llamar para que le cogieran el teléfono?». Patton²⁶ dice que se pueden preguntar temas como: «those based on behaviour or experience, on opinion or value, on feeling, on knowledge, and sensory experience and those asking about demographic or background details». En cualquier caso, tanto el formato como la formulación de las preguntas han de estar en función del entrevistado y de los objetivos del estudio y, posteriormente, se ha de emplear una metodología adecuada para extraer la información pertinente; un procedimiento como el interaccionismo simbólico —*grounded theory*— se halla fuertemente consolidado para tratar el material cualitativo de las entrevistas en profundidad, abiertas y libres.

7.2. Grupos focales

Los *grupos focales* —*focus groups*— o *grupos de discusión*²⁷ provienen de diversas escuelas²⁸. Podríamos decir que surgen en los años 30 de la mano de los científicos sociales en EE. UU., quienes necesitaban más información de la que les aportaban los cuestionarios y las entrevistas. Inicialmente, esta técnica se utiliza sobre todo en los estudios de mercado, aunque pronto se pasa a utilizar en las ciencias de la salud y en las ciencias sociales en general, y en los

años 80 su uso es frecuente y está muy extendido. Al igual que la entrevista abierta, la discusión de grupo nace para la producción e interpretación de los discursos de los participantes en la investigación ante las limitaciones y la insuficiencia de otras técnicas. Estos grupos focales se centran en percepciones, sentimientos, maneras de pensar de los usuarios acerca de determinados servicios o soluciones a un problema.

Según Krueger, el objetivo de un grupo focal es recoger datos cualitativos a partir de una discusión controlada: «[...] un grupo de discusión puede ser definido como una conversación cuidadosamente planeada, diseñada para obtener información de un área definida de interés, en un ambiente permisivo, no-directivo» (Krueger, 1991: 24)²⁹. La reunión sería entre siete y diez personas que no se conocen entre sí, pero que tienen alguna característica común de interés para el investigador y cuya reunión se ha de intentar que sea también satisfactoria para los participantes. Esos mismos aspectos son resaltados por Ballart³⁰ al hacer referencia a esta técnica: «El *focus group* se puede definir como una discusión entre un número reducido de clientes/usuarios de un programa o servicio, que ha sido planificado por un investigador con el objetivo de obtener distintas percepciones y puntos de vista sobre una cuestión o conjunto de cuestiones que preocupan a la organización» (Ballart, 1994: 73). Según este autor serían útiles para discutir los problemas que se han encontrado en la prestación de un servicio y recoger ideas para mejorarlo. Sirven para determinar las percepciones, puntos de vista u opiniones de los usuarios de los servicios, pues «su fuerza radica en la posibilidad de alcanzar una mayor profundidad respecto a las técnicas cuantitativas, si bien al precio de obtener la información sobre un número menor de casos». Según este autor, los *focus groups* son una técnica adecuada cuando se quieren obtener ideas, percepciones, sugerencias, explicaciones, y esto es más importante que representar numéricamente las opiniones —necesariamente más generales— de un colectivo más amplio; mientras que Patton ve la entrevista del grupo de discusión como una «técnica cualitativa de recogida de datos sumamente eficiente [que proporciona] algunos controles de calidad [...] ya que los participantes tienden a proporcionarse controles y comprobaciones los unos a los otros que suprimen las opiniones falsas o extremas».

El uso de este tipo de técnicas está recomendado especialmente en situaciones en las que se trate de generar hipótesis o preguntas que luego deban ser contrastadas empíricamente por otros métodos, o para interpretar determinadas conclusiones de estudios empíricos previos. Pero no acaba aquí su utilidad ni su campo de aplicación, sino que hay otras muchas situaciones en las que los grupos de discusión pueden ser muy útiles y aportar información imposible de conseguir por otros medios. Repasando la literatura científica más reciente sobre el tema, vemos que, en opinión de muchos autores, el grupo focal puede acabar siendo una de las técnicas cualitativas más completas, en tanto que abarca varias de las ventajas que se les imputan a las demás técnicas, además de las que le son propias. Tal y como señalan Morgan y Spanish (1984: 260)³¹, el grupo focal es un método muy sensible con las variables culturales o con las minorías étnicas; permite saber cuándo diferentes subgrupos de la población hacen un uso diferente de los servicios sanitarios. Esta técnica no discrimina a las personas que poseen mayores niveles formativos frente a aquellas con menor formación y son muy útiles para apoyar las opiniones de aquellos que creen que no tienen nada que decir, de forma que el responsable del grupo puede llevar a cabo con estos colectivos un proceso importante de *empowerment*, que será muy útil para el investigador, para los participantes y para la propia investigación. Así, Kitzinger³² nos dice que: «The method is particularly useful for exploring people's knowledge and experiences and can be used to examine not only what

people think but how they think and why they think that way. [...] Such a method is especially appropriate when working with particular disempowered patient populations who are often reluctant to give negative feedback or may feel that any problems results from their own inadequacies» (Kitzinger, 1995: 300).

La técnica del grupo focal puede suponer un considerable ahorro de recursos, ya que nos permite entrevistar a un grupo de personas simultáneamente en lugar de entrevistar a individuos diferentes en distintos momentos. Además, cuando se realizan debates de grupo se ponen en funcionamiento los elementos de dinámica de grupo y de debate entre los participantes, que se utilizarían aquí como fuentes centrales generadoras de conocimiento, de forma que, según Blumer³³, «Un pequeño número de individuos, reunidos como un grupo de debate o de recursos, supera en muchas veces el valor de cualquier muestra representativa. Este grupo, analizando colectivamente su esfera de vida y sondeando en ella a medida que encuentran los unos desacuerdos con los otros, hará más para descorrer los velos que cubren la esfera de la vida que cualquier otro mecanismo del que yo tenga noticia» (Blumer, 1969: 41).

Estas perspectivas pueden resultar muy útiles para el estudio de la acción de los gobernantes, pues nos permiten combinar ambos criterios y formar grupos muy naturales, reales y homogéneos con los integrantes del público objetivo al que se dirige una determinada política pública, y grupos más artificiales y heterogéneos con los diferentes actores que intervienen en una determinada política. Tal como señalan Ibáñez y Beltrán, en el grupo de discusión se dan dos niveles de discurso: un primero o empírico, en el que el grupo se manifiesta, y un segundo o teórico, que habla del discurso de primer nivel y que permite interpretarlo o analizarlo. «La interpretación es una lectura: tiende a descifrar lo que la realidad dice —como si la realidad hablara—. El análisis es una escritura: desconstruye el “discurso” (ideología) de la realidad, reconstruyendo con sus piezas otro discurso [...] el grupo es el lugar privilegiado para la lectura de la ideología dominante» (Ibáñez, 1979: 126).

La discusión que tiene lugar en el grupo, provocada por el investigador, convierte en objeto de conocimiento la ideología del grupo, con una importante particularidad: así como la encuesta no traspasa el contenido de la conciencia, el grupo de discusión explora el inconsciente. Además, mientras el diseño de la encuesta es cerrado —todo está previsto de antemano salvo la distribución de frecuencias— el del grupo de discusión es abierto, y en el proceso de investigación está integrada la realidad concreta del investigador. «El grupo (microsituación) produce un discurso que se refiere al mundo (macrosituación)» (Beltrán, 1988: 41). Por eso, el tipo de conocimiento generado con esta técnica, a pesar de que está claramente emparentado con las entrevistas o otras técnicas de análisis de discurso, es, para este autor, una técnica con características especiales que contribuye claramente a un eclecticismo metodológico.

7.3. Los criterios en la formación de los grupos

Las limitaciones de esta técnica estarán en función tanto de su (in-)adecuada utilización como de la adecuación de la técnica al objeto o hecho investigado, donde juega un papel relevante la formación del grupo. Así, es perfectamente conocido que el investigador posee un menor grado de control sobre el grupo que si se tratase de una entrevista individual y, a la vez, el análisis de datos es mucho más complejo. Por ello, se requieren unas buenas dotes del investigador-moderador para extraer el máximo de información relevante de cada grupo, teniendo en cuenta que los grupos son siempre muy distintos entre ellos aunque estén formados con composiciones idénticas, ya que las dinámicas generadas dependen de otros

muchos aspectos no relacionados con la composición del grupo. Patton analiza también algunas debilidades del método, como el número limitado de preguntas que es posible estudiar y los problemas de tomar notas durante la entrevista. Por tanto, propone que la investigación sea llevada a cabo por al menos dos investigadores-entrevistadores, de los cuales uno pueda disponer de libertad para tomar notas de las respuestas, mientras el otro maneja la entrevista y el grupo. A diferencia de otros autores, Patton subraya el hecho de que «La entrevista del grupo de discusión es, en efecto, una entrevista. No es un debate. No es una sesión de resolución de problemas. No es un grupo de toma de decisiones. Es una entrevista» (Patton, 1990: 335).

Los grupos pueden ser formados en función de diferentes criterios, como pueden ser la mayor o menor naturalidad o artificialidad, puesto que, según Nießen (1977)³⁴, podremos disponer de grupos naturales, preocupados por un determinado tema de debate, que ya existen en la vida real, frente a otro tipo de grupos formados artificialmente para una cierta investigación basada en ciertos criterios. Pero también será un criterio relevante el grado de homogeneidad o heterogeneidad de los grupos, entendiéndose por grupos homogéneos aquellos cuyos miembros son comparables en las dimensiones básicas del tema de debate, tienen una experiencia similar y comparten las expresiones terminológicas; mientras que en el grupo heterogéneo los miembros deben ser diferentes en los aspectos básicos que son relevantes para el debate y el moderador-investigador ha de favorecer la generación y el debate de las opiniones (Merton, 1987)³⁵, así como establecer la composición del grupo que mejor responda a sus intereses en relación con el objeto de estudio. Sean grupos focales o entrevistas, el muestreo cualitativo no pretende la *representación estadística*, sino la *representación tipológica, socioestructural*, correspondiente al estudio (Vallés, 2002: 68). El muestreo dependerá de las contingencias de medios y tiempo, de forma que se buscará la heterogeneidad y la economía a través de datos censales, estudios previos, encuestas e imaginación.

7.4. El adecuado de la metodología cualitativa

El uso adecuado de la metodología cualitativa le exige al investigador cualitativo un cambio en la sensibilidad investigadora, una investigación participativa y guiada teóricamente. Así, Íñiguez nos habla de una *sensibilidad histórica* para comprender mejor la construcción de los procesos sociales, *sensibilidad cultural* para entender el entorno social en el que se enmarcan los procesos sociales, una *sensibilidad sociopolítica* para reconocer que la práctica social se enmarca en un contexto político concreto, y una *sensibilidad contextual* para captar el contexto social y físico en el que se desarrolla la investigación. Mientras que, por su parte, Kvale³⁶ propone un entrevistador que actúe como un minero, o como viajero. La idea del *entrevistador como minero* parte de que el conocimiento es como algo dado que hay que saber buscar y extraer, y aquí el preciado serían las pepitas de experiencia y significado almacenadas en el interior del sujeto; mientras que el *entrevistador como viajero* supone una concepción *posmoderna* del conocimiento como algo que se construye mediante la conversación con la gente encontrada durante el recorrido investigador (Kvale, 1996). Se puede trabajar sobre datos preexistentes provenientes de diversas fuentes, practicando así un *análisis secundario*, o bien sobre datos producidos *ad hoc* por el propio investigador, realizando así un análisis con datos primarios. En la investigación cualitativa se produce un ir y venir del texto a la teoría y de la teoría al texto, puesto que se trabaja con textos y discursos principalmente, y mientras las técnicas cuantitativas usan los números como herramienta principal y responden al *cuánto*, las

técnicas cualitativas usan la observación, la etnografía y la palabra como herramienta principal y responden a las preguntas de *qué, cómo, por qué*; las primeras miden o cuantifican y las segundas explican.

8. LA UTILIDAD DE LA METODOLOGÍA CUALITATIVA EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Podemos entender las políticas públicas como un conjunto de actividades programadas por el Gobierno para incidir sobre un determinado problema. Así, las políticas públicas se desagregarían en los diferentes programas y subprogramas, que recogerían las actuaciones previstas y focalizadas en un determinado sector o colectivo social —público objetivo o *target group*— con el propósito de lograr los fines propuestos. Por lo general, serían actuaciones limitadas a un espacio geográfico concreto, que estaría relacionado con el ámbito competencial de la institución que programe dichas actuaciones y cuyo fin último sería la transformación de la sociedad en ese espacio concreto sobre el que se desea intervenir.

Para el estudio de las políticas públicas se han recomendado diferentes enfoques, entre los que está una propuesta muy aceptada basada en la tipología de Lowi³⁷ que nos llevaría a analizar las políticas en función del tipo de política de que se trate. Aunque tal vez sea la propuesta de Jones³⁸, que nos sugiere analizar las políticas públicas según el propio ciclo o fases de la política misma, el enfoque que ha gozado de mayor aceptación y el más adoptado por los estudiosos de esta disciplina. Siguiendo la propuesta de este último autor, el enfoque del *policy cycle* nos llevaría a desagregar las políticas públicas en sus diferentes fases para después proceder al estudio de cada una de ellas por separado, y sin que ello nos impida en ningún momento obtener una visión de conjunto al final del proceso. Se proponen cinco fases, que serían, por este orden: a) la *definición de problema*, que haría referencia a una primera etapa de las políticas en la que se trata de conocer el estado del tema que se va a tratar y los cambios que se pretenden conseguir; b) la *formación de la agenda* de los gobernantes, en cuya etapa un determinado problema social pasa a ser considerado un problema público o político; c) la *toma de decisiones*, mediante la cual, de entre las diferentes alternativas existentes, se adopta una determinada solución para el problema propuesto; d) fase de *implementación* o puesta en marcha y ejecución de las actividades contempladas; y d) la *evaluación* de los resultados y de los impactos que dicha política haya tenido en el público objetivo y en el conjunto de la sociedad. En cada una de estas fases, la metodología cualitativa puede tener reservado un importante papel para el análisis de las diferentes etapas, pero en algunas de esas etapas el uso de técnicas cualitativas nos parece especialmente útil y necesario, por no decir imprescindible. Creemos que para definir adecuadamente un problema, para poner en marcha las actuaciones previstas que nos lleven al logro de los objetivos, y para evaluar los resultados de todos estos procesos la metodología cualitativa es una herramienta muy idónea.

8.1. La definición del problema

Inicialmente se podría pensar que el problema viene definido por los *hechos* tal como se nos presentan, pero en la realidad eso no es así; esa sería una visión muy *naïve* de la realidad, ya que los problemas se construyen socialmente. Los problemas no están ahí afuera, no existen los problemas objetivos; el problema ha de ser *construido* por el analista, quien ha de estructurar, plantear y definir el problema que hay que resolver. Tal como nos dice Roth³⁹, ninguna situación objetiva constituye *per se* un problema; su clasificación como problema

social, y luego como problema público, es una construcción colectiva vinculada con las percepciones, representaciones e intereses de los actores implicados en dicho tema. Será necesario llegar a un consenso sobre la situación de partida y la situación futura en la que desearíamos encontrarnos y que se supone que será mejor que la actual; ese consenso requiere ponerse de acuerdo sobre lo que es *bueno* y *malo* y sobre cuáles son las necesidades que hay que cubrir para avanzar hacia una situación mejor o más deseable que la actual. Pero, al analizar el estado del problema en cuestión, necesitamos obtener información sobre diferentes aspectos del mismo, como pueden ser su extensión, prevalencia y profundidad, así como las causas que generaron o están generando esas situaciones, aspectos que no siempre se pueden condensar en un número obtenido por los procedimientos estadísticos habituales y para lo cual puede resultar muy útil el uso de técnicas como la entrevista en profundidad o las diversas técnicas de grupo. En tales situaciones, si el decisor político quiere tener una información fidedigna del problema, que le permita adoptar definiciones del mismo más acordes con la realidad y, basándose en ello, adoptar soluciones más adecuadas, las técnicas cualitativas pueden ser un instrumento de gran ayuda.

8.2 La implementación

El proceso de implementación o puesta en marcha —*mettre en œuvre*— de una política pública podría ser entendido como: «El proceso de iteración entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para lograrlos» (Pressman y Wildavsky, 1973)⁴⁰. En los procesos de implementación, si queremos que las actividades propuestas nos proporcionen los efectos y los resultados esperados y que dichas acciones tengan el éxito deseado, es determinante tener un adecuado conocimiento del público objetivo, de las personas con las que la Administración va a interactuar y a las que se dirigen las acciones y actividades propuestas. Esas personas pueden provenir de ámbitos geográficos y culturales muy diversos, practicar distintas creencias y confesiones religiosas, tener diversas concepciones del Estado y de lo público, manifestar y percibir sus necesidades de forma diferente a los estándares conocidos... Y todo esto hace que el recurso a las técnicas cualitativas se presente como la única vía para avanzar en esos procesos de conocimiento personal y acercamiento a los valores, cultura y sensaciones de las personas con las que la Administración ha de interactuar, pues, como vimos más arriba, es en estos ámbitos, donde el objeto de estudio se relaciona con aspectos de las creencias y valores de las personas, en los que estas técnicas se muestran más útiles y necesarias.

8.3. La evaluación

La evaluación sería la última etapa del proceso de las políticas o programas de intervención pública en la que se pretende analizar los resultados y los impactos de los programas y de las actuaciones llevadas a cabo. Esta evaluación vendría a recoger los productos finales del proceso de implementación, y puede ser una evaluación más *centrada en los resultados*, en cuyo caso el estudio evaluativo trataría de aportar información sobre el grado de consecución de los objetivos previstos, o bien orientarse a los *impactos* mediante la observación, medición y valoración de los cambios de conducta producidos en el público objetivo e imputables directamente a esa intervención.

Los enfoques evaluativos más recientes (Barnette y Sanders, 2003)⁴¹ se orientan hacia diseños evaluativos de carácter más plural y participativo, en los cuales el evaluador ya no actúa como un juez del proceso, sino que busca generar consensos sobre el valor y el mérito

to alcanzados por los programas entre los diferentes actores afectados. Esos diseños evaluativos más plurales y participativos se apartan cada vez más de una cuantificación estricta de los resultados y buscan otro tipo de conocimiento basado en las expectativas, las percepciones y las valoraciones que los afectados hacen de la acción de gobierno y de los programas de intervención pública. El recurso a técnicas cualitativas de recogida de la información es un instrumento ampliamente utilizado y hace que la evaluación sea más aceptada y, por lo tanto, más útil para decisores, implementadores y demás actores inmersos en una determinada política o programa.

En el ámbito de la gestión pública y del análisis de las políticas públicas, estas técnicas cualitativas suponen un enfoque muy útil para la aproximación al comportamiento intencional de los actores sociales en general y de los ciudadanos en particular, y permiten detectar creencias, valores, deseos, imágenes preconscientes, expectativas, movimientos afectivos, sensibilidades, niveles de satisfacción, y percibir motivaciones latentes. Estas técnicas no pretenden ser la solución definitiva a las dificultades de aprehender la realidad, pero sí pueden ser de gran utilidad para evaluar la acción de los gobernantes y cómo esta es vista por los ciudadanos.

Notas

- 1 ORTÍ, A. 1988. «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión en grupo», en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez (ed.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- 2 BELTRÁN, M. 1988. «Cinco vías de acceso a la realidad social», en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez (ed.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- 3 ALVIRA, F. 1983. «Perspectiva cualitativa/perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica». *REIS*, (22 (53-75)).
- 4 STUFFLEBEAM, D. y A. Shinkfield. 1993. *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- 5 PATTON, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Londres: Sage.
- 6 FLICK, U. 2004. *Introducción a la investigación cualitativa* (versión original: *Qualitative sozialforschung*. Hamburgo, R.T.V.H. 2002). Madrid: Morata.
- 7 Tipología de atributos de los dos tipos de técnicas:

Cuantitativas	Cualitativas
Deductivas	Inductivas
Más fiables y objetivas	Válidas y subjetivas
Orientadas a la verificación y a los resultados	Orientadas al proceso
Las medidas tienden a ser objetivas	Las medidas tienden a la subjetividad
Generalizables	Menos generalizables
Usan la tecnología con instrumentos	El investigador cerca del dato
Perspectiva desde fuera	Perspectiva desde dentro

Fuente: Amezcua y Jiménez. 1996: 3. *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Díaz de Santos. (La cursiva es nuestra).

- 8 CICOUREL, A. V. 1982. *El método y la medida en sociología* (versión original: *Method and Measurement in Sociology*. 1964. Nueva York: Free Press). Madrid: Editora Nacional.
- 9 VALLÉS, M. S. 2002. *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 10 WEBER, M. 1949. *The Methodology of the Social Sciences*. Nueva York: Free Press.

- 11 BONß, W. y H. Hartman. 1985. «Konstruierte Gesellschaft, rationale Deutung-Zum Wirklichkeitscharakter Diskurse», en W. Bonß y H. Hartman (ed.). *Entzauberte Wissenschaft: Zur Realität und Geltung soziologischer Forschung*. Göttingen: Schwartz.
- 12 BECK, U. y W. Bonß (ed.). 1989. *Weder Socialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwedung socialwissenschaftlichen Wissens*. Frankfurt: Suhrkamp.
- 13 En su conocido trabajo, *Cinco vías de acceso a la realidad social*, Beltrán presenta cinco métodos o formas de abordar e investigar la realidad social:
- **el método histórico**, en el que la sociología ha de interrogar a la realidad social, acerca del curso sufrido por aquello que estudia, sobre cómo ha llegado a ser como es, e incluso por qué ha llegado a serlo.
 - **el método comparativo**, que basa su análisis en la comparación de situaciones y realidades semejantes o distintas, con el objetivo de describirlas y dar cuenta y razón de los hechos.
 - **el método crítico-racional**, cuyo principal objetivo consiste en hallar medios para lograr los fines propuestos en cada caso, buscando la adecuación de los medios y los procedimientos para lograr los objetivos fijados.
 - **el método cuantitativo** se centra en la recolección / generación de datos mediante la técnica cuantitativa de encuestar muestras estadísticamente representativas del universo que se va a estudiar, y contrastar sus hipótesis a partir de procedimientos matemáticos y las leyes del azar.
 - **el método cualitativo**, centrado principalmente en el análisis del discurso como forma de aprehender las distintas formas de manifestarse de la realidad social.
- 14 DENZIN, N. K. y Y. S. Lincoln (ed.). 2000. *Handbook of Qualitative Research*. Londres: Sage.
- 15 RICE, S. A. (ed.). 1931. *Methods in social science*. Chicago: Chicago Press.
- 16 ÍÑIGUEZ, L. 1999. «Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales». *Atención Primaria* 23, 8 (496-502).
- 17 BRODBECK, M. 1968. *Readings in the Philosophy of the Social Sciences*. Londres: Macmillan.
- 18 IBÁÑEZ, J. 1979. *Más allá de la sociología. El grupo de discusión, técnica y crítica*. Madrid: Siglo XXI.
- 19 MAYNTZ, R., K. Holm y P. Hübner. 1975. *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza Editorial.
- 20 CASTILLO, J. 1972. «Teoría e indicadores sociales», en S. del Campo (ed.). *Los indicadores sociales a debate*. Madrid: Euramérica.
- 21 CASTRO, R. y M. N. Bronfman. 1995. «Investigación reproductiva en salud y reproducción. El caso de Ocuituco», en G. Nigenda y A. Langer (ed.). *Métodos cualitativos para la Investigación en Salud Pública*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- 22 WHYTE, W. 1955. *Street corner society: the social structure of an Italian slum*. Chicago: Chicago University Press.
- 23 MUNTANER, C. y M. B. Gómez. 2003. «Qualitative and quantitative research in social epidemiology: is complementarity the only issue?», *Gaceta Sanitaria* 17, Supl. 3 (53-57).
- 24 CALLEJO, J. 2002. «Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación», *Revista Española de Salud Pública* 76, 5 (409-422).
- 25 ALONSO, L. E. 1994. «Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa», en J. M. Delgado y J. Gutiérrez (ed.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.
- 26 PATTON, M. Q. 1987. *How to use qualitative methods in evaluation*. Londres: Sage.
- 27 La denominación de *grupo de discusión* proviene del ámbito anglosajón y su uso es muy habitual en las ciencias sociales. Otras formas muy comunes de referirse a esta técnica son: *reunión de grupo, entrevista de grupo, grupo focalizado, discusión de grupo, o entrevista colectiva*.
- 28 Así, mientras Krueger deriva esta técnica de la línea conductista-cognitiva, Ibáñez la conecta con el psicoanálisis y Mucchielli la relaciona con la psicología humanista.
- 29 KRUEGER, R. A. 1991. *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada* (versión original: *Focus Groups*. 1988. Newbury Park: Sage). Madrid: Pirámide.
- 30 BALLART, X. 1994 «Clientes de un servicio cultural. Una experiencia de evaluación con *focus groups*», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 1 (73-77).
- 31 MORGAN, D. L. y M. T. Spanish. 1984. «Focus groups: a new tool for qualitative research», *Qualitative Sociology*, Vol. 7, n.º 3 (253-270).
- 32 KITZINGER, J. 1995. «Introducing focus groups», *British Medical Journal*, 311 (299-302).
- 33 BLUMER, H. 1969. *Symbolic interactionism: Perspective and Method*. Berkeley: University of California.
- 34 NIEBEN, M. 1977. *Gruppendiskussion: Interpretative Methodologie, Methodenbegründung, Anwendung*. Munich: Fink.
- 35 MERTON, R. K. 1987 «The focused interview and focus groups. Continuities and discontinuities», *Public Opinion Quarterly*, 5, 4 (550-556).
- 36 KVALE, S. 1996. *InterViews. An introduction to qualitative research interviewing*. Londres: Sage.
- 37 LOWI, T. 1972. «Four System of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, 22.
- 38 JONES, C. O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- 39 ROTH DEUBEL, A. N. 2002. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- 40 PRESSMAN, J. L. y A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California.
- 41 BARNETTE, J. y J. Sanders. 2003. *The Mainstreaming of Evaluation. New Directions for Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado¹



& Resumen/Abstract: *El principal objetivo de este artículo consiste en analizar el concepto de politización de las administraciones públicas y poner de manifiesto las dificultades de aplicarlo en contextos político-administrativos concretos. Para ello se parte del mito de la separación entre Administración y política, origen moderno del concepto de politización, y se repasan las reflexiones más recientes sobre el mismo, aportando a continuación nuestra propia visión de cuál debería ser el contenido actual de este concepto. De acuerdo con dicho contenido, y al objeto de exponer las dificultades para «medir» la politización de administraciones públicas específicas, el trabajo termina con un análisis exploratorio de algunos de los que hemos dado en llamar puestos disponibles de la Administración General del Estado en España, tal y como dichos puestos quedaron configurados tras las elecciones de marzo del 2004.&*

& Palabras clave: politización, Administración Pública, separación Administración y política, Administración General del Estado español

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la politización de las administraciones públicas es uno de los temas recurrentes en el análisis de los sistemas político-administrativos modernos. Además, en las últimas décadas, este asunto ha cobrado interés como consecuencia de la preocupación por los efectos de los procesos de reforma administrativa asociados al movimiento reformista conocido como Nueva Gestión Pública (NGP). En efecto, para algunos autores ciertos efectos de la NGP han sido precisamente los que han provocado un incremento generalizado de la politización de las administraciones públicas en Europa y Estados Unidos, como consecuencia de la necesidad de los políticos de ejercer un mayor control sobre las organizaciones administrativas de las que son responsables². En este sentido, no cabe duda de que una de las mayores paradojas de la NGP puede ser que «en nombre de la gestión acabe predicando aquello de lo que reniega: la invasión de la política en las tareas de gestión»³ y que algunas de las reformas que contiene parecen poner en cuestión valores tradicionalmente asociados al buen funcionamiento de las administraciones públicas⁴.

Sin embargo, el problema de la politización de las administraciones públicas no solo es anterior a la aplicación de este conjunto de reformas, sino que hunde sus raíces, por un lado, en algunas de las doctrinas del liberalismo y de la posición que política y Administración tienen en los nuevos sistemas constitucionales a partir del siglo XIX⁵ y, por el otro, en las distintas culturas y estructuras político-administrativas nacionales, que van configurando diferentes modelos de relación entre ambas⁶. La estrecha relación entre politización, estructura y cultura político-administrativa es precisamente la razón que nos obliga a establecer todo tipo de precauciones a la hora de hacer generalizaciones sobre la politización de las administraciones públicas en distintos contextos nacionales. Quizás dicha relación haya sido también responsable de que, frecuentemente, el significado exacto del término politización no se precise⁷, o de que todavía nos encontremos en una etapa exploratoria en el análisis de esta cuestión⁸.

El argumento que se presenta en este trabajo, que parte de la premisa de que una tarea es definir el concepto de politización y otra bien distinta «medir» el grado de politización de distintas administraciones públicas, tiene dos hilos conductores. En primer lugar, sostenemos que no es posible definir el concepto de politización si no es incluyendo en la definición a los partidos políticos como **elementos esenciales** en la *acción de politizar* las administraciones públicas. En segundo lugar, destacamos las dificultades de aplicar el concepto en contextos político-administrativos concretos, tomando como ejemplo la Administración General del Estado en España. Así, el tema de la politización de las administraciones públicas se trata en este trabajo desde una doble perspectiva. En la primera parte se da cuenta del origen y la evolución del debate sobre la relación entre política y Administración y de su conexión con el concepto de politización. A continuación se presenta un análisis conceptual sobre el contenido de este término y se ofrecen algunas aportaciones que esperamos contribuyan a avanzar en el refinamiento del mismo. En la segunda parte del artículo se muestran las dificultades que se presentan en el análisis empírico de la politización de las administraciones a partir de datos obtenidos en los seis primeros meses de gobierno socialista, tras la victoria del PSOE en las elecciones generales del 2004⁹. Como adelantamos en el apartado de conclusiones, dichas dificultades no pretenden elevarse a la categoría de nudo gordiano, aunque puede ser cierto que nos sitúen frente a un dilema, a saber, o utilizar un concepto limitado de politización o conformarnos con analizarlo empíricamente de manera limitada.

2. LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

2.1. Origen del debate sobre la separación entre política y Administración

Si consultamos la entrada «politizar» en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* encontramos dos acepciones de esta palabra. En primer lugar, ‘politizar’ significa dar orientación o contenido político a acciones, pensamientos, etc., que corrientemente no lo tienen. En segundo lugar, ‘politizar’ es inculcar a alguien conciencia política. A efectos de nuestro análisis vamos a desestimar esta segunda acepción puesto que carece de relación con el tema que nos ocupa. Centrémonos, pues, en la primera.

Si aplicamos el término ‘politizar’ al estudio de las administraciones públicas resulta que «politizar la Administración» significa dar contenido político a, en este caso, una organización o conjunto de organizaciones (personal incluido) cuya naturaleza no es política. Desde una perspectiva histórica podemos añadir, además, que el término tiene desde sus orígenes una connotación claramente negativa, incluso peyorativa, que nos sugiere la interferencia no legítima del ámbito de la política en el ámbito de la Administración. Volveremos sobre este asunto más adelante. En cualquier caso, la expresión «politizar la Administración» nos remite a la existencia de dos áreas de actividad distintas, a saber, la política y la administración. ¿Cuándo y por qué surge esta distinción?

Como ya se ha analizado en otro lugar¹⁰, el origen de la separación entre la Administración y la política debe buscarse, por un lado, en algunas de las ideas que conforman el aparato teórico del liberalismo político, concretamente, la teoría de la separación de poderes y la de la representación democrática moderna; por el otro, en los escritos de los considerados padres fundadores de la teoría moderna de la Administración, a saber, Weber en Europa y Wilson y Goodnow en Estados Unidos. Desde el punto de vista de la teoría política, a la Administración Pública se le adjudica una función subordinada y separada del poder político, encarnado en los legítimos representantes de la nación reunidos en la asamblea legislativa. Desde lo que se ha dado en llamar teoría clásica de la burocracia, a la Administración Pública se le reconoce el papel de ejecutor imparcial y neutral de las órdenes procedentes del legislativo. Esta imagen de la Administración evoca una separación entre esta y la política en tres ámbitos distintos. En primer lugar, ambas son esferas de actividad diferentes; en segundo lugar, las estructuras que les sirven son distintas; por último, la naturaleza y las actitudes de los actores que desempeñan roles en la política y en la Administración también han de ser dispares.

Es precisamente la interpretación anterior de la teoría clásica de la burocracia, sobre todo en la versión norteamericana de la misma, la que se utiliza como punto de partida en la línea de investigación que inauguran algunos estudios empíricos en los años 70 del siglo XX¹¹ con el ánimo de demostrar su incapacidad para explicar el papel de las administraciones públicas en las modernas democracias occidentales. Algunas de dichas investigaciones concluyen la existencia de ámbitos de actividad y actores híbridos en las estructuras superiores de los ejecutivos, es decir, en aquel lugar de la Administración en el que se elaboran las políticas públicas y en el que los funcionarios no actúan como simples ejecutores de las órdenes procedentes de «arriba». Desde el punto de vista teórico, la conclusión más sobresaliente de la mayoría de estos estudios es que la separación entre Administración y política («dicotomía») es el término utilizado por los autores norteamericanos y por los europeos que siguen su este-

la) ni puede ni debe explicar el conjunto de relaciones de poder, bien dentro del ejecutivo, bien entre el ejecutivo y el legislativo.

2.2. El debate en la actualidad. La polémica entre James Svara y Patrick Overeem

Sin embargo, esta interpretación de la teoría clásica de la burocracia, que ha inspirado muchas de las reflexiones sobre la relación entre Administración y política a lo largo de todo el siglo XX, ha sido puesta en duda últimamente por algunos autores. La aportación más interesante en el marco de este debate es la reciente polémica protagonizada por los profesores James Svara y Patrick Overeem, polémica en la que, además de revitalizarse el tema de la separación entre Administración y política, lo que se pone de manifiesto es, en realidad, la dificultad para encajar una misma teoría de la burocracia en culturas político-administrativas tan diferentes como la norteamericana y, en términos generales, la europea.

Según Svara¹², la ya famosa dicotomía entre Administración y política no solo no explica la relación entre ambas esferas de actividad, sino que además nunca fue defendida por los padres fundadores de la disciplina, fundamentalmente en Estados Unidos. El autor sostiene que dicho modelo es ajeno a los escritos de Goodnow y Wilson, en los que la relación entre Administración y política se trató en términos de separación pero también de complementariedad, y afirma que su difusión en la doctrina norteamericana sobre Administración Pública se produce básicamente en los años veinte y treinta del siglo XX al amparo del movimiento del *scientific management*. Svara añade que es un artículo de Wallace Sayre en los años 50 el que da carta de naturaleza al término «dicotomía», entendido como separación absoluta de ambas esferas de actividad, de manera que, a partir de aquel momento, el modelo se toma como referencia normativa de la relación entre política y Administración con la cual enfrentar el funcionamiento real de las administraciones públicas en su relación con la política.

Por las razones anteriores, Svara no duda en calificar el modelo de separación entre Administración y política como una «aberración», echando por tierra buena parte de los fundamentos teóricos que han sostenido un número considerable de reflexiones sobre este asunto, al menos en las investigaciones a las que se ha hecho referencia más arriba. Svara, por tanto, llega a las mismas conclusiones que buena parte de estas investigaciones, esto es, que la relación entre Administración y política es de complementariedad (aunque quizás esta no sea la palabra más adecuada) y no de separación absoluta, pero criticando el punto de partida de las mismas. En definitiva, la Administración Pública sí que interviene en política, puesto que los administradores públicos aportan al proceso de elaboración de políticas públicas conocimiento profesional en aras de lo que debe entenderse como una adecuada y razonable gobernanza.

Sin embargo, la tesis de James Svara sobre el inadecuado fundamento doctrinal de la separación entre Administración y política, en un empeño quizás exagerado por que la teoría se adecue a los resultados de sus investigaciones empíricas, pierde de vista un argumento, a saber, si no existiera separación alguna entre la política y la Administración o si, como sostiene Svara, la tesis de la complementariedad fuera la dominante en los escritos de los padres fundadores de la disciplina, simplemente la teoría weberiana de la burocracia tampoco existiría. Porque cuando Weber¹³ elabora esta teoría, sí que parece estar pensando en la política y en la Administración como dos esferas de actuación que deben estar en *algún sentido* separadas. El quid de la cuestión radica probablemente, por un lado, en los distintos significados de la palabra 'política' y, por el otro, en la conexión indiscutible entre la dicotomía

política/Administración y la aceptación de la neutralidad política de los funcionarios como piedra angular del funcionamiento de las modernas administraciones públicas.

En efecto, la crítica de Overeem a Svvara radica precisamente sobre este último extremo. Según el autor holandés, resulta imposible abandonar del todo la dicotomía política/Administración, puesto que el valor de la neutralidad política de los funcionarios sigue estando en la base de la organización administrativa en la actualidad y se encuentra en el centro del pensamiento administrativo tradicional, tanto en Estados Unidos como en Europa. Dicho valor parte de la necesidad, expresada de manera diferente a ambos lados del Atlántico, de distinguir entre el término 'política', asociado al proceso de elaboración de políticas públicas (*policy politics*) y el término 'política', entendido como la actuación partidista de los funcionarios públicos (*partisan politics*). Hecha esta distinción, parece claro que la relación entre política y Administración, siendo de colaboración o si se quiere de complementariedad en el primer caso, no puede sino ser de separación en el segundo. Como sostiene el propio Overeem, «los administradores públicos no pueden y no deben estar excluidos del tipo de política inherente al proceso de elaboración de políticas públicas pero pueden y deben estar excluidos de la política en su aspecto partidista»¹⁴.

De hecho, si lo anterior no fuera así, es decir, si no fuera doctrina que los administradores públicos han de estar separados en *algún punto* de la política partidista, el movimiento reformista americano no hubiera tenido entre sus objetivos corregir las disfunciones que el *spoils system* producía en su sistema político. Tampoco parece que las siguientes palabras de Weber puedan entenderse en otros términos: «[...] el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente [...] Personalidad, lucha y pasión (*ira et studio*) constituyen el elemento del político y sobre todo del líder político. Toda la actividad de este está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aún opuesto al que orienta la actividad del funcionario»¹⁵.

Por último, el valor de la neutralidad política es el único que puede explicar la creación de sistemas de función pública basados en el mérito y la capacidad. En este sentido, no dudáramos en afirmar que la separación entre Administración y política adquiere la naturaleza de verdadera doctrina constitucional¹⁶, como demuestra, por ejemplo, el reconocimiento de tales principios como reglas de funcionamiento de las administraciones públicas en el artículo 103 de nuestra Constitución.

3. EL CONCEPTO DE POLITIZACIÓN

Como bien han señalado Peters y Pierre, «la Administración Pública es en esencia una creación política, sencillamente porque es la estructura que presta servicios públicos a los ciudadanos, y así juega un rol en determinar quién consigue qué del sector público»¹⁷. En efecto, sabemos que las administraciones públicas forman parte del sistema político en tanto que participan en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas¹⁸. Por tanto, y siguiendo el argumento expuesto en el apartado anterior, la idea de «politizar» las administraciones públicas solo puede estar relacionada con la «política partidista», esto es, con la relación que se establezca en un sistema político dado entre los partidos políticos y las administraciones públicas y, más concretamente, con el sentido en que se vea afectado por esa relación el principio de la neutralidad política de los funcionarios. Si aceptamos este razonamiento, el término «politización» adquiere el tinte peyorativo que casi siempre se le atribuye,

y que puede explicarse desde el punto de vista histórico y teórico en tanto sugiere la interferencia indebida o improcedente de los partidos políticos en uno de los pilares básicos del funcionamiento de las administraciones públicas.

Esta conexión entre partidos políticos y politización aparece de manera más o menos implícita en las definiciones más recientes de este último concepto, aunque no siempre es tratada como el elemento esencial del mismo. Varias son las razones que pueden explicar esta paradoja.

En primer lugar, tal y como nos recuerda Rouban¹⁹, no debemos dudar de las dificultades intrínsecas a la hora de definir un concepto que puede aplicarse en entornos político-administrativos muy diferentes y, por lo tanto, en los que los partidos políticos juegan papeles bien distintos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, algunas aproximaciones al concepto de politización son más bien el resultado de diversas interpretaciones del término, es decir, explicaciones de cómo se manifiesta o puede manifestarse la politización en distintas administraciones públicas y no tanto de una definición más o menos acabada del mismo²⁰. En este caso, la «politización partidista» no suele sino aparecer como una de las posibles formas de politización.

Por último, están los intentos de elaborar un concepto de politización que parecen huir de cualquier alusión a los partidos políticos, recurriendo a la ambigüedad propia del término «político» para terminar, de nuevo, tratando la politización en sentido partidista como una forma más de politización de la Administración²¹.

Nuestra propuesta para avanzar en la elaboración de un concepto de politización estaría mucho más cercana al tratamiento que hace del tema Derlien²², aunque con algunos matices. Para este autor, el concepto de politización de las administraciones públicas se refiere al reclutamiento de funcionarios para ocupar los puestos más altos de la jerarquía administrativa sobre la base de la pertenencia a un partido, la lealtad al mismo, la convicción o demostración ostensible de simpatía hacia sus ideas, y no solo sobre la base de la experiencia profesional²³.

En primer lugar, nos interesa de esta definición la incorporación del partido político como elemento que, de manera esencial, define la politización de las administraciones públicas. Por tanto convenimos con Derlien en la utilización del término «político» en el sentido de «partidista».

En segundo lugar, nos interesa la idea compuesta de «criterio partidista» que la definición contiene. En efecto, cuando hablamos de reclutamiento basado en otros criterios que no sean los profesionales, no cabe hacer demasiadas precisiones, porque si el reclutamiento se hace sobre la base de otros criterios que no sean los partidistas (en cualquiera de las formas a las que alude Derlien) o los profesionales, entonces no hablaríamos de politización, sino de amiguismo, clientelismo, enchufismo o cualquier otro término que se nos ocurra.

Sin embargo, hay un par de extremos sobre los que nos gustaría hacer alguna matización a la definición de Derlien. En primer lugar, entendemos que un concepto general de politización debe englobar más acciones que la del simple reclutamiento. Este término, asociado al lenguaje militar, tanto en español como en inglés, se refiere solo a la acción de reunir gente para un propósito determinado. En este sentido la definición de Peters y Pierre, en la que se incluye junto al reclutamiento o selección, la promoción y los sistemas de recompensas y disciplinario de los funcionarios como «objetos» susceptibles de ser politizados, parece más conveniente.

En segundo lugar, ¿por qué reducir la definición del término politización solamente a las posiciones más altas (*leading positions*) de la Administración? De hecho, «cuando la profesión expresa su preocupación sobre la politización»²⁴, y cuando lo hacen los ciudadanos, no solo

se está pensado en los puestos más cercanos al Gobierno, sino que en realidad se piensa en la Administración en su conjunto. Esta afirmación nos coloca frente a una de las mayores dificultades a la hora de «medir» el grado de politización de las administraciones públicas, dificultades que explican por qué la mayoría de los estudios sobre la politización de las administraciones de países concretos se han de conformar con analizar las *leading positions* a las que se refiere Derlien. Pero además, como ha señalado Rouban, «*politicization can spread beyond the civil service strictly speaking into the entire public sector, affecting state-owned companies, agencies with an ill-defined status or even corporations or institutions working under government contract*»²⁵.

Teniendo en cuenta las matizaciones anteriores, nuestra propuesta para definir el concepto de politización considera que esta se produce **cuando la adscripción partidista, en cualquiera las manifestaciones a las que se refiere Derlien, es condición necesaria**²⁶ **para la ocupación de estructuras, la realización de funciones o el desarrollo de carreras profesionales en aquel espacio del Ejecutivo considerado en cada sistema político como propio de sus administraciones públicas.** Esta definición general nos permite distinguir y poder analizar teóricamente distintos tipos de politización, es decir, distintas manifestaciones del fenómeno que serán posibles o no, en función de las características peculiares de cada sistema político-administrativo²⁷.

En primer lugar, se encontraría la *politización estructural*, es decir, aquella en la que órganos u organizaciones de las administraciones públicas son ocupados por personal que recibe su nombramiento en función del criterio de la confianza política²⁸ y cuyo cese se produce de manera automática tras un cambio de gobierno. Por ejemplo, nuestra legislación regula dentro de la Administración General del Estado una serie de órganos que son ocupados por este tipo de personal y que, salvo excepciones, coinciden con el grupo de los denominados «altos cargos». En este caso, los titulares de todo un complejo de órganos formalmente pertenecientes a la Administración son nombrados y cesados (aunque algunos nuevos nombramientos puedan recaer en las mismas personas) en función de la voluntad del partido político que asume el poder. Este es el tipo de politización más fácil de medir puesto que, en primer lugar, se trata de los órganos superiores y directivos de los departamentos ministeriales y por tanto su identificación es relativamente sencilla y, en segundo lugar, porque su número es relativamente pequeño.

En segundo lugar, se encontraría la *politización funcional*, es decir, aquella en la que funciones antes desempeñadas por funcionarios públicos se asignan a un personal que, de nuevo, recibe su nombramiento en función del criterio de la confianza política. El ejemplo más claro de esta politización es la utilización intensiva de gabinetes ministeriales²⁹. Los gabinetes son órganos políticos por excelencia, puesto que se colocan «fuera» de la jerarquía administrativa (en un plano horizontal) y por lo tanto no están ocupando ninguna posición propia de las administraciones públicas. Lo que hace que los gabinetes ministeriales puedan considerarse una manifestación más de la politización de las administraciones públicas es que realizan funciones de apoyo a la toma de decisiones políticas que pueden considerarse propias de la alta Función Pública³⁰.

Por último, estaría la *politización de la carrera profesional* de los funcionarios públicos. Para determinar la existencia de este tipo de politización, no es necesario que se produzca la total sustitución de la exigencia del mérito y la capacidad para ocupar un determinado puesto. Sería suficiente con que dichos criterios no fueran los únicos idóneos para ocupar un puesto,

promocionarse profesionalmente o recibir determinadas recompensas de la Administración. Dentro de este tipo de politización encontraríamos innumerables ejemplos, sobre todo en aquellos países en los que existe una Función Pública estatutaria. En nuestro caso, la manifestación más flagrante de este tipo de politización **podría ser** la de las Subdirecciones Generales y todos aquellos puestos asimilados que, encontrándose dentro de la carrera administrativa en su definición más rigurosa, se dotan de personal nombrado discrecionalmente por el superior jerárquico, quien, a su vez, ocupa su puesto en virtud de la confianza política.

Como puede apreciarse, el concepto de politización que proponemos, según el cual esta se produce cuando la adscripción partidista es condición necesaria, aunque no sea suficiente, para la ocupación de estructuras, la realización de funciones o el desarrollo de carreras profesionales en aquel espacio del Ejecutivo considerado en cada sistema político como propio de sus administraciones públicas, no contiene ninguna estimación valorativa, es decir, hemos optado por no atribuirle carga negativa alguna. La razón que explica este hecho es que la valoración adversa de la politización de las administraciones públicas depende, en realidad, más de su grado que de su misma existencia. En efecto, casi todas las administraciones públicas occidentales están politizadas en alguno de los sentidos a los que nos hemos referido más arriba y, sin embargo, dicha politización puede ser considerada apropiada al entenderse como un mecanismo normal de control de las burocracias públicas³¹. Y es que una cosa es el **concepto** de politización, otra distinta el **grado** en el que esta se produzca y una tercera la **tolerancia** que el sistema, incluidos los propios ciudadanos y los funcionarios, manifieste con la misma. Así, mientras que el concepto de politización puede ser elaborado sin atender a las especificidades de las distintas administraciones públicas, tanto el grado de politización como la tolerancia del sistema con la misma dependen de cuestiones contingentes a los sistemas político-administrativos de cada país³².

4. LA POLITIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA. EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En efecto, el contenido u objeto del concepto de politización varía en función de las estructuras y las culturas político-administrativas de los distintos países. Así, la politización se manifestará de una u otra manera en función de aspectos de lo más variado, que pueden ir desde las posibilidades que abre una determinada legislación a la filiación partidista de los funcionarios, pasando por la existencia o no de cuerpos funcionariales, hasta llegar incluso a cuestiones tales como las convenciones o tradiciones que regulan la interferencia de la política en la Administración³³.

El caso de la Administración General del Estado (AGE) en España no es una excepción. Las distintas manifestaciones de la politización en nuestro país pueden explicarse por la existencia de un conjunto de condicionamientos estructurales y culturales y una serie de circunstancias políticas que han dado como resultado una combinación de tipos y un grado de politización propios, no solo de la Administración central, sino de nuestras administraciones públicas en general. No vamos a repetir aquí argumentos ya expuestos en otro lugar sobre dichos condicionamientos y dichas circunstancias³⁴. Sin embargo, sí es posible completar los mencionados argumentos a la luz del concepto de politización propuesto y analizar las dificultades inherentes a la tarea de «medir» el grado de politización de la Administración General del Estado, o al menos de hacerlo en todas sus manifestaciones. Para **ilustrar** nues-

tro razonamiento hemos utilizado datos sobre la AGE obtenidos en los seis primeros meses de gobierno del Partido Socialista Obrero Español, tras su victoria en las elecciones generales de marzo del 2004. No obstante, y antes de abordar este asunto, consideramos conveniente realizar algunas aclaraciones sobre ciertos términos que suelen utilizarse sin demasiada precisión conceptual, siendo esta imprescindible para hacer operativa la idea de politización que hemos desarrollado más arriba, a través del concepto de puesto *disponible*.

4.1. Confianza política y modelos de empleo público

Uno de los elementos que caracterizan a la democracia representativa frente a la democracia directa es la delegación de autoridad de los ciudadanos en un conjunto de representantes que juntos dan cuerpo a las asambleas parlamentarias en las que reside la soberanía nacional. Sustituido el sorteo por la elección como sistema habitual de selección de cargos públicos³⁵, el acto originario de la delegación tiene lugar al final de un proceso electoral que, realizado con las garantías legales oportunas, hace posible el otorgamiento de consentimiento en el que se basa, primero, el tipo de gobierno representativo, y más tarde, la propia democracia representativa. Sin embargo, el proceso de delegación de autoridad, que termina para los ciudadanos en la emisión del voto, pone en marcha un nuevo proceso de delegación que afecta a todos aquellos que ocuparán un cargo público en virtud de la confianza en ellos depositada, bien directamente por los representantes electos, bien por aquellos en los que estos ya hubieran delegado su autoridad. En efecto, una vez que el Parlamento y el Gobierno se forman de acuerdo a las mayorías que resultan del proceso electoral, se abre una etapa de renovación de personas en puestos públicos que recibirán su nombramiento, bien del legislativo, bien del ejecutivo. En el caso español, estos nombramientos proceden mayoritariamente de este último³⁶ y se producen casi exclusivamente para puestos en el complejo político-administrativo del Ejecutivo central.

Como ya se apuntó en otro lugar³⁷ este proceso de delegación de autoridad que acabamos de describir crea un espacio de libre disposición para los políticos en el que el principal criterio de asignación de puestos no es otro que la confianza. Pues bien, hay al menos un par de razones por las que la mera existencia de dicho espacio de libre disposición se asocia equivocadamente con los distintos modelos de empleo de las administraciones públicas contemporáneas.

En primer lugar, la existencia de aquel espacio de libre disposición se relaciona erróneamente con la compleja calificación de los modelos de empleo en las administraciones contemporáneas como *sistemas de carrera* o *sistemas de empleo*, cuando estos últimos se identifican con los sistemas de botín o *spoils systems*. El error procede de la confusión que se produce entre el criterio que prima a la hora de seleccionar al personal al servicio de las administraciones públicas —que en los dos casos puede ser el mérito y la capacidad— con el elemento que ordena la propia estructura del personal de las mismas, que sí varía sustancialmente en ambos. Simplificando mucho, podemos afirmar que en el sistema de carrera dicho elemento es «una estructura de categorías que se correlaciona con la capacidad de desempeñar genéricamente un tipo de función o funciones dentro de la Administración»³⁸, estructura que permite diseñar un itinerario profesional a través de las categorías que el empleado puede ir alcanzando. Por su parte, el sistema de empleo se ordena en torno al puesto de trabajo, de manera que el empleado no está vinculado con la estructura de personal de la Administración, sino con el puesto concreto para el que ha sido reclutado. Insistimos pues en que lo que diferencia ambos sistemas no tiene por qué ser el

criterio para seleccionar al personal, sino el principio ordenador de su relación profesional con la Administración.

En segundo lugar, la aclaración anterior podría conducirnos a pensar que el sistema de botín o de cesantías ha desaparecido de las administraciones contemporáneas, engullido por la ordenación racional de toda la estructura político-administrativa que propone el modelo burocrático weberiano. Nada más lejos de la realidad. En efecto, aquel espacio de libre disposición para que los políticos realicen nombramientos existe, tanto en los sistemas de empleo como en los sistemas de carrera, y es el que se reservan los partidos políticos para acomodar a sus respectivas «clientelas». Es cierto que en los sistemas de carrera el análisis de los puestos de nombramiento de confianza suele tornarse más complejo que en los sistemas de empleo, puesto que el nombramiento para ocupar un puesto de confianza no tiene por qué ser incompatible —a veces incluso es requisito indispensable— con la existencia previa de una relación laboral permanente con la Administración, es decir, con la condición de funcionario. Recordemos en este sentido que el procedimiento normal de ingreso en la Administración española, a tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, se organiza en torno a los principios de mérito y capacidad a través de las correspondientes pruebas objetivas. Es decir, una cosa es la vinculación permanente con la Administración mediante la pertenencia a un Cuerpo de funcionarios y otra bien distinta la ocupación transitoria de puestos que dependen de la confianza de aquel que realiza el nombramiento. En cualquier caso, y de acuerdo con el concepto de politización expuesto más arriba, el tamaño de este espacio de libre disposición para los políticos es el que puede indicarnos el grado de politización de la Administración central en cualquiera de sus manifestaciones, puesto que este espacio es en el que se encuentran los puestos que en cada Administración se consideran «disponibles» tras un cambio de gobierno. ¿Cómo contabilizar dichos puestos?

4.2. Confianza política, altos cargos y libre designación

Tal y como acabamos de argumentar, cierto espacio de libre disposición para los políticos existe tanto en administraciones públicas con sistema de empleo como en aquellas cuyo sistema de empleo público responde al modelo de carrera. Sin embargo, en el caso de la AGE, la determinación de aquel espacio se complica si consideramos una serie de peculiaridades de nuestro modelo de empleo público que pueden explicar cierta confusión entre términos con significados diferentes pero que con frecuencia se utilizan de manera indistinta.

En primer lugar, la mayoría de los estudios sobre la politización del Ejecutivo español se han circunscrito al conjunto de puestos de nombramiento político que conforman **lo que la legislación vigente define como altos cargos**³⁹, así como aquellos otros que forman parte de los gabinetes ministeriales⁴⁰. Estos puestos resultan ser manifestación de lo que aquí hemos denominado *politización estructural* y *politización funcional*, respectivamente. Se trata de nombramientos que se efectúan mediante Decreto del Consejo de Ministros⁴¹, es decir, reciben su confianza derivada del máximo órgano del Ejecutivo. Como sabemos, buena parte de estos nombramientos han recaído tradicionalmente en funcionarios pertenecientes a los altos cuerpos del Estado⁴², y en la actualidad dicha condición es incluso un requerimiento legal expresamente exigido para ocupar un número considerable de estos puestos. Esta confusión entre élite política y élite burocrática nos anima a calificar a este grupo de personas como *élite político-administrativa*, queriendo señalar con esta expresión que los límites entre la función pública de carrera y la capacidad del partido o partidos en el poder para ubicar a su perso-

nal son, en nuestra administración estatal y a este nivel, difíciles de establecer. **El concepto de alto cargo es, pues, un concepto de naturaleza jurídica, puesto que solo son altos cargos aquellos puestos así definidos por la ley.** Sin embargo, como veremos a continuación, los *altos cargos* y los puestos en los gabinetes ministeriales no son los únicos de la AGE para cuyo nombramiento interviene el criterio de la confianza política. Esta última no es entonces sino uno de los criterios posibles para efectuar un nombramiento, pero no define el puesto desde una perspectiva jurídica sino política, ya que se refiere al principio que rige la voluntad del que realiza el nombramiento⁴³.

En segundo lugar, y así entendida, la confianza política **afecta o puede afectar** a un número de puestos difícil de determinar en la Administración estatal española. La razón principal que explica este fenómeno hay que buscarla en aquellas peculiaridades de nuestro sistema de empleo público a las que nos referíamos más arriba, un sistema mixto que pretendidamente pivota sobre la combinación ideal entre puesto y carrera, pero que se desvirtúa por un **procedimiento de provisión de puestos** en el que, junto con el concurso, existe la llamada **libre designación**⁴⁴, en la que la capacidad de libre elección del político⁴⁵ (o del político-funcionario o del funcionario-político) puede primar sobre o, al menos, concurrir con otras consideraciones. De esto resulta que, más allá del conjunto de nombramientos de confianza que afecta a los puestos para altos cargos, existe en nuestra Administración estatal un abigarrado universo de puestos cuyos ocupantes, sin pertenecer al grupo de los legalmente definidos como tales, reciben o pueden recibir su nombramiento en virtud de consideraciones que van más allá de la valoración estricta de su capacidad profesional. De acuerdo con nuestro concepto de politización, y sobre todo por lo que se refiere a la *politización de la carrera profesional* de los funcionarios públicos, entendemos que este conjunto de puestos que nuestra legislación denomina de «libre designación» habrían de contabilizarse a la hora de elaborar un mapa de los *puestos disponibles* en la AGE.

Solo una vez hechas las aclaraciones anteriores, estamos en condiciones de esbozar dicho mapa de puestos *disponibles* de la AGE y poner de manifiesto las dificultades para completar un cuadro de los mismos que nos permitiera apreciar su grado real de politización.

4.3. Los puestos disponibles en la Administración General del Estado

Uno de los argumentos periodísticos preferidos tras la celebración de unas elecciones generales, particularmente si estas provocan un cambio de partido o partidos en el gobierno, es el de cuántos y quiénes son los nuevos ocupantes del Ejecutivo. De estos datos se obtienen titulares que pretenden ofrecer una foto fija del perfil de la nueva Administración, ocupada por más o menos «técnicos», más o menos mujeres, más o menos jóvenes, etc. El problema en este sentido es que casi ninguno de estos titulares ajusta sus conclusiones, al menos las contables, a unos criterios que permitan realmente delimitar cuántas personas cesan y cuántas son nombradas tras la formación del nuevo Gobierno. Altos cargos, nombramientos políticos, personal de confianza, altos funcionarios, son solo algunos de los términos utilizados para denominar esta zona borrosa del complejo político-administrativo del Ejecutivo español, que aún se torna más opaca a medida que nos movemos hacia abajo por la estructura de la pirámide administrativa. Ilustremos el problema con el siguiente ejemplo.

A finales de enero del 2005 una revista digital —*La Clave.net*— encabeza un artículo sobre la renovación de la Administración del Estado tras las elecciones del 14 de marzo del 2004 con el siguiente titular: «Los 15 mil cargos "cesantes" del PP tras el 14-M». En el cuerpo de la

noticia se dice que esta cifra podría aumentar hasta los 20 ó 25 mil empleos, siempre, según el redactor, siguiendo fuentes sindicales, e incluye de manera general a ministros, secretarios de Estado, directores generales, jefes de gabinete, subsecretarios, secretarios generales técnicos, asesores de comunicación y ¡secretarias! Por las mismas fechas, un diario económico de tirada nacional —*La Gaceta de los Negocios*—, anuncia que Rodríguez Zapatero eleva el número de altos cargos en más de un 32 %, pasando de los 259 que tenía el último Gobierno Aznar a los 342 que nombra el Gobierno entrante, y cifra en 408 el número de ceses que se habían producido en la Administración General del Estado⁴⁶ desde la llegada al poder del Partido Socialista. A efectos de investigar la politización de la Administración no parece lo mismo trabajar con 20 000 casos que con 408.

La disparatada diferencia entre ambas cifras pone de manifiesto las dificultades intrínsecas al simple procedimiento de contabilizar quiénes son las personas que ocupan puestos en la Administración estatal en los que interviene, de alguna manera, el criterio de la confianza política. Esta dificultad puede explicarse por las razones aducidas más arriba —confusión conceptual entre *alto cargo* y *confianza* política y utilización de esta como criterio para realizar nombramientos con el fin de ocupar puestos que no pertenecen al conjunto de los altos cargos a través del procedimiento de la *libre designación*— y nos coloca frente a la ingrata tarea de ofrecer solo datos parciales que no son sino una aproximación a la cifra real de puestos *disponibles*.

TABLA 1
LA ADMINISTRACIÓN DEL PSOE TRAS LAS ELECCIONES DE MARZO DEL 2004.
ESTIMACION DE PUESTOS DISPONIBLES EN LA AGE⁴⁷

NOMBRE O CATEGORÍA DEL PUESTO⁴⁸	PUESTOS DISPONIBLES
SECRETARÍAS DE ESTADO	21
SUBSECRETARÍAS	44
DIRECCIONES GENERALES	154
SUBDIRECCIONES GENERALES	240 ⁴⁹
DELEGACIONES DEL GOBIERNO	19 ⁵⁰
SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO Y DIRECCIONES INSULARES	50 ⁵¹
ORGANISMOS PÚBLICOS	222 ⁵²
AGE EN EL EXTERIOR	163 ⁵³
TOTAL	913

Fuente: elaboración propia según organigramas oficiales tras la aprobación de los Reales Decretos de modificación, reestructuración y desarrollo de la estructura orgánica de los departamentos ministeriales⁵⁴ y *La Gaceta de los Negocios* del lunes 31 de enero del 2005.

Tal y como se recoge en la Tabla 1, el número de puestos *disponibles*⁵⁵ en la Administración General del Estado tras la victoria del PSOE en las elecciones generales de marzo del 2004 sería de 913. Sin embargo, hay que hacer algunas precisiones respecto a esta cifra al objeto de justificar la consideración de que es poco más que una primera aproximación al número real de puestos *disponibles*.

Lo primero que debe señalarse para ilustrar alguna de nuestras afirmaciones anteriores es que, en una tabla que pretenda mostrar el dato de puestos *disponibles*, no solo pueden con-

tabilizarse los puestos para altos cargos sino también bastantes otros cuyos titulares no ostentan dicha condición, pero sí reciben su nombramiento en virtud, entre otros, del criterio de la confianza. En nuestra Tabla 1 es el caso de las Subdirecciones Generales y de las Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones Insulares⁵⁶, es decir, los puestos de libre designación fácilmente «localizables» de la AGE. A estos efectos, resulta irrelevante que el nombramiento se realice entre funcionarios de carrera⁵⁷, puesto que el mismo depende del ministro, secretario de Estado o director general al que esté adscrita la Subdirección General en cuestión, y en el caso de los subdelegados y los delegados insulares, del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de que se trate. Por tanto, son personas que pueden ser o no militantes del partido en el gobierno, pero cuyo nombramiento es discrecional y, por tanto, no solo depende de la valoración de los méritos y capacidades del aspirante.

Sin embargo, las Subdirecciones Generales y las Subdelegaciones del Gobierno y las Delegaciones Insulares no son los únicos puestos de libre *designación* en la AGE. Y es en este punto en el que las dificultades para contabilizar *puestos disponibles* se hacen aún mayores⁵⁸. En la Tabla 1 el ejemplo más palmario se manifiesta en una cifra que está y en otra que no está. Comenzando por esta última, se habrá observado que no aparecen los puestos en los órganos colegiados y consultivos de la Administración General del Estado. Un simple vistazo a los organigramas de los departamentos ministeriales refleja la existencia de unos 170 órganos de esta naturaleza, que van desde las comisiones interministeriales a órganos tan relevantes para la ejecución del programa político del Gobierno como el Consejo Escolar del Estado, el Consejo Superior de Política de Inmigración o el Consejo Superior Agrario. ¿Cuántos puestos en estos órganos se renuevan tras cada cambio de gobierno y con qué criterios se nombra a sus ocupantes?

La cifra que sí aparece en la Tabla 1 es la de puestos *disponibles* en los organismos públicos de la Administración estatal, cifra que sabemos muy inferior al conjunto real de puestos *disponibles* en los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales del Estado. De nuevo acudiendo a los organigramas de los ministerios, encontramos un total de 93 organismos públicos, a los que habría que sumar 9 confederaciones hidrográficas y 27 autoridades portuarias. En la Tabla 1 hemos estimado solo la renovación de los presidentes de estas últimas y una media de 2 puestos para cada uno de los otros 93 organismos. Pero, por ejemplo, solo si observamos el flujo de ceses en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) para el periodo comprendido entre abril y septiembre del 2004, resulta que además del director general, otras 32 personas fueron nombradas por el nuevo Gobierno en puestos que, por descontado, incluyen no solo las direcciones de los departamentos de la AEAT, sino también las subdirecciones generales y las delegaciones provinciales.

La AEAT es precisamente un buen ejemplo de la importancia de la distinción conceptual que hemos querido mantener en este trabajo entre *nombramientos de confianza* y *puestos disponibles*. Estos últimos nos remiten a una posición concreta que existe, de hecho, en la organización administrativa, y conocer su número es imprescindible para estimar los niveles potenciales de politización de una administración determinada. Por tanto, **el concepto de puesto disponible hace referencia a un puesto de la Administración potencialmente «politizable», no actualmente politizado**. Por su parte, la superposición del criterio de confianza a los de mérito y capacidad para renovar a las personas que hayan de ocupar esos puestos puede producirse o no, lo cual a su vez nos dará una medida de la renovación de personal que el nuevo partido en el gobierno hace o no hace, es decir, del **grado real de politización de la Administración que realiza un determinado Gobierno**. Por ejemplo, entre las 32 perso-

nas que son cesadas en la AEAT en el periodo consultado hay solo 14 delegados especiales en comunidades autónomas y provincias, con lo cual, y suponiendo que no se hubieran producido más nombramientos con posterioridad, habría muchos más puestos disponibles (al menos uno por comunidad autónoma y uno por provincia) que nombramientos de confianza efectivamente realizados. Otro ejemplo en el mismo sentido nos lo ofrece la renovación de los titulares de las misiones diplomáticas españolas, puesto que en enero del 2005 el Gobierno solo había hecho 54 de los 163 nombramientos posibles para el puesto de embajador.

Por tanto, y de acuerdo con el concepto de politización utilizado en este trabajo, cualquier conclusión sobre los niveles de politización de nuestra Administración estatal pasaría por el conocimiento exacto del número de puestos a disposición del partido o partidos gobernantes y por el de los criterios con los que se producen los nombramientos para ocupar dichos puestos, ya que, además, el número de nombramientos efectivamente realizados solo es relativo. Según estimaciones de Jiménez Asensio (1992) para la Administración estatal española, y con datos de finales de los 80 y principios de los 90, la ratio de alto cargo/funcionario era de uno por cada 1857 empleados públicos. Sin embargo, Jiménez Asensio no contabiliza el total de puestos *disponibles*, sino solamente puestos para altos cargos (incluyendo miembros de gabinetes y asesores) y en una Administración estatal considerablemente más grande que la que tenemos en la actualidad, lo que razonablemente le lleva a concluir que «la Administración del Estado ofrece [...] un grado de politización que se puede calificar de relativo»⁵⁹. Si consideramos que el proceso de descentralización por el que ha pasado el sistema político español en los últimos 30 años ha dejado el número de personas al servicio de la Administración General del Estado reducido a 289 421⁶⁰ y hacemos los cálculos con la cifra de los 219 altos cargos que ocupan los órganos superiores (nivel secretarios de Estado) y directivos (nivel subsecretario y director general), resulta que la ratio alto cargo/empleado público es de uno por cada 1321. Sin embargo, esta cifra desciende drásticamente a 317 si hacemos los cálculos solo con la estimación de puestos *disponibles* que aparece en la Tabla 1.

Las diferencias anteriores ponen de manifiesto las dificultades para determinar el grado real de politización de la AGE. Si la politización estructural y funcional de la misma están y pueden seguir estando bien documentadas, apenas sabemos nada de la politización que afecta a la carrera profesional de los funcionarios públicos, ni cuántos son ni cómo se realizan los nombramientos en sus órganos consultivos y colegiados. Como hemos demostrado, solo con considerar como disponibles todos aquellos puestos que aparecen en la Tabla 1, la ratio que nos podría dar una medida aproximada de los niveles potenciales de politización de la Administración estatal desciende de manera palmaria

5. CONCLUSIONES

El llamado mito de la separación entre Administración y política se encuentra en el centro de uno de los debates más apasionantes en el estudio de las administraciones públicas. Procedente de las ideas políticas que sustentan el concepto de gobierno en las revoluciones burguesas y de las primeras formulaciones teóricas sobre la administración moderna, su análisis ha sido objeto de diversas interpretaciones durante el último siglo, hasta llegar incluso a ser motivo de la reciente polémica que hemos resumido en este trabajo. Desacreditada por algunos como teoría para explicar la relación entre Administración y política, aquí se ha sostenido que la idea de la separación entre ambas esferas es todavía útil para describir el ser y el deber ser de dicha relación, en cuanto solo dicha separación permite seguir defendiendo

la neutralidad política de los funcionarios como uno de los principios organizadores de las modernas administraciones públicas.

El argumento anterior nos ha permitido definir un concepto de politización en el que a la palabra *política* se le atribuye el que consideramos como su único significado posible en este contexto. Así, entendemos que la idea de politización de las administraciones públicas tiene necesariamente que hacer referencia a la implicación, no de la política en general, sino de los partidos políticos en particular, en estructuras, funciones o carreras consideradas por cada sistema político como propias de la Administración y la Función Públicas. Esta definición permite además hacer una distinción teórica entre tres tipos distintos de politización como son el estructural, el funcional y el personal.

Sin embargo, una cosa es la definición del concepto y otra bien distinta el grado en el que la politización se manifiesta en cada sistema político-administrativo. Tomando como ejemplo el caso de la Administración General del Estado español tras las elecciones generales de marzo del 2004, hemos tratado de mostrar las dificultades para «medir» el grado de la politización de nuestro sistema si lo que tenemos que contabilizar es el número real de puestos *disponibles*, es decir, todos aquellos puestos sobre los que el partido o partidos en el poder **pueden** ejercer alguna influencia. Si conocer esta cifra al menos nos indicaría el potencial de politización de la AGE, solo la confirmación de la utilización del criterio político para proveer estos puestos nos advertiría de la politización real de los que aquí se han denominado *puestos disponibles*. Esta dificultad explica por qué la proverbial politización de la AGE, analizada por autores como Alba⁶¹ y Parrado⁶², no ha podido trascender el universo de los puestos legalmente considerados como *altos cargos*, al igual, por cierto, que ocurre en la mayoría de los análisis recientes sobre la politización de administraciones públicas. Estos análisis se centran mayoritariamente en los distintos tipos de politización en la cúpula de sus respectivas administraciones públicas, mientras que en los niveles administrativos inferiores —sobre todo en el caso de la politización de la carrera profesional— las evidencias son mucho más difíciles de encontrar.

Si consideramos que los argumentos anteriores nos sitúan frente a un dilema, tendremos que elegir entre seguir utilizando un concepto limitado de politización, y referirlo únicamente a la cúpula de las estructuras político-administrativas del Ejecutivo, o conformarnos con analizarlo empíricamente de manera limitada. Si no es así, y ya que difícil no quiere decir imposible, habremos de seguir reflexionando sobre los métodos que nos permitan conocer la politización de las administraciones públicas en toda su extensión.

Notas

- 1 La primera versión de este trabajo fue presentada en las «Jornadas de Estudio sobre Gobernanza: ¿Quién gobierna? La nueva gobernanza en las administraciones públicas actuales», celebradas en la Universidad del País Vasco los días 27 y 28 de junio del 2007.
- 2 PETERS, B. J. y J. Pierre (eds.). 2004. *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge (284).
- 3 OLÍAS DE LIMA, B. 2001. «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall (26).
- 4 ROMÁN MASEDO, L. 2001a. «La cultura organizativa y la ética pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 5 DERLIEN, H.-U. 1996. «Politicization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. Guy Peters y B. A. Rockman (eds.). *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers (152).
- 6 ROUBAN, L. 2005. «Politicization of the civil service», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage (310).
- 7 PETERS, B. G. y J. Pierre, 2004: 1.
- 8 ROUBAN, L., 2005: 310.
- 9 No siendo este un análisis sobre la politización actual de la Administración central española, es importante explicar que la elección del cambio de gobierno que se produce tras las elecciones generales del 2004 se debe a que es el más reciente en el que se produce, además, un cambio de partido en el gobierno. En estas circunstancias, la aparición de noticias sobre la renovación del personal político es mucho más frecuente que tras una victoria electoral sin cambio de partido. Serán precisamente esas noticias las que servirán como punto de partida para apoyar nuestros argumentos sobre la utilización errónea de determinados conceptos y la necesidad de refinar los mismos para profundizar en el conocimiento de la politización de nuestras administraciones públicas.
- 10 ROMÁN MASEDO, L. 1997b. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», *Revista de Estudios Políticos* 98 (115-135); ROMÁN MASEDO, L. 2001b. «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- 11 Para un análisis de algunos de estos estudios, puede consultarse ROMÁN MASEDO, L. 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. A Coruña: Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña, y la bibliografía que allí aparece. Para un repaso de las aportaciones clásicas sobre el tema, pueden consultarse las contribuciones de Svava y Overeem que figuran en la bibliografía de este trabajo.
- 12 SVARA, J. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», *Public Administration Review* 58 (51-57); SVARA, J. 1999. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», *Administration & Society* 30 (676-705); SVARA, J. 2001. «The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration», *Public Administration Review* 61 (176-183); y SVARA, J. 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxis* 28 (121-139).
- 13 Debemos señalar que James Svava apenas menciona a Weber en sus cuatro trabajos más recientes sobre este asunto, y ni siquiera incluye su obra en la bibliografía de ninguno de los cuatro.
- 14 OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxis* 27 (322).
- 15 WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza (115). De hecho, la existencia de estos dos tipos de actores está directamente relacionada con otras dos cuestiones de capital importancia para el funcionamiento de la democracia representativa, como son el origen de la legitimidad para intervenir en el proceso de elaboración de políticas y, por extensión, los tipos de responsabilidad exigible a políticos y funcionarios (ROMÁN MASEDO, L., 2001a, 2001b y 2005).
- 16 OVEREEM, P. 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svava», *Administrative Theory & Praxis* 28 (143).
- 17 PETERS, B. y J. Pierre, 2004: 2.
- 18 Por cierto, también sabemos que en los altos escalones de las jerarquías administrativas existe un conjunto de actores cuya naturaleza ha sido calificada por algunos autores como «híbrida», es decir, actores que manifiestan pautas actitudinales mitad «políticas», mitad «burocráticas». Este punto no es tan relevante para nuestro argumento, puesto que debemos recordar que la figura del *political bureaucrat* se describe originalmente en investigaciones empíricas dentro de un enfoque conductista que no es objeto de análisis aquí (para una revisión de la bibliografía que analiza esta figura, puede consultarse en ROMÁN MASEDO, L., 2000, en especial la página 25 y siguientes. Más recientemente, algunos autores han revisado sus conclusiones iniciales sobre la evolución de la figura del *political bureaucrat*, como es el caso de Aberbach y Rockman en el artículo de 1997 citado en la bibliografía de este trabajo).
- 19 ROUBAN, L., 2005: 11.
- 20 ROUBAN, L., 2005: 311 y todos los autores que cita. De hecho, Rouban afirma que uno de los problemas al que se enfrenta el investigador al tratar el tema de la politización es «the lack of a precise definition, not of politicization this time, but of the civil service». Véase también MOULIN, L. 1975. «The politicization of public administration in Belgium», en Mattei Dogan (ed.). *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*. Nueva York: Sage.
- 21 PETERS, B. G. y J. Pierre, 2004: 1-4. Estos autores definen la politización como «the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards and disciplining of members of the public service».
- 22 DERLIEN, H.-U., 1996: 149-150.
- 23 DERLIEN, H.-U., 1996: 149.
- 24 DERLIEN, H.-U., 1996: 149.

- 25 ROUBAN, L., 2005: 311: «la politización puede extenderse más allá de la administración central propiamente dicha y alcanzar a todo el sector público, afectando a empresas públicas, agencias con un status legal mal definido o incluso a corporaciones e instituciones que mantengan una relación contractual con el gobierno».
- 26 Desde luego, no tiene por qué ser suficiente.
- 27 Se insiste en que se trata de una distinción teórica, puesto que es posible que los tres tipos de politización aparezcan combinados de alguna manera en la realidad de las distintas administraciones públicas.
- 28 Para un análisis jurídico del concepto de confianza política, puede consultarse el ya clásico trabajo de MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas, en especial los capítulos primero y segundo referidos a la Administración del Estado.
- 29 DERLIEN, H.-U. (1996) y G. B. Peters y J. Pierre (2004) denominan «estructural» a este tipo de politización, pero creemos que el término «funcional» se ajusta mejor al concepto de politización propuesto, puesto que la creación de gabinetes no politiza estructuras sino funciones administrativas.
- 30 BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis (138).
- 31 PETERS, B. G. y J. Pierre, 2004: 2; y DERLIEN, H.-U., 1996.
- 32 Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en las contribuciones al libro editado por Peters y Pierre que aparece en la bibliografía de este trabajo.
- 33 DERLIEN, H.-U., 1996: 153.
- 34 ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nueva York: Routledge/ECPR; PARRADO, S. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada en la conferencia «Status and role of top civil servants in Europe today», celebrada en Amiens, Francia (disponible en <http://www.uned.es/113016/archivos/comunicaciones.htm>); y PARRADO, S. 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 35 MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- 36 Recordemos sin embargo que las Cortes Generales también tienen competencia para realizar los nombramientos de algunos cargos como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial o los consejeros del Ente Público de Radiotelevisión Española.
- 37 ROMÁN MASEDO, L., 2001b: 21.
- 38 LLORENTE, J. y C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo y G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill (305).
- 39 Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (BOE del 11 de abril). Esta ley amplía el catálogo de puestos considerados como «altos cargos» en la AGE respecto a la Ley de Incompatibilidades de 1995, pero este hecho no altera en lo sustancial nuestro argumento, a saber, que el concepto de alto cargo es de naturaleza jurídica.
- 40 Véanse las citas bibliográficas de la nota 32.
- 41 Excepto en el caso de los asesores de los gabinetes que tienen el nivel de subdirector general.
- 42 ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; y PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991)*. Estudio General y pautas de reclutamiento. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 43 Véase ROMÁN MASEDO, L., 1997: 64 y ss.
- 44 Durante la elaboración de este trabajo, ha sido aprobado el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) en el que, como en la legislación anterior, se recoge la figura de la libre designación como procedimiento de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera.
- 45 O apreciación discrecional, como reza la letra de la ley (Ley 7/2007, de 12 de abril, artículo 80.1).
- 46 Incluye Organismos Públicos, delegados del Gobierno y embajadores.
- 47 Para elaborar esta tabla hemos empleado los datos correspondientes a los seis primeros meses tras el cambio de gobierno de marzo del 2004 (véase nota 8). Hay que señalar aquí que el hecho de que un partido u otro esté en el gobierno no modifica sustancialmente nuestro argumento, puesto que solo se trata de cifras obtenidas tras una primera aproximación y que bien podrían corresponder a cambios de gobierno anteriores. Nuestro interés no radica tanto en ofrecer al lector cifras exactas cuanto en poner de manifiesto la magnitud del problema.
- 48 Para los puestos de secretario de Estado, subsecretario y director general se han contabilizado también los asimilados, es decir, todos los de la misma categoría, independientemente del nombre que reciban en el organigrama del departamento ministerial. Así, por ejemplo, en el nivel de secretario de Estado se incluyen los puestos de director del gabinete del presidente del Gobierno, secretario general de la Presidencia del Gobierno y director de la Oficina Económica del Gobierno.
- 49 Según se publica en *La Gaceta de los Negocios* del lunes 31 de enero del 2005. Se trata solo de una estimación.
- 50 17 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- 51 43 provincias de comunidades autónomas pluriprovinciales y 7 directores insulares según el RD 617/1997 de 25 de abril de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado.
- 52 Estimación propia según los organigramas de los ministerios tal y como se explica en la página siguiente.
- 53 Según información aparecida en *La Gaceta de los Negocios* del lunes 31 de enero del 2005.

54 Por razones de espacio, la relación de dichos Decretos ha sido suprimida de este trabajo.

55 Insistimos en que se trata de puestos y no de nombramientos.

56 De hecho, el uso indiscriminado del sistema de provisión de puestos mediante libre designación, cual es el caso de las subdirecciones generales y puestos asimilados, ya ha sido considerado entre los especialistas españoles como una forma de politizar la administración (MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS (17)), aunque en algunos casos solo se la considere como «politización relativa» (MATAS DALMASES, J. 1996. *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (37)). Por su parte, los propios representantes sindicales de los empleados públicos consideran esta modalidad de provisión de puestos de trabajo como una forma más de politización de la Administración. Véanse si no las declaraciones de dichos representantes tras la firma de un acuerdo con el conselleiro de Presidencia de la Xunta de Galicia para reducir a la mitad los puestos de libre designación de la Administración autonómica gallega (*La Voz de Galicia*, 28 de enero del 2008).

57 A fin y al cabo, este requisito también es necesario para el nombramiento de la mayoría de los altos cargos de la AGE.

58 En este sentido, la inexistencia de una única publicación dentro de la AGE en la que se recojan las Relaciones de Puestos de Trabajo de todos los departamentos ministeriales, incluidos sus organismos autónomos —extremo confirmado a la autora de este trabajo por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas—, complica extraordinariamente, aunque desde luego no imposibilita, el acceso a la información imprescindible para medir el grado de politización de la misma.

59 Paradójicamente, en una Administración tradicionalmente politizada, según reconoce el propio Jiménez Asensio, como es la Administración federal estadounidense, solo 9051 puestos, de un total de 2 720 000 empleados públicos, estaban reservados a nombramientos políticos tras la segunda victoria de Bush, lo cual arroja una cifra de algo más de 300 000 empleos públicos por cada puesto de nombramiento político (<http://usinfo.state.gov/special/Archive/2005/Feb/07-100913.html>), cifra que aumentaría considerablemente si solo contabilizásemos los nombramientos presidenciales que requieren confirmación del Senado, es decir, los nombramientos para puestos en la cúpula de la Administración federal.

60 AGE, entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico, según datos del *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas* de julio del 2007.

61 ALBA, C., 1999.

62 PARRADO, S., 2001 y 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nueva York: Routledge/ECPR.
- ABERBACH, J. D. y B. A. Rockman. 1997. «Back to the future? Senior federal executives in the United States», *Governance* 10 (323-349).
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- CRESPO, J. y G. Pastor (coord.). 2002. *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- DERLIEN H.-U. 1996. «Politization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. G. Peters y B. A. Rockan (eds.). *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- DOGAN, M. (ed.). 1975. *The mandarins of Western Europe. The political roles of top civil servants*. Nueva York: Sage.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1992. «Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas», *Revista Vasca de Administración Pública* 32 (73-101).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. y A. Mesa del Olmo. 1933. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua.
- LLORENTE, J. y C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo y G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MATAS DALMASES, J. 1996. *Las elites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- 2001 (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS.
- MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas.
- MOULIN, L. 1975. «The politicization of public administration in Belgium», en M. Dogan (ed.). *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*. Nueva York: Sage.
- OLÍAS DE LIMA, B. 2001. «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 2001. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxis* 27 (311-329).
- 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svara», *Administrative Theory & Praxis* 28 (140-147).
- PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991). Estudio General y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 2001. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada en la conferencia «Status and role of top civil servants in Europe today», celebrada en Amiens, Francia. Disponible en <http://www.uned.es/113016/archivos/comunicaciones.htm>.
- 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- PETERS, B. G. 1993. «Searching for a role: the civil service in American democracy», *International Political Science Review* 14 (373-386).
- PETERS, B. G. y J. Pierre (eds.). 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nueva York: Routledge/ECPR.
- 2004. «Politicization of the civil service. Concepts, causes and consequences», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 2004. *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 2005. *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- PETERS, B. G. y B. A. Rockman (eds.). 1996. *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- 1997b. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», *Revista de Estudios Políticos* 98 (115-135).
- 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. A Coruña: Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña.
- 2001a. «La cultura organizativa y la ética pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 2001b. «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- 2005. «La responsabilidad pública en un contexto de cambio», *Sistema 184-185* (141-159).
- ROUBAN, L. 2005. «Politicization of the civil service», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- SVARA, J. H. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», *Public Administration Review* 58 (51-57).
- 1999. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», *Administration & Society* 30 (676-705).
- 2001. «The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration», *Public Administration Review* 61 (176-183).
- 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxis* 28 (121-139).
- WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Símbolos religiosos y deber de neutralidad estatal: el supuesto de los crucifijos en las aulas como excusa para aproximarse a la relación entre religión y Estado



& *Resumen/Abstract: La relación entre religión y Poder Público —o confesiones religiosas y Estado, como se prefiera— no es una cuestión de respuesta sencilla. Durante siglos ha representado un problema social y político. En la actualidad continúa siendo uno de los temas más espinosos al que legisladores y tribunales deben enfrentarse. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos resulta extremadamente clarificadora del camino que otros países podrían seguir, como es el caso de España, dado que dicho tribunal ha estado afrontando durante décadas esa cuestión, guiado siempre por el principio de libre elección y el deber de neutralidad estatal. Ahora que la polémica vuelve a plantearse entre nosotros a raíz de la presencia de ciertos símbolos religiosos en ámbitos públicos (crucifijos en escuelas públicas), parece útil volver sobre aquella.***&**

& *Palabras clave: Libertad religiosa, poder público, deber de neutralidad estatal, crucifijos en escuelas públicas, justicia constitucional, jurisprudencia norteamericana sobre libertad religiosa, Lemon Test*

1. ¿UN ASUNTO PENDIENTE?

1.1. La relación entre la Iglesia Católica y el Estado: una espita abierta para los Constituyentes

El Constituyente español tuvo que abordar cuatro «espitas abiertas», cuatro puntos concretos en los que el consenso, más que difícil, era prácticamente imposible, por mantenerse respecto a ellos posturas irreconciliables o de muy difícil reconciliación. En estos cuatro puntos el compromiso, las cesiones y los acuerdos fueron arduos y, sobre todo, inciertos en su devenir futuro.

Esas cuatro espitas eran: a) la cuestión territorial; b) la opción entre Monarquía o República; c) la posición que correspondería al Ejército y d) la posición que habría de ocupar la Iglesia Católica en el nuevo orden.

Una sentencia de 14 de noviembre del 2008 ordenando la retirada de los crucifijos y otros símbolos religiosos de una escuela pública nos obliga a cuestionarnos, una vez más, treinta años de frágil calma aparente en materia religiosa. Todo parecía indicar que la posición de la Iglesia Católica en la democracia española estaba resuelta —pacificada¹— en sus aspectos básicos, en parte debido a los Acuerdos con la Santa Sede y en parte debido a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa², aunque no pueden ser pasados por alto los críticos que cuestionan no ya la utilidad o conveniencia de tales acuerdos, sino incluso la constitucionalidad de los mismos³ o el poco conveniente régimen de los acuerdos adoptados por el Estado español con las denominadas confesiones minoritarias⁴.

Tal vez la espita religiosa siga abierta. Quizás el problema de fondo no sea la posición concreta que corresponde a la Iglesia Católica, planteamiento de un localismo y contingencia preocupantes que —si bien es cierto ha influido directamente en la redacción del artículo 16 CE— ocultan el verdadero problema, antiguo y de respuesta compleja: las relaciones entre Poder Público y confesiones religiosas o, si se prefiere, la posición que el fenómeno religioso debe ocupar en un Estado democrático de Derecho que opta, como no podía ser de otro modo, por la aconfesionalidad o la laicidad.

Este tema es, no una espita abierta para el Constituyente español, sino un tema eterno al que democracias antiguas que tienen en su origen fundacional mismo la libertad religiosa como piedra angular llevan siglos intentando, sin éxito, dar una solución que contente a todos los sectores, que satisfaga todas las posturas y que zanje, siquiera temporalmente, el asunto sin fisuras, incoherencias o contradicciones. Pese a todo, su experiencia, dilatada y meditada, ofrece claves que pueden ser de vital utilidad en estos tiempos y sobre las que habremos de volver más adelante.

1.2. El reciente caso de los crucifijos en las aulas españolas: una contienda reavivada, un tema difícil y eterno

La polémica no es nueva ni privativa de España. La presencia de todo tipo de símbolos religiosos en la esfera pública encuentra protectores y detractores.

Esta vez le ha tocado el turno a los crucifijos expuestos en las aulas de los colegios públicos españoles, pero ya con anterioridad, a finales de mayo del 2008, una propuesta presentada en el Congreso de los Diputados por Izquierda Unida para que se retirasen ciertos símbolos religiosos de actuaciones netamente públicas (como el crucifijo de la mesa del

Palacio de la Zarzuela ante el que toman posesión y juran o prometen el cargo presidente y ministros) fue rechazada entre la unidad de los restantes partidos políticos y el debate social.

Aunque hemos conocido, a mediados de noviembre, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid, núm. 28/2008 de 14 de noviembre, ordenando la retirada de los crucifijos del Colegio Público Macías Picavea, el «caso del crucifijo en las aulas» trae causa de una sentencia anterior, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, núm. 1617/2007, de 20 de septiembre.

En esta primera sentencia, no demasiado interesante desde el punto de vista de los derechos fundamentales y, en concreto, la libertad religiosa, los fundamentos de Derecho se entretienen en disquisiciones en torno a la legitimación procesal de las partes intervinientes (Junta de Castilla y León⁵, de un lado, y la Asociación Cultural Escuela Laica⁶ de Valladolid, de otro), la no siempre ortodoxa actuación procesal de las partes litigantes y la normativa aplicable al caso para determinar el órgano competente para resolver tan comprometido asunto.

De mayor relevancia para la cuestión aquí abordada resulta el FJ7.º de la sentencia 1617/2007. Entiende el Tribunal que el mantenimiento de símbolos religiosos en un centro de enseñanza pública no es un acto de simple gestión del mobiliario o del equipamiento material del centro y tiene, por el contrario, trascendencia pedagógica.

A continuación, en el FJ8.º, elude entrar en la cuestión verdaderamente interesante, la de si la presencia de símbolos religiosos en los colegios públicos vulnera los artículos 16 y 27 CE y la de si se ha producido o no una progresiva secularización de los símbolos religiosos, para limitarse a afirmar que el mantenimiento, colocación o retirada de un símbolo religioso está en intrínseca relación con el entorno escolar y las circunstancias concretas del alumnado, de modo que la decisión sobre tales actuaciones debe residenciarse en el Consejo Escolar del Centro, de conformidad con el marco competencial diseñado por el legislador estatal.

Sorprende, sin embargo, que en el FJ9.º el Tribunal se adentre en cuestiones que acaba de eludir para no pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la retirada de los crucifijos de las aulas. Apunta que la retirada de todo símbolo religioso de un colegio público, por mor del principio de libertad religiosa y de la declaración de aconfesionalidad del Estado, no es la única solución posible⁷. Esgrime como argumentos a favor de esta postura la sensibilidad hacia la diversidad religiosa de los ciudadanos mostrada por el Estado y la Administración, en general, en otros ámbitos de la actividad pública, tales como el hospitalario o el penitenciario.

Parece olvidar el Tribunal que tanto en centros penitenciarios como en hospitales la movilidad de los internos se halla limitada o totalmente restringida y que, en ese caso, el Estado, neutral en materia religiosa, pero también garante de los derechos fundamentales, está obligado a facilitar el disfrute de un derecho en condiciones de absoluta igualdad, pues de otro modo su neutralidad se tornaría obstáculo al disfrute de la libertad religiosa. También alude a «símbolos conformes con las creencias de la totalidad de los alumnos», sin tener en cuenta que cuando de derechos fundamentales se trata, en primer lugar, no es cuestión de números ni de mayorías, a lo sumo de respeto a las minorías y, en segundo lugar, en materia de libertad religiosa, con independencia de las creencias religiosas de los alumnos y sus familias, el Estado tiene un claro deber de neutralidad.

Para concluir, el FJ10.º y, correlativamente, el fallo entienden que la competencia para resolver tal asunto corresponde al Consejo Escolar de cada centro, sin perjuicio de la revisión

en vía administrativa. Toda revisión adoptada por un centro escolar será revisable en vía administrativa ante la Dirección Provincial de Educación, ante la Delegación Territorial o ante los órganos centrales de la Junta de Castilla y León, según el caso.

Ante esta respuesta por parte de los Tribunales, la cuestión volvió a ser planteada al Consejo Escolar del Centro. El asunto de la retirada de los crucifijos de las aulas y espacios comunes, nuevamente judicializado, ha obtenido ahora una resolución de fondo por parte del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid. Su sentencia núm. 28/2008 de 14 de noviembre es estimatoria de las peticiones de la parte actora, la Asociación Cultural Escuela Laica de Valladolid, debiendo ser destacado que el Ministerio Fiscal había evacuado el trámite de alegaciones en el sentido de interesar la estimación de la demanda.

Tras rechazar las alegaciones de no agotamiento de la vía administrativa previa y litispendencia esgrimidas por la parte demandada y afirmar que también los menores son titulares de derechos fundamentales, el Juzgado de lo Contencioso se detiene en destacar que la educación es especialmente sensible a la libertad religiosa, pues, en la fase de formación de la personalidad de los jóvenes, «la enseñanza influye decisivamente⁸ en su futuro comportamiento respecto de creencias e inclinaciones, condicionando sus conductas dentro de una sociedad que aspira a la tolerancia de otras opiniones e ideales» que no necesariamente tienen por qué coincidir con los propios⁹.

En el supuesto enjuiciado, la presencia de símbolos religiosos en las aulas y dependencias comunes del centro educativo público no forma parte de la enseñanza de la Religión Católica; tampoco puede considerarse un acto de proselitismo la existencia de estos símbolos, o, al menos, no puede considerarse acreditado que sea esta la finalidad de la presencia de los símbolos religiosos, si se parte del concepto de proselitismo como actividad deliberada de convencer del propio credo y hacer nuevos adeptos. Ahora bien, siendo cierto esto último, sí se considera, sin embargo, que la presencia de símbolos religiosos en las aulas y dependencias comunes del centro educativo público en el que se imparte enseñanza a menores que se encuentran en plena fase de formación de su personalidad vulnera los derechos fundamentales contemplados en los artículos 14 y 16.1 y 3 CE¹⁰.

Afirma la sentencia que la aconfesionalidad implica una visión más exigente de la libertad religiosa, pues exige la neutralidad del Estado frente a las distintas confesiones y, más en general, ante el hecho religioso. Ningún ciudadano debiera sentir que, por motivos religiosos, el Estado le es más o menos próximo que a sus conciudadanos. El crucifijo no ha perdido sus connotaciones religiosas, aunque pueda tener otras. La presencia de estos símbolos en las zonas comunes de un centro educativo público, en el que reciben educación menores de edad en plena fase de formación de su voluntad e intelecto, puede provocar en estos el sentimiento de que el Estado está más cercano a la confesión con la que guardan relación los símbolos presentes en el centro público que a otras confesiones respecto de las que no está presente símbolo alguno, con lo que «el efecto que se produce, o puede producirse, con la presencia de los símbolos religiosos es la aproximación a la confesión religiosa representada en el centro por considerar que es la más próxima al Estado y una forma de estar más próximo a este».

La sentencia de 14 de noviembre del 2008 no es firme y la Junta de Castilla y León ya ha anunciado su voluntad de recurrirla alegando los siguientes argumentos¹¹: a) la presencia de símbolos religiosos en otros ámbitos de la vida pública no ha sido cuestionada, ni su constitucionalidad ha sido puesta en entredicho, pues, a su entender, no vulnera los derechos fundamentales y las libertades públicas consagradas por la CE; b) la sentencia del juzgado de lo

contencioso es contraria al acuerdo del Consejo Escolar del centro en cuestión, órgano competente para resolver, según la sentencia del TSJ de 20 de septiembre del 2007.

Solo cabe esperar. La argumentación jurídica de la sentencia que se pretende recurrir podría haber abundado más en la cuestión, máxime habida cuenta la trascendencia de la misma. Los argumentos anunciados por la Junta de Castilla y León no parecen excesivamente sólidos:

- a) Respecto a la presencia de símbolos religiosos en otros ámbitos de la vida pública cabe responder que 1.º) en algunos casos las circunstancias pueden ser distintas y por tanto estar justificada dicha presencia, y 2.º) en otros casos pudiera ser que fuese igual de cuestionable y contraria al deber de neutralidad del Estado como parece ser la presencia de crucifijos en las escuelas;
- b) Respecto a la competencia del Consejo Escolar para decidir sobre este tipo de asuntos, supuestamente señalada por la STSJ de 20 de septiembre del 2007, la Junta parece olvidar que esa misma sentencia añade que los acuerdos del Consejo Escolar son revisables en vía administrativa y estos actos administrativos, a su vez, recurribles ante los tribunales, con mayor razón habiendo, como hay en este caso, derechos fundamentales de por medio.

Acierta la Junta, sin embargo, al expresar su deseo de obtener «un mismo criterio» a aplicar en todos los colegios de la Comunidad de Castilla y León¹². Es más, sería deseable que el asunto llegase al Tribunal Constitucional, como ya ha sucedido en otros países de nuestro entorno jurídico-cultural a los que en breve nos referiremos, para obtener un pronunciamiento —aplicable a todos los colegios públicos (¿y concertados?) del país— procedente del Supremo Intérprete de la Constitución que se vería obligado, al resolver el asunto, a realizar reflexiones muy necesarias sobre la relación entre Religión y Estado cuando este opta por la laicidad, pues esta opción parece exigir que se modifiquen aquellas normas o pautas de conducta que, bien porque contengan residuos de confesionalidad, bien porque aparezcan vinculadas a tradiciones religiosas no claramente «desacralizadas», su aplicación o realización suponga un obstáculo al ejercicio de los derechos fundamentales de las minorías. Asimismo, la laicidad del Estado debe servir de límite para atender demandas procedentes de grupos religiosos minoritarios cuya aceptación pudiera hacer peligrar la separación entre lo religioso y lo político¹³.

2. LA SIMILITUD DEL CASO ESPAÑOL CON OTROS PRECEDENTES

Es un hecho reconocido que, en la tradición jurídica occidental, el poder siempre ha sentido la necesidad de utilizar «símbolos que exhiban estructuras semánticas orientadas a representar ciertos valores»¹⁴. El poder necesita símbolos pero, al mismo tiempo, los símbolos del poder, para desempeñar su función, necesitan del Derecho para que este imponga su utilización en documentos, edificios públicos o ceremonias oficiales. Parece, sin embargo, evidente que la coincidencia entre los símbolos del poder público y los símbolos religiosos solo es entendible en ordenamientos jurídicos teocráticos o confesionales. Es necesario insistir en la condición de primordial que, en un Estado democrático de Derecho, tiene el principio de laicidad, del que deriva, a su vez, el deber de neutralidad estatal en materia religiosa. El Estado debe ser neutral/imparcial ante las distintas confesiones y, además, debe *aparecer* como tal.

En los últimos tiempos Europa, caracterizada tradicionalmente por la presencia de símbolos religiosos de contenido cristiano en las diversas manifestaciones del poder público, ha venido experimentando, por razones diversas, un proceso de «retirada» de dichos símbolos,

unas veces de oficio, otras a instancia de ciudadanos que han judicializado sus peticiones. Debe, no obstante, precisarse que no todos los símbolos cuestionados son cristianos. Valga como ejemplo el velo islámico en sus distintas modalidades. También debe insistirse en que la retirada de símbolos religiosos del ámbito público no afecta únicamente a las escuelas.

La postura adoptada por los poderes públicos en los distintos países europeos¹⁵ no siempre es la misma. Por citar algunos ejemplos: mientras Francia¹⁶ ha optado por la «laicidad militante» impuesta tanto a la Administración como a los ciudadanos en los espacios públicos (un modelo laico «abierto, dinámico y generoso»¹⁷ que prohíbe todo símbolo religioso¹⁸), Bélgica¹⁹ —con una respuesta distinta pero también coherente— se ha decantado por impedir a la Administración Pública mostrar preferencia alguna hacia cualquier religión a través de la exposición de sus símbolos, mientras que para los símbolos o signos portados por los ciudadanos se inclina hacia un sistema de ponderación razonable realizada casuísticamente.

Analizar en profundidad la utilización de símbolos religiosos en la esfera pública excede el objeto de este trabajo, mucho menos ambicioso²⁰. Dada la polémica suscitada recientemente en España respecto a la presencia de crucifijos en las aulas de los colegios públicos, la finalidad perseguida aquí y ahora es, simplemente, detenernos en ese caso concreto, que también se ha planteado con anterioridad en Alemania e Italia en sede constitucional, para ver qué respuesta ha recibido por parte de los respectivos Tribunales Constitucionales y analizarlas críticamente (así como las opiniones en contra).

2.1. El caso alemán

A. Una respuesta dividida y divisoria

En su auto de 16 de mayo de 1995²¹, el Tribunal Constitucional alemán declara que la presencia de un crucifijo en las aulas de una escuela pública lesiona el derecho fundamental a la libertad religiosa reconocido en el artículo 4.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

El *iter* seguido por este caso hasta llegar a sede constitucional presenta considerables paralelismos con el caso español²². La retirada del crucifijo la solicitan los padres de alumnos asistentes al centro (partidarios de una filosofía antroposofista); el asunto se judicializa y finalmente llega al Constitucional; la decisión del Tribunal ocasiona una fractura social y numerosas opiniones en contra en el tradicional Estado de Baviera. Una diferencia respecto al caso español debe ser mencionada: la existencia de una Ordenanza bávara, de 21 de junio de 1983²³, por la que se regían las escuelas de educación primaria de Baviera era la que exigía la instalación de una cruz en cada aula de las escuelas de educación primaria (artículo 13.1.3.º).

La división ocasionada por la respuesta dada comenzó en el seno del propio Tribunal. Lejos de ser una resolución unánime o claramente mayoritaria, tres de los ocho magistrados que integraban la Sala Primera, llamada a conocer del asunto, formularon voto particular por no compartir la doctrina de la mayoría.

La decisión de la mayoría se apoya fundamentalmente en dos argumentos:

1.º) la libertad religiosa reconocida en la Ley Fundamental implica, correlativamente, un deber de neutralidad estatal en lo que a religión y confesiones religiosas se refiere, de modo que no puede primar o privilegiar ninguna creencia religiosa frente a otra. La cruz no es un simple emblema de la cultura occidental, tiene una carga religiosa innegable.

Añadimos que la solución posible (y totalmente hipotética) de que estuviesen presentes, en las escuelas, símbolos religiosos correspondientes a todas las confesiones continuaría sien-

do igualmente contraria al deber de neutralidad, pues el Estado debe permanecer al margen del fenómeno religioso y la presencia de símbolos varios de esta naturaleza en los ámbitos públicos resulta «excluyente» para quienes no profesan religión alguna (ateos, agnósticos) o para quienes, profesándola, son partidarios de relegar el fenómeno religioso a la esfera privada, posibilidad esta que suele ser olvidada.

2.º) los conflictos entre derechos fundamentales no pueden ser solucionados en términos de mayorías. Cuando de derechos fundamentales se trata, en general, el criterio de la mayoría es poco o nada operativo, pero no puede ser esgrimido en ningún caso cuando dos derechos fundamentales en concreto están involucrados, libertad religiosa y libertad de expresión, pues estos son, por definición, derechos de las minorías, derechos reconocidos para proteger a los «disidentes».

B. En respuesta a algunos críticos

Muchos argumentos en contra fueron esgrimidos por la parte contraria²⁴, por los tribunales de lo contencioso administrativo²⁵, por los magistrados disidentes en sus votos particulares²⁶ y por la opinión pública y los políticos²⁷. Nos detendremos en rebatir especialmente alguna sugerencia doctrinal que, bajo una apariencia de «solución aceptable», pudiera encerrar aspectos cuestionables.

No ha faltado quien²⁸ haya sugerido la permanencia de los crucifijos en las aulas, como criterio general, a modo de «salida armónica» que deje también a salvo los intereses de la mayoría. La propuesta —que coincide con la posición adoptada por la nueva ley de 1996²⁹ aprobada en Baviera a raíz de la resolución del Tribunal Constitucional— consistiría en mantener los crucifijos siempre que esto no entre en conflicto con la protección de las minorías. Aparentemente esta posición deja un cauce abierto para que la mayoría disfrute de sus valores, pero con el límite que representaría, en su caso, la protección de las minorías que acrediten un *interés jurídico* en la retirada de los crucifijos o cualquier otro símbolo religioso.

Encontramos algunos inconvenientes jurídicos de primer orden en esta propuesta que, solo aparentemente, promete conciliar posiciones e intereses.

En primer lugar, la presencia de cruces o cualquier otro símbolo religioso en un espacio público (sea escuela, oficina, hospital o prisión, por poner los ejemplos más recurrentes) es contraria, en principio, al deber de neutralidad estatal en materia religiosa. Si en circunstancias especiales y plenamente justificadas el Estado se ve en la necesidad de «quebrantar» esa neutralidad en materia religiosa a la que viene obligado, deberá: a) ser él el encargado de justificar o demostrar la existencia de ese interés general y b) respetar en todo momento el principio de igualdad o no discriminación entre confesiones religiosas, no pudiendo, por tanto, primar a una frente al resto.

En segundo lugar —y esto nos parece aún más importante porque pasa más desapercibido y es mucho menos respetuoso del contenido esencial de la libertad religiosa—, exigir a las minorías actuar y solicitar la retirada de cualquier símbolo religioso de la esfera pública alegando interés jurídico en ello implica la obligación de declarar sobre sus propias creencias, contenido esencialísimo y primeramente protegido, incluso desde una perspectiva histórica, de la libertad religiosa.

La respuesta a esta contraargumentación no se hace esperar por parte de un jurista español: nuestro Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la posibilidad, plenamente

constitucional, de tener que declarar sobre las propias creencias a raíz del caso de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio³⁰.

La similitud aparente entre ambos casos es innegable, pero existe, a nuestro juicio, una diferencia esencial que no puede ser pasada por alto: en el caso de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, nos hallamos ante un deber jurídico cuyo cumplimiento quiere ser eludido por un ciudadano y la forma de hacerlo es, precisamente, declarando sobre las propias creencias, que entran en contradicción y conflicto con dicho deber.

En el supuesto ahora examinado —la presencia del crucifijo en las aulas de las escuelas públicas— no existe deber jurídico alguno impuesto a los ciudadanos que se ven «perturbados» por la presencia del mismo en un espacio público y cuya retirada solicitan, antes bien, todo lo contrario: el Estado tiene un deber de neutralidad y, correlativamente, los ciudadanos tienen constitucionalmente garantizado el pleno disfrute de su derecho a la libertad religiosa, disfrute que debe ser propiciado, favorecido y posibilitado activamente por los poderes públicos.

Sería, por tanto, contradictorio e incoherente verse obligado a declarar sobre las propias convicciones, religiosas en este caso, para poder disfrutar de un derecho fundamental a cuyo disfrute se tiene derecho *ex constitutione* cuando no existe deber jurídico alguno que eludir. Nos hallaríamos, sencillamente, ante el sacrificio injustificado o innecesario del contenido esencial de un derecho fundamental (no poder ser obligado a declarar sobre las propias creencias) y todo ello solo dando como argumento a favor el cuestionable «respeto y tolerancia hacia los valores de la mayoría».

2.2. El caso italiano

A. La cuestión permanece abierta

También en un país de tradición³¹ y presente³² profundamente católico como es Italia se ha planteado la retirada del crucifijo de las aulas, en sede judicial y en sede constitucional. Allí la respuesta dada ha sido una evasiva de la Corte Constitucional a entrar al fondo de la cuestión por motivos formales.

Dos son, básicamente, los casos paradigmáticos y bien conocidos:

a) **Caso Ofena**³³: en el primero de los casos, de gran resonancia mediática, un ciudadano italiano de religión musulmana, Adel Smith, solicitó la retirada cautelar de los crucifijos en las aulas de las escuelas maternal y primaria a las que asistían sus hijos en Ofena (AQ). El Tribunal civil de Aquila, en actuación unipersonal, por *ordinanza* de 23 de octubre del 2003³⁴, entendió tácitamente derogadas las disposiciones reglamentarias en virtud de las cuales dicho símbolo religioso debía formar parte del mobiliario de las escuelas, por considerarlas incompatibles con el cuadro normativo resultante, de un lado, de la garantía constitucional de la libertad de conciencia y religiosa y del pluralismo religioso y, de otro, de la supresión de la confesionalidad del Estado y la consideración de la religión católica como religión oficial. La sentencia añade que, mientras un adulto puede ser menos sensible o vulnerable a la exposición a símbolos religiosos o condicionamientos culturales, los más jóvenes, por el contrario, con bases y convicciones menos sólidamente formadas, tienden a dar a los símbolos un valor mayor.

Esta decisión fue posteriormente revocada por el *Tribunale dell'Aquila*, en actuación colegiada, en *ordinanza* de 29 de noviembre del 2003, por considerar que la jurisdicción competente sobre este tipo de controversias es la contencioso-administrativa, dado que se ve

afectada la organización de un servicio público³⁵. Esta postura ha sido sucesivamente confirmada por la *Corte di Cassazione*³⁶.

b) **Caso TAR del Veneto:** en este segundo caso, Lauti, una ciudadana italiana de origen finlandés, no creyente, solicitó al TAR del Veneto análoga remoción de los crucifijos expuestos en las aulas de la escuela intermedia pública de Abano Terme (PD) a la que asistían sus hijos. A la vista de la petición y la normativa aplicable, el TAR del Veneto, por ordenanza n.º 56 de 14 de enero del 2004, remitió a la Corte Constitucional *una questione di legittimità* sobre los artículos 159 y 190 del Decreto Legislativo n.º 297 de 16 de abril de 1994, cuyo contenido venía a ser integrado, respectivamente, por el artículo 119 del Decreto n.º 1297 de 26 de abril de 1928 y por el artículo 118³⁷ del Decreto n.º 965 de 30 de abril de 1924, en los que se exigía la colocación de un crucifijo en cada aula escolar, como parte del mobiliario. La cuestión planteada reposaba en la posible contradicción existente entre el contenido de dicha normativa, de un lado, y el principio de laicidad del Estado y los artículos 2, 3, 7, 8, 19 y 20 de la Constitución, de otro.

La Corte Constitucional, en *ordinanza* n.º 389 de 13 de diciembre del 2004³⁸, ha entendido que la cuestión es manifiestamente inadmisibles porque las normas secundarias mencionadas, carentes de fuerza de ley, no integran el contenido del Decreto Legislativo y no puede pronunciarse sobre ellas en un juicio de legitimidad constitucional.

Como resultado de este «pronunciamiento» constitucional y a resultas de la devolución de la cuestión, el TAR del Veneto, sección III, en sentencia n.º 1110 de 22 de marzo del 2005³⁹, ha rechazado la solicitud planteada en la demanda.

En el mismo sentido se ha manifestado el Consejo de Estado (sez. VI, n.º 556 del 2006⁴⁰). Considera el Consejo de Estado⁴¹ que la exposición del crucifijo en la esfera pública es expresión de valores consustanciales a la cultura italiana y que están también recogidos en la propia norma fundamental⁴².

B. Las paradojas y contradicciones criticadas por la doctrina italiana

La doctrina no ha tardado en comentar y criticar la respuesta claramente evasiva dada por la Corte Constitucional en el caso TAR del Veneto⁴³.

El silencio de la Corte Constitucional italiana puede ser entendible en un país profundamente impregnado de las convicciones y prácticas propias del Catolicismo, al tiempo que criticable por no haber tan siquiera sugerido «indicaciones» a un problema de relevancia incuestionable en la construcción de un Estado de Derecho que pretende abundar en la libertad religiosa y la igualdad entre confesiones, cuestión que exige neutralidad estatal. Su actitud ha sido de extrema cautela o precaución⁴⁴, a diferencia de lo abiertamente declarado en otras situaciones que guardaban cierto paralelismo respecto a la contradicción existente entre normas de rango reglamentario y la Constitución⁴⁵. Se ha limitado a callar o «lavarse las manos» en la que ha llegado a ser calificada por algún autor de solución «pilatesca»⁴⁶. Para otros, reconociendo la coyuntura complicada en la que se encontraba la Corte, su *ordinanza* viene a reforzar las posiciones más intransigentes y alejadas de la tolerancia al no permitir, en un futuro próximo, presagiar cambios⁴⁷.

Con todo, la Corte Constitucional solo aparentemente ha dado «la llamada por respuesta», pues ¿cómo puede, si no, ser interpretada la retirada del crucifijo de su propia sede y la

sustitución del mismo por una obra pictórica de valor histórico-artístico de primer orden en la que aparece representada una *Madonna*?⁴⁸

Si comentada y criticada ha sido la decisión de la Corte Constitucional, aún más, si cabe, lo ha sido la del TAR del Veneto (sentencia n.º 1110 de 22 de marzo del 2005), pues, si la inadmisibilidad constitucional era previsible, la respuesta de la jurisdicción ordinaria ha sido sencillamente «evasiva» por no haber afrontado la posible derogación tácita de unos reglamentos de los años veinte elaborados en un contexto político y jurídico muy diferente al actual⁴⁹.

La sentencia n.º 1110 del TAR es, para una parte considerable de la doctrina, un argumento técnicamente débil que reposa más en consideraciones y valoraciones sociológicas que propiamente jurídicas, en cierto modo innecesarias⁵⁰. Cuatro son las premisas afirmadas en la sentencia:

a) El asunto es competencia del juez de lo contencioso (aunque el precepto que sirve de apoyo para determinar la jurisdicción de dicho órgano —artículo 33.e) del Decreto Legislativo n.º 80 de 1998— había sido declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia n.º 204 del 2004, de modo que el caso, que afectaba a un derecho fundamental, podría haberse entendido era competencia de la jurisdicción ordinaria; tampoco es menos cierto que el tribunal pudo haber dado por producida la *perpetuatio iurisdictionis*).

b) Las normas reglamentarias que prevén la exposición del símbolo de la cruz se consideran plenamente vigentes (pese a entrar en contradicción directa con el principio constitucional de laicidad y neutralidad estatal frente a las confesiones religiosas).

c) El crucifijo es considerado un símbolo con significado religioso, pero también histórico, cultural e «identitario» (consideraciones más sociológicas que jurídicas, que modifican el valor religioso del crucifijo).

d) Su contenido religioso aparece vinculado a la tradición cristiana, que está en armonía y conexión con la tradición de los ordenamientos jurídicos occidentales (cuestión no negada, pero que debe ser, una vez más, conjugada con los planteamientos derivados de la Constitución en materia de libertad religiosa, pues de lo contrario vaciaría de contenido el principio de laicidad del Estado).

La conclusión a la que llega el TAR es que la presencia del símbolo de la cruz en el ámbito público no lesiona, sino que afirma y confirma el principio supremo de laicidad del Estado. La doctrina no ha dudado en criticar el razonamiento seguido, cuestionable en ciertos puntos, pero más aún la conclusión a la que se llega (más incluso que el mantenimiento del crucifijo *per se*)⁵¹, así como la contradicción existente entre la sentencia n.º 1110 del TAR y la decisión de la Corte de Casación en el caso Montagnana⁵².

Ante la insatisfacción generalizada de la doctrina y la sentida necesidad de cerrar una cuestión decisiva que permanece abierta, han sido ofrecidas distintas soluciones o alternativas: a) dado que la Constitución ni prohíbe ni obliga a la presencia del crucifijo, quizás una solución equilibrada sería dejar la decisión en manos de la autonomía institucional y de la discreción de cada órgano directivo, pues si la presencia de un símbolo religioso en un aula no es obligada ni obligatoria (léase una imposición normativa estatal), no tiene por qué ser incompatible con la neutralidad del Estado ni con la laicidad⁵³; b) que resuelva el legislador la cuestión, bien incorporando al ordenamiento jurídico italiano una solución similar a la de la ley bávara de 1996 (objeción de conciencia, intento de conciliación, retirada del crucifijo o símbolos en general solo en última instancia)⁵⁴, bien optando sin ambigüedades por la neutralidad y la reti-

rada de símbolos de significación religiosa, para que así, por «paradójico» que parezca, la ley pueda ser recurrida ante la Corte Constitucional y esta, a su vez, pronunciarse⁵⁵.

3. LA JURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA EN MATERIA DE LIBERTAD RELIGIOSA: UNA EXPERIENCIA VALIOSA

Las palabras dirigidas por el primer presidente norteamericano, George Washington, en agosto de 1790, a la Congregación judía de Newport (Rhode Island) son un elocuente testimonio de la importancia central y decisiva concedida en la sociedad americana a los valores de tolerancia y libertad religiosa desde el momento fundacional mismo de los Estados Unidos⁵⁶.

Aunque un año después, en 1791, la *Bill of Rights* se convirtiera en parte integrante de la Constitución y su 1.ª Enmienda proclamase, precisamente, la libertad religiosa y la libertad de expresión, ya anteriormente dicha Constitución, en su texto original, recogía en su articulado la profunda preocupación que un pueblo compuesto en sus orígenes por «perseguidos por motivos religiosos» mostraba hacia la libertad religiosa y de conciencia, aunque fuese de un modo tangencial, en su artículo VI, que impedía el sometimiento a cualquier investigación, pesquisa o prueba de contenido religioso para poder acceder a un cargo público⁵⁷.

La historia de este país demuestra que han existido también episodios (algunos, incluso, institucionalmente respaldados) de animosidad, discriminación e intolerancia contra grupos religiosos minoritarios, pero no es menos cierto que, pese a todo ello, para el grueso de la ciudadanía norteamericana, la libertad religiosa nunca ha dejado de ser uno de sus más preciados y básicos derechos civiles, considerado un atributo irrenunciable e inherente a una sociedad libre.

3.1. Los casos más señalados de la Corte Suprema USA en materia de libertad religiosa: una valoración de conjunto

Profunda, compleja e interesante, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos sobre la 1.ª Enmienda, en materia de libertad religiosa, no por ello deja de ser considerada (por la doctrina y por los propios *Justices*) como «desesperadamente confusa, inconsistente e incoherente»⁵⁸.

Abundante y, casi con total certeza, en plena evolución —hasta el punto de merecer, por sí sola, constituir objeto de estudio independiente y extenso— lo ahora pretendido es, sencillamente, exponer de forma «simplificada» y breve algunas de las claves y afirmaciones esenciales que la Corte Suprema norteamericana ha podido destilar durante su prolongada experiencia resolviendo cuestiones varias relacionadas con la libertad religiosa (muchas de ellas de calado más hondo y de mayor complejidad jurídica que la retirada de símbolos religiosos de la esfera pública), recurriendo para ello a las *landmark decisions*. El repaso, aun superficial, de la experiencia americana debiera resultar provechoso y enriquecedor para un jurista continental.

El primer dato que podría llamar la atención de un observador atento tiene una explicación sencilla: si hasta la década de 1940 solo se encuentran casos aislados⁵⁹ relacionados con la *religion clause*, ello es debido, en parte, a que antes del *New Deal* el Gobierno federal desempeñaba un «papel reducido en la vida americana»⁶⁰ y, fundamentalmente, a que únicamente tras la incorporación de la 14.ª Enmienda, en 1868, se produjo el cambio legal y jurisprudencial que hizo posible la extensión vinculante de la 1.ª Enmienda, hasta entonces aplicable exclusivamente al Gobierno federal, también a los distintos Estados federados⁶¹.

La vinculación de los Estados a la 1.^a Enmienda (conocida como *incorporation doctrine*) en materia de libertad religiosa pudiera ser considerada como uno —por no decir el único— de los pocos aspectos zanjados definitivamente por la *Supreme Court* en el debate Iglesia-Estado. El significado y alcance de dicha vinculación continúa, a día de hoy, siendo una cuestión parcialmente abierta y, desde luego, debatida dentro y fuera del Tribunal Supremo.

La libertad religiosa —genéricamente reconocida en la 1.^a Enmienda— ha sido tradicionalmente subdividida por la doctrina y por la Jurisprudencia en dos grandes bloques materiales: *no establishment clause* (o *free establishment*) y *free exercise clause*. Dicha distinción resulta útil para nuestra exposición, aunque también ha sido duramente criticada por algún autor⁶², que ve en ella una distorsión del verdadero significado originario de la *religion clause*, preocupada, ante todo, por garantizar la libertad religiosa como valor central de una sociedad democrática, y también un peligro confundente a la hora de resolver casos concretos, por no mencionar la hipertrofia de la *no establishment clause* respecto a la de *free exercise*, a la que no siempre resulta conveniente extender los criterios establecidos para la primera. Al haberse perdido la visión de conjunto, el razonamiento sobre la libertad religiosa puede acabar pareciendo mecánico o empobrecido y llegar a resultar erróneo.

A) La *no establishment clause* siempre ha sido un lugar común en la organización política y jurídica norteamericana, tanto del Gobierno federal como de los Estados. A diferencia de lo sucedido en Europa desde tiempos muy antiguos, Estados Unidos nunca ha tenido religión oficial (*state-supported church*) en cuanto Federación. Aquellos Estados federados que mostraban en sus ordenamientos jurídicos trazas de religión oficial, por superficiales que estas fuesen, las habían eliminado de forma progresiva y voluntaria, a través de sus propios procesos políticos, hacia 1833⁶³. Siempre se ha percibido la existencia de *state-supported churches* como contraria a la libertad religiosa.

Se atribuye a Justice Black, ponente en *Everson v. Board of Education* 330 US 1 (1947)⁶⁴, el mérito de haber sabido condensar buena parte del significado histórico de la 1.^a Enmienda tal como la concibieron los Padres Fundadores en materia de establecimiento: el Gobierno, tanto el federal como los estatales, debe mantenerse absolutamente neutral no solo respecto a las diferentes Iglesias protestantes (predominantes) o respecto a los restantes grupos religiosos, sino que también debe ser absolutamente neutral respecto a los creyentes religiosos y los no creyentes. «Neither a state nor the Federal Government can pass laws which aid all religions. *The First Amendment was intended to erect a wall of separation between church and State*». Quedo así afirmado el deber de neutralidad estatal y la separación entre órdenes⁶⁵.

Durante décadas, cada vez que el Tribunal Supremo ha debido argumentar en torno al significado de la *no establishment clause* ha tomado como referencia los nunca cuestionados principios de neutralidad y separación de órdenes.

Ha sido así hasta que, en *Wallace v. Jaffree* 472 US 38 (1985), Justice Rehnquist, en voto particular disidente, realizó una aproximación diversa al significado originario de la 1.^a Enmienda, afirmando que un correcto entendimiento de la misma no prohíbe al Gobierno mostrar apoyo o preferencia alguna por el «fenómeno religioso» respecto a la «no religión», siempre y cuando no se decante por una religión concreta, haciendo quebrar el principio de igualdad y no discriminación entre credos.

Secundado por algunos autores y también duramente criticado por otros, el debate en el interior del Tribunal Supremo parece estar servido, aunque la visión de Rehnquist ha sido nuevamente rechazada, con carácter general, en *Lee v. Weisman* 112 US 2649 (1992). No

obstante, en lo relativo a financiación indirecta, su visión personal sobre el significado de la *no establishment clause* parece haber abierto una brecha en la doctrina de la *Supreme Court* hasta entonces «compacta»⁶⁶.

La visión de *Justice Black* sobre los principios de neutralidad y separación, todavía dominante, ha desencadenado la retirada de símbolos y otras manifestaciones de significación religiosa de la vida pública norteamericana⁶⁷. Antes de *Everson v. Board of Education*, la presencia de tales elementos en la vida pública de una sociedad profundamente religiosa no se reputaba contraria a la Constitución. Ahora, sí.

Si bien es cierto que también en este punto el Tribunal Supremo ha transigido en dejar un «cierto margen» de libertad en otros ámbitos de la vida pública, en lo relacionado con escuelas públicas de educación primaria y secundaria ha sido tajante y contundente: la mayor facilidad de los menores de edad para ser influenciados en su etapa formativa les hace merecedores de la más estricta protección, de modo que cualquier «implicación institucional» con el fenómeno religioso es considerado, *a priori*, contrario a la Constitución y los principios de neutralidad y separación⁶⁸.

B) La *free exercise clause*, por comparación con la de no establecimiento, parece ofrecer un menor grado de coherencia jurisprudencial, junto a un más enconado nivel de debate doctrinal. Cabría incluso pensar, tras una lectura superficial, que con la criticadísima *Employment Division v. Smith* 485 US 660 (1990) se ha producido un retroceso jurisprudencial.

Si las apelaciones al origen y significado históricos de la cláusula de no establecimiento son frecuentes en las sentencias del Tribunal para respaldar la posición mantenida por sus mayorías, con la *free exercise clause* no sucede lo mismo y es la doctrina, fundamentalmente, la que se ha ocupado de ello⁶⁹. Los autores, por su parte, no terminan de ponerse de acuerdo sobre el significado de la libertad (religiosa) de ejercicio.

Una primera concepción entiende que la *free exercise clause* está fundamentalmente orientada a promover y garantizar la autonomía religiosa, esto es, la posibilidad para los creyentes de practicar y vivir conforme a su fe, incluso cuando dicha práctica pueda suponer la contravención o violación de leyes aplicables a la generalidad de la población aprobadas sin intención discriminatoria alguna por motivos religiosos. Buena parte de los casos estimados por el Tribunal Supremo relativos a la *free exercise clause* son casos de «objección de conciencia» en los que un sujeto, por motivos religiosos, elude de forma lícita el cumplimiento de una ley plenamente constitucional.

Así entendida —como favorecimiento de una autonomía religiosa lo más plena posible—, el criterio del *strict scrutiny mantenido en Sherbert v. Verner* 374 US 398 (1963) y *Wisconsin v. Yoder* 406 US 205 (1972) parece garantizarla mejor. Esa es la posición mantenida por la doctrina más «tradicional».

Una segunda concepción (muy posiblemente minoritaria) de la *free exercise clause*, a diferencia de la anterior, pone el acento en la garantía de la igualdad entre credos y confesiones.

En este caso, la *rational basis review* mantenida por la Corte en *Employment Division v. Smith* 485 US 660 (1990) podría ser entendida como una mejor lectura de dicha cláusula⁷⁰.

Pocas sentencias del Tribunal Supremo de Estados Unidos en materia de libertad religiosa han desatado una polémica tan intensa y un rechazo tan generalizado como lo ha hecho la recaída en el caso *Smith*. De ella se ha llegado a decir que es inconsistente con el texto de la 1.ª Enmienda y la forma en que la libertad de ejercicio venía siendo entendida, que supone una ruptura brusca con los precedentes y una traición abierta a la libertad religiosa enten-

didada como valor fundamental de una sociedad democrática, pues sencillamente vacía de contenido la *free exercise clause* y concede al legislador libertad absoluta para hacer lo que quiera⁷¹, retrocediendo a criterios mantenidos tiempo atrás en *Reynolds v. United States* 98 US 145 (1879)⁷² y abandonando, de ese modo, la doctrina conocida como *conduct exemption* desarrollada en *Sherbert* y posteriormente acogida también en *Yoder*, según la cual el Gobierno no puede aprobar o hacer cumplir una ley que «grava» o impide una conducta realizada por motivación religiosa a menos que con dicha ley se esté protegiendo un interés «imperioso» de la manera menos restrictiva posible («the Government may not enact or enforce a law that burdens religiously motivated conduct unless it is protecting a compelling interest by the least intrusive means possible»).

En *Smith*, Justice Scalia, ponente por la mayoría, dio un paso decisivo hacia una postura más rígida (menos permisiva) en lo referente a *free exercise cases*: «... generally applicable religion-neutral laws that have the effect of burdening a particular religious practice need not be justified by a compelling governmental interest».

Divisoria en el seno de la Corte y profundamente criticada en el terreno político y en el plano académico durante años (el rechazo a la doctrina sentada en *Smith* es un lugar común en las Facultades de Derecho norteamericanas), en los últimos tiempos encuentra no solo algunos defensores, sino que, además, el Tribunal Supremo parece haber confirmado la línea de pensamiento así iniciada (¿o retomada de *Reynolds*?) en *Church of Lukumi Babalu Aye v. City of Hialeah* 508 US 520 (1993)⁷³ y *Locke v. Davey* 540 US 712 (2004)⁷⁴.

Smith, *Lukumi* y *Locke* deben ser leídas de forma conjunta⁷⁵. Es posible identificar en esa lectura de conjunto dos principios fundamentales en materia de *free exercise*: a) los tribunales deben, por defecto, aplicar favorablemente todas aquellas leyes «aprobadas en forma debida», «neutras en contenido» y «de aplicación general» también a conductas realizadas por motivación religiosa; y b) los tribunales no deben aplicar dichas leyes únicamente cuando sea evidente que han sido aprobadas con intención discriminatoria o persecutoria por motivos religiosos⁷⁶. Se reconoce, de este modo, otro principio fundamental en materia de libertad religiosa: el principio de no persecución (*nonpersecution principle*).

Todavía habrá que esperar nuevos casos relativos a la *free exercise clause* y la *conduct exemption* para comprobar qué dirección toma (¿de nuevo temporalmente?) la *Supreme Court*, pero si continúa en la dirección que da la impresión ha elegido en resoluciones recientes, *Smith* no será —como algún autor ha sugerido que pudiera ser— «un caso aislado, no enmarcado en el conjunto de la jurisprudencia sobre libertad religiosa, sino comprensible a la luz de la lucha contra un problema preocupante y fuertemente vinculado a las políticas públicas: el consumo de drogas»⁷⁷.

3.2. El Lemon Test: correcciones y críticas

Como podrá haberse comprobado tras una aproximación superficial, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo interpretando la 1.ª Enmienda y las *religion-clauses* dista de ser «pacífica» en todos sus aspectos. La materia sobre la que se proyecta es lo suficientemente compleja como para merecer y justificar diversidad de opiniones y planteamientos.

Con todo, y pese a ciertas críticas puntuales por parte de algunos autores, es una experiencia valiosa, tanto por su calidad conceptual desde un punto de vista netamente constitucional, como por la variedad casuística que ha sido sometida a su juicio. También ofrece una perspectiva diferente a la habitualmente mantenida en Europa y que debiera resultar prove-

chosa a la hora de argumentar jurídicamente: la neutralidad, la no discriminación y la no persecución por motivos religiosos están en el origen fundacional de Estados Unidos como nación e, inevitablemente, esos principios pesan en el razonamiento jurídico realizado por la Corte, del mismo modo que la existencia de antiguas religiones oficiales y la mayor uniformidad religiosa existente hasta hace poco parecen pesar, en ocasiones, en la aproximación que se hace a la cuestión religiosa en Europa.

A lo largo de su dilatada trayectoria, el Tribunal Supremo ha ido realizando afirmaciones en torno al fenómeno religioso que pueden ser consideradas basilares. También ha elaborado un test de constitucionalidad, el conocido como *Lemon Test*, para intentar racionalizar y homogeneizar sus respuestas y eliminar, así, en lo posible, cualquier sombra de arbitrariedad.

Entre las afirmaciones generales que ha venido realizando en sus sentencias, sin incluirlas en ningún test u operación racional de control de la constitucionalidad, merecen ser destacadas:

1.ª) No todas las manifestaciones del fenómeno religioso son beneficiosas o merecedoras de protección: algunas lo son, otras no.

2.ª) La religión es un fenómeno valioso, no en sí mismo considerado, sino en cuanto reflejo o manifestación de la opción libremente realizada por un individuo concreto: es el individuo el considerado valioso por el Derecho y su libertad es la protegida por el Ordenamiento jurídico⁷⁸.

3.ª) La regla de no discriminación entre confesiones es irrenunciable, sin importar lo minoritarias o «poco convencionales» que puedan parecer a los ojos de la mayoría⁷⁹.

Afirmaciones generales al margen, el Tribunal elaboró en *Lemon v. Kurtzman* 403 US 602 (1971) el conocido como *Lemon Test*, aunque, naturalmente, unas y otro habrán de ser conjugados de forma conjunta en el razonamiento jurídico. Debe también ser recordada la distinción establecida por el Tribunal entre *test* y *standard* (*strict scrutiny, rational basis review...*).

Según el *Lemon Test*, pensado fundamentalmente para dar respuesta a los casos relacionados con la *no establishment clause*, la actuación del legislador, para ser constitucional y no vulnerar la 1.ª Enmienda, debe: 1.º) perseguir una finalidad netamente secular, 2.º) producir un impacto fundamentalmente secular en la sociedad, y 3.º) no originar o producir una implicación o aproximación excesiva entre Gobierno y religión.

Aséptico y, aparentemente, de aplicación sencilla, tampoco ha escapado a las críticas dentro y fuera de la Corte, aunque, formalmente, continúa vigente. Aplicado en *Aguilar v. Felton* 473 US 402 (1985), fue duramente cuestionado en el voto particular formulado por Justice O'Connor, ya que el tercer paso del test (que prohíbe la involucración del Gobierno en actividades religiosas) puede llegar a resultar totalmente insalvable⁸⁰.

Como alternativa o corrección al test tal como viene siendo formulado por la Corte, algún autor⁸¹ ha propuesto que sean tenidas en cuenta de forma conjunta las dos *religion clauses*, de modo que el nuevo test podría tener la siguiente redacción o formulación:

1.º) Será inconstitucional toda ley o política pública cuyo propósito o efecto sea la uniformidad religiosa, bien impidiendo la práctica religiosa de una persona o colectivo (contraria a la *free exercise clause*), bien forzando una práctica religiosa cualquiera (contraria a la *no establishment clause*).

2.º) Una ley o política pública será inconstitucional si su aplicación interfiere con la independencia de un colectivo religioso en cuestiones relevantes desde el punto de vista de las creencias de dicho colectivo.

3.º) La contravención de los dos principios anteriormente expresados solo será constitucional, siempre del modo menos intrusivo posible, cuando: a) deban ser protegidos derechos de terceras personas y b) deban ser asegurados, de forma equitativa, el disfrute de los beneficios y el reparto de las cargas que la vida en sociedad conlleva.

4. CONSIDERACIONES EN TORNO A UN ASUNTO ANTIGUO Y PENDIENTE

Se ha venido utilizando el argumento «histórico» para explicar y casi justificar la presencia de innumerables símbolos y otros vestigios religiosos en la esfera pública: juramentos sobre la Biblia; crucifijos en las aulas y en las tomas de posesión de autoridades y funcionarios públicos; fórmulas rituales de contenido o alusiones religiosas variadas; símbolos religiosos en escudos, emblemas y banderas; festividades de significación originariamente religiosa; descanso dominical...

Que nuestro pasado religioso pesa en nuestra tradición y en nuestra cultura es un hecho innegable: Europa como civilización⁸² reposa sobre los pilares de la Filosofía griega, el Derecho romano y la Cristiandad⁸³. Ciertamente, durante mucho tiempo la separación entre Religión y Poder —y posteriormente entre Religión y Estado— no constituía una prioridad o una preocupación excesiva en otros tiempos. La confusión, o quizás sea más exacto hablar de proximidad, era la tónica habitual⁸⁴.

Todavía hoy, centrándonos en los textos constitucionales, es frecuente encontrar referencias de contenido religioso⁸⁵. El debate sobre la conveniencia o necesidad de este tipo de referencias propias de la herencia cultural en las Normas Fundamentales de los ordenamientos jurídicos se ha suscitado nuevamente a raíz de la elaboración de la «Constitución europea»⁸⁶. Una buena Constitución debe tener en cuenta las tradiciones y la realidad social sobre la que se proyecta, entre otros factores. Los sistemas nacionales de relación entre Estado y religión dan la impresión de ser muy diversos entre sí, pero sobre esa primera apariencia se impone una realidad sólida: los principios de libertad e igualdad del individuo⁸⁷. Esa es la idea que debe guiar la reflexión sobre la posición que corresponde a la Religión en un Estado democrático de Derecho, con una sociedad multicultural y plurirreligiosa. Aunque las consideraciones realizadas desde la perspectiva histórica o sociológica son muy ciertas, nos vemos obligados a responder y argumentar como juristas, con independencia de convicciones, creencias o planteamientos personales de cualquier tipo.

El problema se ha complicado en los últimos años pues, como bien han puesto de relieve algunos autores, los ataques del 11 de septiembre del 2001 han proporcionado al tema de la libertad religiosa y la seguridad una dimensión «entrelazada» hasta entonces desconocida⁸⁸.

Parece desprenderse «cierta ilegitimidad constitucional de cualquier provisión o conducta de los poderes públicos que haga ostentación de símbolos religiosos ajenos a la cultura de ciertos estratos sociales»⁸⁹, aunque recojan creencias dominantes o mayoritarias, porque, en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, la mayoría no es un buen argumento.

El principio de laicidad no es solo un genérico reconocimiento del pluralismo religioso. En sentido negativo, la laicidad exige separación Iglesia-Estado. En sentido positivo, la laicidad presupone neutralidad, entendida como libertad de conciencia e igualdad. Es un concepto funcional que contribuye a la determinación de los criterios de actuación que deben seguir los poderes públicos ante las diversas manifestaciones del fenómeno religioso para garantizar el ejercicio de la libertad religiosa a todos por igual⁹⁰.

La única manera para el Estado de mantener ese pluralismo en materia religiosa (que entiende valioso) es mantener la neutralidad, no hacer «suya propia» ninguna religión⁹¹. A quienes alegan que una sociedad verdaderamente multirreligiosa debe serlo en sus fundamentos —no solo en la superficie— y que dichos fundamentos exigirán, tarde o temprano, su lugar y su reconocimiento en la esfera pública, «no conformándose con la irrisoria laicidad de una pared vacía»⁹², solo se nos ocurre contestarles que habrán de conformarse con ello si el Estado quiere salvaguardar la neutralidad en materia religiosa y la igualdad de trato a todas las confesiones y posiciones ante el fenómeno religioso, pilar de la libertad religiosa como derecho fundamental en Democracia.

Problema distinto, pero íntimamente relacionado, y de respuesta no tan «uniforme» en los ordenamientos jurídicos examinados es la utilización de símbolos de contenido y significación religiosa por parte de los ciudadanos —tanto en calidad de particulares como en calidad de funcionarios públicos— en el ámbito público⁹³. Y el tema de los símbolos, en general, en sus distintas vertientes, es la «punta del iceberg», un tema menor, pues los grandes temas están aún por llegar: financiación de las confesiones religiosas, enseñanza de la religión en las escuelas públicas⁹⁴, utilización de espacios y locales públicos por las confesiones religiosas, reconocimiento jurídico del secreto de confesión y sus posibles límites⁹⁵, límites del derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus convicciones religiosas⁹⁶...

El tema ahora debatido con ocasión de la retirada de símbolos religiosos de la esfera pública es el de la neutralidad estatal en materia religiosa, el alcance y contenido de dicho principio, la forma en que su realización práctica opera y los efectos que el mismo puede perseguir o producir.

Durante mucho tiempo, sin duda fruto de la experiencia histórica de intolerancia vivida por Europa, la neutralidad estatal ha venido siendo considerada como una posición esencialmente deseable y beneficiosa para una sociedad plural. Se ha podido comprobar que también así fue entendida por los Padres Fundadores de la Constitución norteamericana influenciados por el pensamiento dominante de la Ilustración en materia de tolerancia religiosa.

Tal vez el bagaje cultural e histórico que inevitablemente impregna los ordenamientos jurídicos europeos haya hecho que nos planteemos esa forma de entender la neutralidad en un momento algo más tardío en comparación con Estados Unidos o que no seamos capaces de entenderla sin percibir cierta animadversión hacia el fenómeno religioso.

En este extremo, como en tantos otros en los que lo valorativo se entremezcla inevitablemente con lo jurídico, es casi imposible concitar no ya la unanimidad, sino una clara mayoría. Las opiniones están profundamente divididas y las posiciones enfrentadas. El concepto jurídico de libertad religiosa evoluciona⁹⁷ e incluso parece involucionar en ocasiones, cuando de la tolerancia costosamente conseguida se pasa, insensiblemente, a la difamación y el vilipendio por motivos religiosos.

Durante mucho tiempo se ha pensado que la neutralidad parecía servir mejor los intereses de la tolerancia, pero no faltan quienes perciben en ese deseo de neutralidad una intención de favorecer la secularización (entendida como reducción de la presencia de la religión en la vida privada), no de garantizar verdaderamente el pluralismo religioso.

Para este sector, la neutralidad estatal impediría a los gobiernos, empleando terminología norteamericana, fomentar la religión de cualquier modo, pero no impide que los Gobiernos «fuercen» a las distintas religiones a acomodarse a los dictados seculares de sus políticas públicas y su legislación. Quienes así piensan insisten también en que los colectivos más perjudicados suelen ser las confesiones minoritarias.

En defensa de las religiones minoritarias, precisamente, se pasó de la mera tolerancia a la plena libertad religiosa y esta, por mucho que a ellos les parezca lo contrario, exige neutralidad estatal entendida como separación de órdenes. Aunque haya quienes vean en la neutralidad estatal animadversión hacia el fenómeno religioso, pudiera muy bien suceder que, a día de hoy, sea la fórmula que mejor protege la religión, el pluralismo religioso y las minorías.

Notas

- 1 En este sentido, SOUTO PAZ, J. A. 2005. «La transición política en España y la cuestión religiosa», www.olir.it, noviembre 2005 (1): «En ese pasado histórico inmediato la religión había vivido dos escenarios políticos claramente distintos. Una situación de crisis, como consecuencia de la política republicana, que desembocó en la que se denominó "la cuestión religiosa". Y otra situación claramente diversa, convertida en soporte del nuevo régimen autoritario, recuperando la Iglesia Católica los privilegios tradicionales y asumiendo el Estado la vieja doctrina de la confesionalidad católica. *El constituyente de 1978 tenía, de esta forma, ante sí dos posturas, en cierto modo irreconciliables, y, al mismo tiempo, la urgencia de ofrecer una solución que pudiera ser asumida por todos*, participando del consenso que presidió el período constituyente» (la cursiva es nuestra).
- 2 MARTÍNEZ-TORRÓN, J. 2005. «La contribución de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a la transición democrática en España», www.olir.it, noviembre 2005. La LOLR se demostró esencial en el camino que habría de recorrer la Democracia en España, por no olvidar que fue la primera ley promulgada en desarrollo de un derecho fundamental constitucionalmente reconocido (pág. 2).
- 3 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. 2005. «Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede», www.olir.it, noviembre 2005. Para este autor, los Acuerdos con la Santa Sede son preconstitucionales en su elaboración; se firmaron en un momento de transición política en el que era una prioridad dar una respuesta de consenso y pacificadora a la «cuestión religiosa»; son acuerdos al estilo *do ut des*, que tendrían pleno sentido en un Estado confesional, pero no en un Estado laico, democrático y de Derecho. Constituyen los Acuerdos con la Santa Sede «un verdadero riesgo para los derechos fundamentales de los ciudadanos» (pág. 8).
- 4 FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A. 2005. «Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España», www.olir.it, noviembre 2005 (11), advierte que los acuerdos con las distintas confesiones minoritarias corren el riesgo de convertir el Estado laico en Estado pluriconfesional, porque generalizan el tratamiento dado a la Iglesia Católica y se convierten en normas de privilegio confesional.
- 5 Entre otras alegaciones, relevantes para la libertad religiosa, la Junta de Castilla y León esgrime los siguientes argumentos: a) los crucifijos debían ser considerados bienes inmuebles por destino o «pertenencias» en los términos recogidos en el art. 334.4.º CC y, por consiguiente, la competencia para decidir qué hacer con ellos correspondería al Consejo Escolar del Centro; b) la permanencia de símbolos religiosos secularizados no afecta a derecho fundamental alguno. STSJ Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, secc. 3.º, núm. 1617/2007, FJ 1.º.
- 6 Por su parte, la Asociación Cultural Escuela Laica defendía que: a) la competente para resolver sobre la retirada de los símbolos religiosos es la Administración autonómica, pues la autonomía de los centros educativos no puede desconocer la carga ideológica de aquellos, la diversidad cultural existente en la sociedad española, ni los derechos constitucionalmente reconocidos y garantizados, estando prohibido al Consejo Escolar decidir que un centro sea confesional; b) los crucifijos no habían experimentado proceso alguno de secularización, apoyándose, entre otras, en la LOLR y en el dictamen del Procurador del Común de Castilla y León de 14 de julio del 2002, que recomendaba la retirada de los símbolos religiosos cuando mediase petición de parte. STSJ Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, secc. 3.º, núm. 1617/2007, FJ 2.º.
- 7 «Ante la colocación, retirada o mantenimiento de cualquier símbolo religioso caben diferentes posturas. A título meramente dialéctico se puede aventurar que la colocación o retirada de un símbolo religioso absolutamente contrario a las religiones que profesen todos los alumnos del centro no será una actuación adecuada al entorno del centro educativo. Inversamente, la colocación o retirada de un símbolo conforme con las creencias de la totalidad de los alumnos no vulnerará su libertad religiosa y además será plenamente adecuado a las circunstancias del entorno social del alumnado. Entre estos dos extremos, también hay lugar para soluciones intermedias, que pueden solventar supuestos de un entorno social y de alumnado multicultural. Piénsese, nuevamente a título hipotético, que ese centro, a través de su Consejo Escolar decida, en atención a las peticiones recibidas, el mantenimiento o colocación de unos símbolos religiosos en unas aulas y no en otras, según la concreta composición de las mismas, y siempre que sea posible tal opción». STSJ Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, secc. 3.º, núm. 1617/2007, FJ 9.º.

- 8 En este mismo sentido se expresa CASTRO JOVER, A. 2004. «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación: la utilización de signos de identidad en la escuela», www.olir.it, diciembre 2004 (4), para quien el sistema educativo es una *pieza clave de transmisión de los signos de identidad cultural*, tales como valores constitucionales y respeto al pluralismo cultural.
- 9 Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid, núm. 28/2008 de 14 de noviembre, FJ4.º.
- 10 La resolución del Consejo Escolar rechazando la retirada de los símbolos religiosos no aparecía motivada, pero de la propuesta de resolución del recurso de alzada se deduce que el Consejo Escolar afirmaba que los símbolos religiosos no interferían en la labor docente. También se alegaba que no se pretendía colocar nuevos símbolos religiosos donde no los había, sino únicamente mantener los existentes desde la fundación del colegio a finales de la década de 1930 y, en todo caso, durante los últimos treinta años de vigencia de la CE que tuvo en cuenta la realidad social en la que se enmarcaba, de mayoría católica. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid, núm. 28/2008 de 14 de noviembre, FJ4.º.
- 11 Información tomada de www.abc.es/20081128/nacional-sociedad/.
- 12 *Ídem*.
- 13 CASTRO JOVER, A. 2004. «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación: la utilización de signos de identidad en la escuela», *óp. cit.* (4).
- 14 PACILLO, V. 2004. «Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine», www.olir.it, diciembre 2004 (1-2).
- 15 Ofrece un estudio comparado entre diversos países europeos, aportando una perspectiva original de las diferentes posturas mantenidas hacia la simbología religiosa por el Catolicismo y el «Protestantismo», además de referencias bibliográficas actualizadas: PATRUNO, F. 2005. «Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità», www.olir.it, junio 2005.
- 16 En general, para la consulta de textos normativos y artículos de opinión sobre la laicidad en Francia: www.laicite-laligue.org. También, como obras de carácter general: BAUBÉROT, J. 1990. *La laïcité, quel héritage? De 1789 à nos jours*. Ginebra: Labor et Fides; y 2000. *Histoire de la laïcité française*. París: Puf. Centrada en la laicidad en las escuelas, IVALDI, M. C. 2005. «Verso una nuova definizione della laicità? La recenté normativa a propósito dei segni religiosi nella scuola in Francia», www.olir.it, septiembre 2005. La tradición laica francesa se remonta muy atrás en el tiempo: la ley de 28 de marzo de 1882 suprimió la enseñanza de la religión en la escuela pública; la ley de 30 de octubre de 1886 estableció la laicidad del personal docente; la ley de 9 de diciembre de 1905, concerniente a la separación entre las Iglesias y el Estado, en su artículo 28 establece: «il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions». La remoción de los crucifijos de las escuelas públicas fue llevada a cabo por las circulares de 2 de noviembre de 1882 y 9 de abril de 1903.
- 17 Discurso del Presidente Chirac pronunciado el 17 de diciembre del 2003 «relatif au respect du principe de laïcité dans la République», que puede consultarse en www.elysee.fr.
- 18 Ley de 15 de marzo del 2004, n.º 228: «encadrant en application du principe de laïcité, le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuses dans l'écoles, collèges et lycées» (JO 17 marzo 2004, n.º 65, 5190).
- 19 CAVINO, M. 2005. «La soluzione belga al problema della esposizione di simboli religiosi», www.olir.it, octubre 2005 (6).
- 20 La problemática que ofrece el uso de simbología y referencias varias de tipo religioso, fuera de nuestra órbita jurídico cultural, presenta una variedad notable. El uso de un determinado lenguaje y el empleo de símbolos es de una relevancia extrema en Pakistán, donde los miembros de ciertas comunidades tienen prohibido, en virtud de la Ordenanza XX y las secciones 295c y 298c del Código Penal, la realización de cualquier práctica musulmana, la profesión de la *Kalima* y el uso de epítetos o versículos musulmanes en tarjetas de felicitación, correspondencia privada, locales privados y mezquitas. UN Doc. E/CN. 4/1995/91/Add.1 (1995), págs. 53-54 (Pakistán). TAYLOR, P. M. 2005. *Freedom of Religion. UN and European Human Rights Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, (279). En general, sobre la protección jurídica de la libertad religiosa en el sistema de las Naciones Unidas: WANI, I. J. 2008. «Freedom of Religion and the UN System», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (21-29).
- 21 Citada como BVerfG, 1 BvR, 1087/1981 [puede también consultarse en *Juristen Zeitung*, núm. 11, de 6 de octubre de 1995 (942 y ss.), según indica GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. 1996. «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16, 47 (347-356)].
- 22 Un relato de las circunstancias concretas del caso se recoge en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», *óp. cit.* (348-349), al que nos remitimos. También, PUZA, R. 1995. «La Cour Constitutionnelle, la Bavière et le crucifix dans les écoles», *Revue de Droit Canonique*, 45 (373 y ss); LUTHER, J. 2004. «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», www.olir.it, mayo 2004, pág. 1-3.
- 23 *Schulordnung für die Volksschulen in Bayern*.
- 24 El Gobierno bávaro, la Conferencia Episcopal y la Iglesia Luterana esgrimían: a) que el precepto de la Ordenanza bávara que imponía la presencia de un crucifijo en cada aula de primaria, objeto del litigio, tenía amparo en el artículo 135.2 de la propia Constitución de Baviera que establece que en las escuelas públicas se educa a los niños según los fundamentos de la religión cristiana. La Ordenanza cuestionada daría cumplimiento a un mandato jurídico (si bien es cierto que es un mandato harto cuestionable desde la óptica de la laicidad y el deber de neutralidad estatal en materia religiosa, debe añadirse); b) que la cruz solo adquiriría para ellos carácter de símbolo vinculado a la fe cristiana durante la impartición de la clase de religión, clase en la que no tomaban parte los alumnos cuyas familias solicitaban la retirada del crucifijo; c) que la libertad religiosa positiva de los alumnos que desean la presencia del símbolo de la cruz debía ser también tenida en cuenta, no solo la libertad religiosa negativa de los recurrentes.

- 25 Argumentos parcialmente compartidos por la parte contraria. Tribunal contencioso-administrativo de Regensburg (Ratisbona), resolución de 1 de marzo de 1991 (Bay VBl, 1991, pág. 345). Resolución del Tribunal Superior de Justicia de Baviera (Bay VGH, NVwZ, 1991, pág. 1099).
- 26 Los magistrados disidentes no comparten la opinión mayoritaria porque consideran que: a) la presencia de la cruz no es una carga insoportable, sino un elemento coercitivo mínimo que se mantiene dentro de límites aceptables, pues los alumnos no son obligados a comportamiento de contenido religioso alguno, ni a actitudes de reverencia ante la cruz; b) los *Länder* son competentes en materia educativa y pueden optar por recoger en su legislación el reconocimiento de una serie de valores tradicionales de tipo cultural basados en el Cristianismo.
- 27 La reacción social fue de rechazo masivo, intensa y tremendamente dura contra la resolución del Tribunal Constitucional, incluso por parte de los poderes públicos, políticos y personalidades de extracción religiosa.
- 28 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», *óp. cit.* (355).
- 29 La ley exige objeción de conciencia por parte de los alumnos (o sus familias) e intento previo de conciliación. Si esta vía no funciona, entonces se procede a la retirada de los crucifijos. Es, claramente, la imposición de la mayoría, aunque sutilmente disimulada.
- 30 STC 160/1987, de 27 de octubre, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra las leyes 48/1984 y 8/1984, sobre objeción de conciencia.
- 31 Ofrece un interesante recorrido histórico de la en ocasiones contradictoria relación entre Iglesia y Estado italiano CAVANA, P. 2004, «La Questione del Crocifisso in Italia», www.olir.it, mayo 2004, con abundantes y completas referencias normativas. La presencia del crucifijo en las aulas sería, para este autor, expresión de la tradición religiosa del país, con orígenes lejanos enraizados en el Catolicismo. Dicha tradición religiosa ha permeado, profundamente, en el curso de los siglos, toda la Península, la sensibilidad común, la devoción popular, el arte y la cultura. La adhesión a la religión católica era, de hecho, el único rasgo común que proporcionaba unidad al Estado preunitario.
- 32 Téngase en cuenta que hasta hace muy poco tiempo, el Código Penal italiano continuaba haciendo referencia a las «*Offese alla religione dello Stato mediante vilipendio de persone*», artículo 403 CP. Para profundizar en esta cuestión también relacionada con la libertad religiosa y el deber de neutralidad del Estado: CASUSCELLI, G. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione», www.olir.it, mayo 2005; CHIZZONITI, A. G. 2005. «Il vento delle sentenze della Corte costituzionale e le foglie secche della tutela penale della religione», www.olir.it, mayo 2005; MARCHEI, N. 2005. «La Consulta conclude il "lavoro" intrapreso dieci anni fa: un volto "nuovo" (ma non troppo) per i reati in materia religiosa», www.olir.it, mayo 2005; IVALDI, M. C. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela penale in materia religiosa. Un excursus (1957-2005)», www.olir.it, junio 2005; y «Tutela penale della religione. Indicazioni bibliografiche per l'approfondimento», www.olir.it, junio 2005; D'ANGELO, G. 2005. «Corte Costituzionale e offese alla "religione dello Stato" mediante vilipendio di persone nella recenté sentenza n. 168/2005», www.olir.it, julio 2005.
- En general, un estudio completo y reciente sobre los distintos aspectos controvertidos de la libertad religiosa en Italia: TROILO, S. 2008. «La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento di Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (79-166).
- 33 COLAIANNI, N. 2004. «La "laicità" de la croce e "la croce" della laicità», www.olir.it, mayo 2004 y DE MARCO, P. 2004. «Del Crocifisso di Ofena, ovvero della secolarizzazione e dell'estetica laica», www.olir.it, mayo 2004, contienen algunas referencias y comentarios al caso, aunque escasos.
- 34 Puede consultarse en www.olir.it/ricerca.
- 35 El tribunal entendió que esta controversia entre un usuario y la Administración no viene referida a una relación individual (la norma cuestionada despliega sus efectos sobre una pluralidad de sujetos indiferenciados) y por tanto, en aplicación del artículo 33.e) del Decreto Legislativo n.º 80 de 1998, la competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa. En el mismo sentido, Consejo de Estado, 4086/2002.
- 36 Cass. sez. I. n.º 15614 del 2006, en *Foro it.* 2006, pt. I, col. 2714 ss.
- 37 Sull'ordinamento interno degli istituti di istruzione media: «Ogni istituto ha la bandiera nazionale; ogni aula, l'immagine del Crocifisso e il ritratto del Re».
- 38 Puede consultarse en www.giurcost.it/decisioni.
- 39 Puede consultarse en www.olir.it/ricerca.
- 40 Puede consultarse en www.olir.it/ricerca.
- 41 En términos muy similares ya se pronunció el Consejo de Estado, sez. II, *parire* n.º 63 de 27 de abril de 1988. El Consejo de Estado ha afirmado que la Constitución «pur assicurando pari libertà a tutte le confessioni religiose, non prescrive alcun divieto alla esposizione nei pubblici di un simbolo che, come quello del Crocifisso, per i principi che evoca e dei quali si è già detto, fa parte del patrimonio storico. Né pase, d'altra parte, che la presenza dell'immagine del Crocifisso nelle aule scolastiche possa costituire motivo di costrizione della libertà individuale a manifestare le proprie convizioni in materia religiosa». Transcrito por LUTHER, «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», *óp. cit.* (3).
- 42 Existen otros casos interesantes: a) El caso Tosti, más complejo que los anteriores desde un punto de vista jurídico, relativo también a la presencia del crucifijo en el ámbito público, pero esta vez no en las escuelas, sino en las salas de justicia. Luigi Tosti, magistrado del *Tribunale di Camerino*, se ha negado a celebrar audiencia en salas en las que estuviese expuesto un crucifijo. Por este motivo se han iniciado contra él actuaciones penales ante el *Tribunale dell'Aquila*, por un delito de *omissione di atti d'ufficio* y también un procedimiento disciplinario ante el Consejo Superior de la Magistratura. Ha sido planteado un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado ante la Corte Constitucional, conflicto que esta ha declarado inadmisibles por *ordinanza* n.º 127 del 2006 (www.giurcost.it/decisioni). La res-

- puesta dada tanto por los tribunales de la jurisdicción ordinaria (Trib. Aquila, n.º 622 del 2005, www.olir.it/ricerca) como por el Consejo Superior de la Magistratura (*ordinanza* de 23 de noviembre del 2006, www.olir.it/ricerca) ha sido que la presencia del crucifijo en las salas de justicia, a la que el magistrado puede personalmente ser contrario, no lesiona ni menoscaba ninguna de sus atribuciones constitucionalmente garantizadas. El magistrado no puede negarse a celebrar audiencia, porque la tutela de su libertad religiosa o de conciencia no puede prevalecer sobre el deber de juzgar, expresión de una función pública fundamental. TROIO, «La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano», óp. cit. (89); b) El caso *Montagnana*, relativo a la presencia del crucifijo en las mesas electorales (Cass. pen. sez. IV, 1 marzo 2000, n.º 439). OTTINO, C. 2000. «Montagnana assolto. Ma i crocifissi restano fuori posto», *Laicità*, 2-3, anno XII, giugno (9 y ss.).
- 42 Entre otros: BENELLI, F. 2004. «Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)», *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi). Turín: Giappichelli; CHIZZONITI, A.G. 2004. «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», www.olir.it, diciembre 2004; FIORITA, N. y L. Zannotti, 2004. «La Corte in croce», www.olir.it, diciembre 2004; MADONNA, M. 2004. «L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche dal caso di Ofena all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 389 del 13 dicembre 2004: brevi note su una questione ancora aperta», www.olir.it, diciembre 2004; MARGIOTTA BROGLIO, F. 2004. «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», www.olir.it, diciembre 2004; FIORITA, N. 2005. «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», www.olir.it, abril 2005; PASQUALI CERIOLI, J. 2005. «Il crocifisso "afferma" la laicità, ma el giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110», www.olir.it, abril 2005.
- 44 CASUSCELLI, G. 2005. «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», www.olir.it, julio 2005, califica la respuesta de la Corte Constitucional de «prudente». Este autor es más duro en sus críticas con la sentencia del TAR del Veneto.
- 45 La Corte Constitucional, en resolución n.º 72 de 27 de junio de 1968, estableció que las normas de rango reglamentario que resulten ilegítimas por contraste con la Constitución pueden y deben ser inaplicadas. En esa ocasión, la cuestionada era una norma reglamentaria que exigía a los detenidos declarar sobre sus creencias religiosas. ONIDA, V. 1968. «Sulla "disapplicazione" dei regolamenti incostituzionali (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)», *Giurisprudenza Costituzionale* I, (1036).
- 46 PUGIOTTO, A. 2005. «Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca», *Diritto e Giustizia* 3. Solo la bandera, por imperativo constitucional, cumpliría una función de representación de la comunidad nacional.
- 47 FIORITA y Zannotti, «La Corte in croce», óp. cit. (2). También sugieren que el modo en que la cuestión de legitimidad había sido elevada a la Corte Constitucional propiciaba y facilitaba a esta otra respuesta diferente a la finalmente ofrecida: «l'ordinanza de remissione si sforzava in tutti i modi di individuare una copertura legislativa alle norme regolamentari oggetto de impugnazione e probabilmente permetteva alla Corte anche di compotersi diversamente».
- 48 Dato conocido a través de MARGIOTTA BROGLIO, «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», óp. cit. (1).
- 49 CASUSCELLI, «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», óp. cit.
- 50 CHIZZONITI, «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», óp. cit.
- 51 FIORITA, N. «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», óp. cit.
- 52 PASQUALI CERIOLI, J. «Il crocifisso "afferma" la laicità, ma el giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110», óp. cit. En general, este autor disiente profundamente con la sentencia del TAR porque: 1.º) la sentencia afirma que es el Derecho el que impone la presencia del crucifijo; 2.º) la mayoría ha decidido una cuestión referente a derechos fundamentales sin tener en cuenta a las minorías.
- 53 MADONNA, «L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche dal caso di Ofena all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 389 del 13 dicembre 2004: brevi note su una questione ancora aperta», óp. cit.
- 54 MARGIOTTA BROGLIO, «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», óp. cit.
- 55 CHIZZONITI, «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», óp. cit. no considera paradójico o una «paradoja legislativa» —a diferencia de MARGIOTTA BROGLIO, «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», óp. cit.— el hecho de que el legislador decida sobre la cuestión, pues tampoco entiende como necesaria la impugnación de la ley que así lo haga ante la Corte Constitucional.
- 56 ZAGORIN, P. 2003. *How the Idea of Religious Toleration Came to the West*. Nueva Jersey: Princeton University Press (xi-xii). Washington envió una carta cordial en respuesta a los agradecimientos previamente remitidos por dicha Congregación, en la que ensalza a los ciudadanos de los Estados Unidos por «having given to mankind examples of an enlarged and liberal policy... worthy of imitationin which all people enjoyed the exercise of their inherent natural rights... including liberty of conscience».
- 57 Art. VI: «... no religious test shall ever be required as a qualification to any office or public trust under the United States». Sobre la vinculación de los estados federados a esta prohibición, véase *Torcaso v. Watkins* 367 US 488 (1961).
- 58 GLENDON, M. A. 1995. «Religion and the Court: A New Beginning?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (472). Según esta autora, la lectura de la jurisprudencia en la materia produce la sensación de que las implicaciones prácticas suelen ser ignoradas; peticiones y argumentos importantes son desechados a la ligera; y, en general, aspectos serios y decisivos son pasados por alto (pág. 476).
- 59 De hecho, solamente uno —*Reynolds v. United States* 98 US 145 (1879)— es considerado por la doctrina de primer orden jurisprudencial.

- 60 EASTLAND, T. 1995. «Introduction», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State*. Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (1). Por todos, REICHLEY, A. J. 1985. *Religion in American Public Life*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- 61 La 14.ª Enmienda establece, entre otras cosas, que «No State shall deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law». A partir de 1897, en una serie de resoluciones del Tribunal Supremo, se comenzó a consolidar la doctrina que afirma que la *due process clause* absorbe ciertas previsiones de la *Bill of Rights* que los Estados, al igual que el Gobierno federal, vienen obligados a respetar. La extensión de la aplicación de la *religion clause* contenida en la 1.ª Enmienda a los Estados federados tuvo lugar con *Cantwell v. Connecticut* 310 US 296 (1940), respecto a la *free exercise-clause*, y con *Everson v. Board of Education* 330 US 1 (1947), respecto a la *no establishment-clause*. CURRIE, D. P. 1990. *The Constitution in the Supreme Court: The Second Century, 1888-1986*, Chicago: Chicago University Press.
- 62 GLENDON, «Religion and the Court: A New Beginning?», óp. cit. (477).
- 63 En general, para profundizar sobre la cláusula de no establecimiento en la Constitución americana: BAKER, J. S. Jr. 1991. «The Establishment Clause as Intended: No Preference among Sects and Pluralism in a Large Commercial Republic», *The Bill of Rights: Original Meaning and Current Understanding* (edited by Eugene W. Hickock). Charlottesville: University Press of Virginia; LEVY, L. 1986. *The Establishment Clause: Religion and the First Amendment*. Nueva York: McMillan; NOONAN, J. T. Jr. 1987. *The Believer and the Powers That Are: Cases, History, and Other Data Bearing on the Relation of Religion and Government*. Nueva York: McMillan.
- 64 La importancia de *Everson* reside más en la doctrina establecida que en el resultado concreto al que llegó la Corte.
- 65 Precisamente, en el contexto europeo, muestra su preocupación por la confusión entre órdenes que parece estarse produciendo o acaso no haberse nunca borrado plenamente: PASQUALI CERIOLI, J. 2005. «Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso: brevi note sul (difficile) rapporto tra la presenza del símbolo religioso nelle strutture pubbliche e il principio di separazione degli ordini», www.olir.it, julio 2005.
- 66 Véase, *Mueller v. Allen* 463 US 388, (1983). Para profundizar en el estado de la cuestión actualmente, partiendo de planteamientos generales hasta llegar a concretar la aportación del Tribunal Rehnquist en materia de financiación indirecta: CONKLE, D. O. 2006. «Indirect Funding and the Establishment Clause: Rehnquist's Triumphant Vision on Neutrality and Private Choice», *The Rehnquist Legacy* (edited by Craig Bradley). Nueva York: Cambridge University Press (54-78).
- 67 En la actualidad se debate y cuestiona la constitucionalidad de la leyenda «In God We Trust» que aparece en el reverso de los distintos billetes de *dollar*.
- 68 En *Board of Education v. Mergens* 496 US 226 (1990), la *Equal Access Act* de 1984 fue declarada conforme a la 1.ª Enmienda. Dicha ley exige que, en escuelas públicas de educación secundaria que reciben fondos federales para su financiación, se permita la existencia de grupos estudiantiles religiosos, dirigidos e integrados por estudiantes, que puedan reunirse y celebrar actividades en condiciones de igualdad respecto a los restantes grupos estudiantiles. Esta parece ser, por ahora, la única presencia de la religión que el Tribunal Supremo está dispuesto a tolerar en las escuelas públicas: la libre participación de un menor religioso en actividades y reuniones donde los otros participantes son también estudiantes. Véase también *Aguilar v. Felton* 473 US 402 (1985) para comprobar lo restrictivo de las posiciones del Tribunal Supremo cuando se aborda la relación Iglesia-Estado y el interesante voto disidente de *Justice O'Connor*.
- 69 BRADLEY, G. V. 1991. «Beguiled: Free Exercise and the Siren Song of Liberalism», *Hofstra Law Review*, 20 (245-319); MCCONNELL, M. W. 1990. «The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion», *Harvard Law Review*, 103 (1410-1512).
- 70 A favor del criterio mantenido por la Corte en *Smith*, KROTOSZYNSKI, R. J. 2008. «If Judges were Angels: Religious Equality, Free Exercise, and the (Underappreciated) Merits of Smith», *Northwestern University Law Review*, vol. 102, n.º 3, (1189-1275). Para este autor, la experiencia demuestra que, teorías a un lado, el *strict scrutiny* de *Sherbert* y *Yoder*, aparentemente más respetuoso con la *free exercise clause* y más exigente con el legislador, encubría, en realidad, una clara discriminación hacia las confesiones minoritarias y la preponderancia del protestantismo dominante.
- 71 LAYCOCK, D. 1990. «The Remnants of Free Exercise», *Supreme Court Review*, (2-3) («*Smith* is probably wrong as a matter of original intent» y «the decision is inconsistent with the apparent meaning of the constitutional text»); MCCONNELL, M. W. 1992. «Religious Freedom at a Crossroads», *University of Chicago Law Review*, 59 (116-117) («Court has adopted an interpretation of the Free Exercise Clause that permits the state to interfere with religious practices . . . without any substantial justification, so long as the regulation does not facially discriminate against religion», añadiendo que el Tribunal está «moving in the wrong direction»).
- 72 En *Reynolds*, la Corte distinguió entre «creencias» y «acciones», afirmando que, si bien es cierto que el Gobierno no puede castigar a los ciudadanos por sus creencias, sí puede, por el contrario, regular su «conducta religiosamente motivada» y para ello es suficiente con poder demostrar la superación de la *rational basis review*.
- 73 Declaración de inconstitucionalidad de una ley que prohibía el sacrificio de animales porque el lenguaje empleado en la misma evidenciaba la falta de neutralidad en materia religiosa, de modo que no podía ser considerada una *generally applicable religion-neutral law*. El lenguaje empleado en la ley era torpe, burdo y claramente discriminatorio contra una única religión, la Santería, única que en el ámbito territorial de aplicación de la ley incluía entre sus prácticas el sacrificio de animales.
- 74 Declaración de constitucionalidad de una ley del Estado de Washington que excluía los estudios de Teología del sistema público de becas: esa excepción no puede ser considerada como un supuesto de animosidad evidente contra la religión, sino como expresión del interés histórico y substancial de los Estados en excluir las actividades de contenido religioso de la financiación pública directa.
- 75 HAMILTON, M. A. 2005. *God vs. The Gavel. Religion and the Rule of Law* (foreword by the Honorable Edward R. Becker). Nueva York: Cambridge University Press (216).
- 76 En general, para una completa y profunda defensa jurídicamente argumentada de la doctrina establecida en *Smith* y el viraje en materia de *free exercise* apreciado en los últimos tiempos en el seno del Tribunal Supremo de Estados Unidos: HAMILTON, *God vs. The Gavel. Religion and the Rule of Law*, óp. cit. (203-237). Esta autora considera que con la nueva tendencia jurisprudencial, retomada en los últi-

- mos años, la Corte Suprema ha venido a restaurar el imperio de la *rule of law* en materia de libertad religiosa, así como a recordar la importancia del concepto de orden público al que todo ciudadano o colectivo (léase, confesiones religiosas consideradas como grupo organizado) está sujeto en democracia.
- 77 GLENDON, «Religion and the Court: A New Beginning?», óp. cit. (480-481). En *Smith*, dos nativos americanos (que profesaban su religión original y realizaban prácticas colectivas utilizando peyote) fueron despedidos (por consumo de drogas) de su trabajo como consejeros personales en una entidad de lucha contra la drogadicción. Cuando solicitaron la prestación por desempleo, esta les fue denegada, ya que se encontraban en paro por una circunstancia prevista para el despido precedente, pese a que, en su caso, el consumo de drogas respondía a motivos claramente religiosos y se enmarcaba en prácticas religiosas. Era un caso de desempleo en el que muchos pensaron que el Tribunal aplicaría miméticamente la solución alcanzada en *Sherbert* y en los otros casos análogos relativos a reclamaciones de la prestación por desempleo originado por conductas relacionadas con la práctica de alguna religión. No fue así.
- 78 En este sentido, *Wallace v. Jaffree* 472 US 38 (1985): «The individual's freedom to choose his own creed is the counterpart of his right to refrain from accepting the creed established by the majority ... The Court has unambiguously concluded that the individual freedom of conscience protected by the First Amendment embraces the right to select any religious faith or none at all. This conclusion derives support not only from the interest in respecting the individual's freedom of conscience, but also from the conviction that *religious beliefs worthy of respect are the product of free and voluntary choice by the faithful*» (la cursiva es nuestra).
- SANDEL, M. J. 1995. «Freedom of Conscience or Freedom of Choice?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (483-496), realiza un interesante planteamiento sobre la libertad religiosa desde el punto de vista propio de la más pura tradición liberal y se cuestiona hasta qué punto las convicciones religiosas son fruto de una libre elección personal o vienen «impuestas» por el contexto sociocultural.
- 79 *Cutter v. Wilkinson* 544 US 709 (2005). Se protegen también religiones inusuales (en este caso estaban involucrados: dos practicantes de Asatru, religión vikinga politeísta que venera al dios Thor; un satanista; un brujo Wiccan, religión neopagana popularizada en 1954; un ministro de la Iglesia Cristiana de Jesucristo, que propugna la separación racial).
- 80 Según *Justice O'Connor*, el *Lemon Test* es resultado de las afirmaciones asumidas por la Corte desde los años 1940 que deben ser contrastadas con la realidad y las circunstancias de cada caso concreto. No puede realizarse un análisis abstracto y superficial del mismo, pues de lo contrario se corre el riesgo de prescindir de los entresijos del caso. En *Aguilar* fue declarado contrario a la *establishment clause* un programa escolar con casi veinte años de implantación no problemática (todo lo contrario, con resultados altamente satisfactorios) del que se beneficiaban alrededor de 20 000 niños con necesidades especiales de los estratos sociales más desfavorecidos de Nueva York. Ninguno de los profesores de escuelas públicas que acudía a impartir clases de apoyo a las escuelas parroquiales se había visto nunca envuelto en un episodio de proselitismo religioso, de hecho, tres cuartas partes de los profesores afectados no compartían las creencias religiosas del centro privado al que acudían. Fue la aplicación mecánica de un test abstracto la que dejó sin efecto un programa escolar cuidadosamente diseñado y simplemente porque, al tener que ser este monitorizado por el distrito escolar para asegurarse de que los profesores de las escuelas públicas no realizaban actividades orientadas a promover la religión, el hecho mismo de la monitorización significaba una forma intolerable de aproximación entre Gobierno y fenómeno religioso.
- 81 MCCONNELL, M. W. 1995. «Taking Religious Freedom Seriously», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (506).
- 82 JONES, J.W. 1970. *Historical Introduction to the Theory of Law*, reprinting of the edition Oxford 1940. Westport, Connecticut (79 y ss.); AAVV. 1974. *Historia General de las Civilizaciones IV: los siglos XVI y XVII. El progreso de la civilización europea y la decadencia de Oriente (1492-1715)* (publicada bajo la dirección de Maurice Crouzet; traducción española de Juan Reglá), cuarta edición española. Barcelona (102 y ss.).
- 83 H. E. Yntema: «... one of the proudest and most significant achievements of human intelligence, the evolution and construction of the law of Rome, which in later times, next to Christianity, exercised the most powerful influence in the formation of Western culture». LAWSON, F. H. 1953. *A Common Lawyer looks at the Civil Law* (Prologue by H. E. Yntema). Ann Arbor: University of Michigan Law School (xvi). También reconoce magistralmente este hecho el filósofo laico CROCE. B. 1943. *Perché non possiamo non dirci cristiani*. Bari: Laterza.
- 84 Algunas referencias bibliográficas interesantes que abordan la íntima conexión entre Religión y Estado: ROELKER, N. L. 1996. *One king, one faith: the Parlement of Paris and the religious reformations of the sixteenth century*. Berkeley; CODEVILA, G. 2008. *Lo Zar e il Patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*. Bergamo: R.C. Edizioni.
- 85 AAVV. 2003. *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: textos constitucionales* (coordinadora Ana M. Vega Gutiérrez). Granada: Comares. Resulta especialmente interesante para conocer los textos constitucionales que incluyen referencias varias de contenido religioso en un marco más amplio que el estrictamente europeo.
- 86 Las Constituciones de países europeos que incluyen referencias a Dios en sus preámbulos suelen ser las de aquellos que acaban de salir de regímenes totalitarios en el momento de su elaboración. Alemania y Polonia son claros exponentes. FERRARI, S. 2004. «Dio, religione e Costituzione», www.olir.it, abril 2004 (1-8).
- 87 FERRARI, S. 2005. «Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel proceso di unificazione», www.olir.it, enero 2005 (1-6).
- 88 CASUSCELLI, «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», óp. cit. (4).
- 89 PACILLO, V. «Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine», óp. cit. (4).
- 90 CASTRO JOVER, A. 2005. «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», www.olir.it, septiembre 2005 (2).
- 91 FIORITA, «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», óp. cit. (6).

- 92 DE MARCO, «Del Crocifisso di Ofena, ovvero della secolarizzazione e dell'estetica laica», óp. cit. (4). MEYER-BISCH, P. 2008. «Les droits culturels, axes d'interprétation des interactions entre liberté religieuse et neutralité de l'Etat», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (31-47) propone que sean tenidos en cuenta los derechos culturales para repensar la neutralidad del Estado, pues aquellos constituyen una fuente primera de desarrollo personal y colectivo, del mismo modo que considera la contraposición entre religiosidad y laicidad metodológicamente incorrecta porque cortocircuita los derechos culturales.
- 93 CAÑAMARES ARRIBAS, S. 2005. «El empleo de la simbología religiosa en España», www.olir.it, abril 2005.
- 94 CANTA, C. C. 2002. «L'insegnamento della religione nella società multiculturale e multireligiosa», *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*. Milán; CARACCIO, A. 2005. «Libertà religiosa e scuola», www.olir.it, enero 2005.
- 95 MILANI, D. 2008. *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro de culto e fedele*, Lugano: EUPRESS FTL.
- 96 Tema espinosísimo donde los haya, que recibe por parte de la jurisprudencia un tratamiento tímido y comedido. Resulta interesante traer aquí a colación el caso *Wisconsin v. Yoder* 406 US 205 (1972), no tanto por la decisión de la mayoría sino por el voto particular de Justice Douglas. Las leyes del estado de Wisconsin obligaban a los padres a escolarizar a los hijos hasta la edad de 16 años, bien en escuelas públicas, bien privadas. Sin embargo, padres pertenecientes a la *Old Order Amish* se negaban a enviar a sus hijos a la escuela más allá del octavo grado (entre trece y catorce años). Consideraban que recibir educación por encima de un nivel elemental podría exponer a los niños *Amish* a valores mundanos y competitivos, totalmente encontrados con los valores de aislamiento y vida profundamente rural que la comunidad *Amish* sostenía como parte integrante de sus creencias religiosas. El Tribunal Supremo les dio la razón, argumentando que no se trataba de una simple preferencia personal, sino de una profunda convicción religiosa que dominaba sus vidas. Aunque neutras en apariencia, las leyes del estado de Wisconsin sobre escolarización obligatoria imponían una carga ilegítima sobre el libre ejercicio de la libertad religiosa y, consiguientemente, eran contrarias a la exigencia constitucional de neutralidad gubernamental. Justice Douglas formuló voto particular disidente a la decisión mayoritaria, argumentando precisamente que los niños *Amish* deberían ser libres para poder decidir por sí mismos si continuar asistiendo a la escuela o adherirse a la forma de vida de sus padres. «If a parent keeps his child out of school beyond the grade school, then the child will be forever barred from entry into the new and amazing world of diversity that we have today. The child may decide that that is the preferred course, or he may rebel».
- También, KENNEDY, M. 2008. «Some practical thoughts on religious liberty», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (233-234) relata un caso de custodia de menores en el que la religión practicada por el padre (*Scientology*) fue considerada inmoral y socialmente repugnante, corrupta, siniestra y peligrosa, de modo que los menores fueron encomendados al cuidado de la madre («It is dangerous because it is out to capture people, especially children and impressionable young people, and to indoctrinate and brainwash them so that they become the unquestioning captives and tools of the cult, withdrawn from ordinary thought, living and relationship with others», High Court of the Family Division, 1984).
- 97 TOMASI, S. M. 2008. «Il concetto di libertà religiosa nelel Nazioni Unite», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (3-19).

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. 1974. *Historia General de las Civilizaciones IV: los siglos XVI y XVII. El progreso de la civilización europea y la decadencia de Oriente (1492-1715)* (publicada bajo la dirección de Maurice Crouzet; traducción española de Juan Reglá), cuarta edición española. Barcelona.
- AA. VV. 1995. *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- AA. VV. 2002. *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*. Milán.
- AA. VV. 2003. *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: textos constitucionales* (coordinadora Ana M. Vega Gutiérrez). Granada: Comares.
- AA. VV. 2004. *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi). Turín: Giappichelli.
- AA. VV. 2006. *The Rehnquist Legacy* (edited by Craig Bradley). Nueva York: Cambridge University Press.
- AA. VV. 2008. *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- BAKER, J. S. Jr. 1991. «The Establishment Clause as Intended: No Preference among Sects and Pluralism in a Large Commercial Republic», *The Bill of Rights: Original Meaning and Current Understanding* (edited by Eugene W. Hickock). Charlottesville: University Press of Virginia.
- BAUBÉROT, J. 1990. *La laïcité, quel héritage? De 1789 à nos jours*. Ginebra: Labor et Fides.
- 2000. *Histoire de la laïcité française*. París: Puf.
- BENELLI, F. 2004. «Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)», *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi). Turín: Giappichelli.
- BRADLEY, G. V. 1991. «Beguiled: Free Exercise and the Siren Song of Liberalism», *Hofstra Law Review* 20.
- CANTA, C. C. 2002. «L'insegnamento della religione nella società multiculturale e multireligiosa», *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*. Milán.
- CAÑAMARES ARRIBAS, S. 2005. «El empleo de la simbología religiosa en España», www.olir.it, abril 2005.
- CARACCIO, A. 2005. «Libertà religiosa e scuola», www.olir.it, enero 2005.
- CASTRO JOVER, A. 2004. «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación: la utilización de signos de identidad en la escuela», www.olir.it, diciembre 2004.
- 2005. «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», www.olir.it, septiembre 2005.
- CASUSCELLI, G. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione», www.olir.it, mayo 2005.
- 2005. «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», www.olir.it, julio 2005.
- CAVANA, P. 2004. «La Questione del Crocifisso in Italia», www.olir.it, mayo 2004.
- CAVINO, M. 2005. «La soluzione belga al problema della esposizione di simboli religiosi», www.olir.it, octubre 2005.
- CHIZZONITI, A.G. 2004. «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», www.olir.it, diciembre 2004.
- 2005. «Il vento delle sentenze della Corte costituzionale e le foglie secche della tutela penale della religione», www.olir.it, mayo 2005.
- COLAIANNI, N. 2004. «La "laicità" de la croce e "la croce" della laicità», www.olir.it, mayo 2004.
- CONKLE, D. O. 2006. «Indirect Funding and the Establishment Clause: Rehnquist's Triumphant Vision on Neutrality and Private Choice», *The Rehnquist Legacy* (edited by Craig Bradley). Nueva York: Cambridge University Press.
- CODEVILA, G. 2008. *Lo Zar e il Patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*. Bergamo: R.C. Edizioni.
- CROCE. B. 1943. *Perché non possiamo non dirci cristiani*. Bari: Laterza.
- CURRIE, D. P. 1990. *The Constitution in the Supreme Court: The Second Century, 1888-1986*. Chicago: Chicago University Press.
- D'ANGELO, G. 2005. «Corte Costituzionale e offese alla "religione dello Stato" mediante vilipendio di persone nella recenté sentenza n. 168/2005», www.olir.it, julio 2005.

- DE MARCO, P. 2004. «Del Crocifisso di Ofena, ovvero della secolarizzazione e dell'estetica laica», www.olir.it, mayo 2004.
- EASTLAND, T. 1995. «Introduction», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State*. Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A. 2005. «Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España», www.olir.it, noviembre 2005.
- FERRARI, S. 2004. «Dio, religione e Costituzione», www.olir.it, abril 2004.
- 2005. «Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel proceso di unificazione», www.olir.it, enero 2005.
- FIORITA, N. 2005. «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», www.olir.it, abril 2005.
- FIORITA, N. y L. Zannotti. 2004. «La Corte in croce», www.olir.it, diciembre 2004.
- GLENDON, M. A. 1995. «Religion and the Court: A New Beginning?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. 1996. «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16, 47.
- HAMILTON, M. A. 2005. *God vs. The Gavel. Religion and the Rule of Law* (foreword by the Honorable Edward R. Becker). Nueva York: Cambridge University Press.
- IVALDI, M. C. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela penale in materia religiosa. *Un excursus* (1957-2005)», www.olir.it, junio 2005.
- 2005. «Tutela penale della religione. Indicazioni bibliografiche per l'approfondimento», www.olir.it, junio 2005.
- 2005. «Verso una nuova definizione della laicità? La recenté normativa a propósito dei segni religiosi nella scuola in Francia», www.olir.it, septiembre 2005.
- JONES, J. W. 1970. *Historical Introduction to the Theory of Law*, reprinting of the edition Oxford 1940. Westport, Connecticut.
- KENNEDY, M. 2008. «Some practical thoughts on religious liberty», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- KROTOSZYNSKI, R. J. 2008. «If Judges were Angels: Religious Equality, Free Exercise, and the (Underappreciated) Merits of Smith», *Northwestern University Law Review*, vol. 102, 3 (1189 y ss.).
- LAWSON, F. H. 1953. *A Common Lawyer looks at the Civil Law* (Prologue by H. E. YNTEMA). Ann Arbor: University of Michigan Law School.
- LAYCOCK, D. 1990. «The Remnants of Free Exercise», *Supreme Court Review*.
- LEVY, L. 1986. *The Establishment Clause: Religion and the First Amendment*. Nueva York: McMillan.
- LUTHER, J. 2004. «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», www.olir.it, mayo 2004.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. 2005. «Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede», www.olir.it, noviembre 2005.
- MCCONNELL, M. W. 1990. «The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion», *Harvard Law Review* 103.
- 1992. «Religious Freedom at a Crossroads», *University of Chicago Law Review* 59.
- 1995. «Taking Religious Freedom Seriously», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- MADONNA, M. 2004. «L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche dal caso di Ofena all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 389 del 13 dicembre 2004: brevi note su una questione ancora aperta», www.olir.it, diciembre 2004.
- MARCHEI, N. 2005. «La Consulta conclude il "lavoro" intrapreso dieci anni fa: un volto "nuovo" (ma non troppo) per i reati in materia religiosa», www.olir.it, mayo 2005.
- MARGIOTTA BROGLIO, F. 2004. «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», www.olir.it, diciembre 2004.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J. 2005. «La contribución de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a la transición democrática en España», www.olir.it, noviembre 2005.

- MEYER-BISCH, P. 2008. «Les droits culturels, axes d'interprétation des interactions entre liberté religieuse et neutralité de l'Etat», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- MILANI, D. 2008. *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro de culto e fedele*. Lugano: EUPRESS FTL.
- NOONAN, J. T. Jr. 1987. *The Believer and the Powers That Are: Cases, History, and Other Data Bearing on the Relation of Religion and Government*. Nueva York: McMillan.
- ONIDA, V. 1968. «Sulla "disapplicazione" dei regolamenti incostituzionali (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)», *Giurisprudenza Costituzionale I*.
- OTTINO, C. 2000. «Montagnana assolto. Ma i crocifissi restano fuori posto», *Laicità*, 2-3, anno XII.
- PACILLO, V. 2004. «Diritto, potere e símbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine», www.olir.it, diciembre 2004.
- PASQUALI CERIOI, J. 2005. «Il crocifisso "afferma" la laicità, ma el giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110, www.olir.it, abril 2005.
- «Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso: brevi note sul (difficile) rapporto tra la presenza del símbolo religioso nelle strutture pubbliche e il principio di separazione degli ordini», www.olir.it, julio 2005.
- PATRUNO, F. 2005. «Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità», www.olir.it, junio 2005.
- PUGIOTTO, A. 2005. «Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca», *Diritto e Giustizia* 3.
- PUZA, R. 1995. «La Cour Constitutionnelle, la Bavière et le crucifix dans les écoles», *Revue de Droit Canonique*, 45.
- REICHLEY, A. J. 1985. *Religion in American Public Life*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- ROELKER, N. L. 1996. *One king, one faith: the Parlement of Paris and the religious reformations of the sixteenth century*. Berkeley.
- SANDEL, M. J. 1995. «Freedom of Conscience or Freedom of Choice?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- SOUTO PAZ, J. A. 2005. «La transición política en España y la cuestión religiosa», www.olir.it, noviembre 2005.
- TAYLOR, P. M. 2005. *Freedom of Religion. UN and European Human Rights Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOMASI, S. M. 2008. «Il concetto di libertà religiosa nelel Nazioni Unite», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- TROILO, S. 2008. «La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- WANI, I. J. 2008. «Freedom of Religion and the UN System», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- ZAGORIN, P. 2003. *How the Idea of Religious Toleration Came to the West*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Área temática urbanismo



Derecho urbanístico y prevención de la delincuencia



& *Resumen/Abstract: El urbanismo y el derecho urbanístico desempeñan un papel importante en el mantenimiento de la seguridad pública y la prevención del delito. En las páginas que siguen se pretende realizar una primera incursión en un tema amplio y complejo. En primer lugar, se ofrece un repaso de los desarrollos teóricos procedentes de diversas disciplinas que confluyen en el tratamiento de la materia. En segundo lugar, se describen los instrumentos que, provenientes de los distintos planteamientos teóricos, han sido adoptados en la implementación práctica de la prevención medioambiental del delito. En tercer lugar, se estudia la incidencia que esta cuestión está teniendo en ordenamientos jurídicos y políticas públicas de países e instituciones supranacionales de nuestro entorno. Finalmente, nos concentraremos en el análisis del tema desde la óptica del derecho y de la elaboración de políticas públicas en el marco del ordenamiento jurídico español.&*

& *Palabras clave: delincuencia, prevención, urbanismo, derecho, ciudad*

«Luego están, no los olvidemos, los lugares del miedo, los espacios que le hacen sentir vulnerable. Son muchos, algunos visitados a diario, otros evitados hasta que no queda más remedio que atravesarlos, siempre con una cierta tensión en el cuerpo, como preparados para un ataque inminente. [...]

Poco a poco el miedo va extendiendo su dominio por la ciudad, con preferencia por los espacios públicos. Raramente se retira de algún terreno conquistado, y a cambio va ganando otros que incorporar a sus propiedades. Más bien somos nosotros los que nos retiramos, los que cedemos, abandonamos un espacio que queda a merced del miedo. A veces nos resistimos, damos batalla, soportamos el desasosiego para no perder un espacio propio, aunque acabaremos rindiendo la plaza, no volveremos a pisar esa zona del parque cuando oscurezca, evitaremos esos barrios, no pasearemos por las afueras tan alegremente, cogeremos un taxi en vez del metro a partir de cierta hora. Los mismos espacios que hoy son del miedo eran antes los espacios del juego, el territorio infantil y adolescente, el lugar del escondite, del refugio, de los primeros besos y caricias, de los actos ocultos a los ojos de los adultos.»

Isaac ROSA, *El país del miedo*, Seix Barral, 2008.

1. INTRODUCCIÓN

El urbanismo y el derecho urbanístico desempeñan un papel importante en el mantenimiento de la seguridad pública y la prevención del delito. El análisis de esta conexión, que supone un importante esfuerzo de interdisciplinariedad y que está muy desarrollado en otros países, se encuentra en España, sin embargo, en un estado muy embrionario. En las páginas que siguen se pretende realizar una primera incursión en un tema amplio y complejo, mostrando tanto la teoría como la praxis de este modelo preventivo y las dificultades que puede tener a la hora de ser implementado en nuestro país.

Para ello, el estudio se estructura como sigue. En primer lugar, se ofrece un breve repaso de los desarrollos teóricos procedentes de diversas disciplinas que confluyen en el tratamiento de la materia (apdo. 1), centrándose en aquellos que proceden de la teoría urbanística (1.1) y la criminología (1.2). En segundo lugar, se describen los instrumentos que, provenientes de los distintos planteamientos teóricos, han sido adoptados en la implementación práctica de la prevención medioambiental del delito (apdo. 2). En tercer lugar, se estudia la incidencia que esta cuestión está teniendo en ordenamientos jurídicos y políticas públicas de países e instituciones supranacionales de nuestro entorno (apdo. 3) a través del análisis de una experiencia supranacional (la de la UE, apdo. 3.1) y dos experiencias nacionales (Holanda y el Reino Unido, apdos. 3.2 y 3.3, respectivamente). Finalmente, nos concentraremos en el análisis del tema desde la óptica del derecho y de la elaboración de políticas públicas en el marco del ordenamiento jurídico español (apdo. 4).

Antes de comenzar con el análisis, conviene poner de manifiesto una omisión: en este artículo no trataremos directamente la cuestión del miedo al delito, si bien habrá referencias puntuales al tema. Este funciona como una variable esencial en la política criminal contemporánea y es una realidad susceptible y necesitada de un estudio independiente del estudio del propio delito¹. La omisión de su análisis específico en este texto no obedece al desconocimiento de estos extremos, sino al convencimiento de que en un texto exploratorio conviene su separación analítica.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO A TRAVÉS DEL DISEÑO MEDIOAMBIENTAL

La sociología, la biología, la psicología, el derecho, la antropología, la economía, la geografía y la ciencia política; todas estas disciplinas se cuentan entre aquellas que han hecho aportaciones al estudio de un fenómeno social tan complejo como es la delincuencia y que han convergido en la criminología. Esta interdisciplinariedad no se reduce al campo explicativo, sino que también se da en otro de los objetivos de la criminología: servir de guía en la prevención del delito². En este sentido, la asunción de la importancia del entorno y la planificación urbana en la prevención del delito ofrece un elocuente ejemplo de cómo la efectiva interdisciplinariedad de la criminología le permite asumir los conocimientos y desarrollos existentes en otras disciplinas, incluso los de aquellas que, a primera vista, parecieran ofrecer pocos puntos de contacto, como es el caso del urbanismo. A pesar de que la relación entre entorno físico y delito ha sido objeto de estudio por parte de otras disciplinas, en este apartado nos centraremos en su desarrollo en el urbanismo y la teoría criminológica³.

2.1. Urbanismo y prevención del delito

El hecho de poner en relación el urbanismo con la prevención del delito no es una novedad, al menos desde el punto de vista práctico. Existen relevantes ejemplos históricos de la utilización del urbanismo como instrumento de prevención de alteraciones del orden público, en el sentido clásico del término⁴. Entre ellos se encuentran las conocidas operaciones de reforma interior de París impulsadas por el barón Haussman, nombrado prefecto del Sena por Napoleón III en 1853. Su obra se desarrolló mediante el derribo de los barrios antiguos y degradados, acompañado de la apertura de grandes bulevares y otras mejoras urbanas, con la finalidad, entre otras, de destruir el refugio de los insurgentes revolucionarios y favorecer la acción de las fuerzas de seguridad contra los insurrectos⁵. A partir de los años sesenta del siglo pasado la cuestión iba a ser objeto de un desarrollo teórico y práctico sin precedentes.

En 1961 la urbanista Jane Jacobs publicó su famosa obra *The Death and Life of Great American Cities* (*La muerte y la vida de grandes ciudades estadounidenses*). Según su propia descripción, se trataba de una crítica «contra los principios y objetivos que han dado forma a la ortodoxia actual en planeamiento y renovación urbana» (1961: 13). En opinión de esta autora, los proyectos de renovación urbana de su época podían parecer funcionales en teoría, pero en la práctica no lo eran, y si esa distancia no había sido advertida, ello se debía a la absoluta falta de estudio del funcionamiento real de las grandes ciudades⁶. Entre los extremos estudiados por Jacobs se encuentra la relación entre el entorno urbano y el delito. En concreto, la autora citada argumentó que la alta densidad y el uso mixto (vivienda-trabajo) que caracteriza buena parte de los barrios de las ciudades, lejos de ser un foco de atracción del delito —tal y como se venía argumentando en la época—, funciona como un elemento preventivo. Y así sería, dado que tal uso mixto incrementa el número de personas que, ya sea desde la calle, su local o su vivienda, observan lo que ocurre en su entorno, constituyéndose, según la conocida metáfora de la propia Jacobs, en los «ojos de la calle»⁷. Para ello, sin embargo, han de darse dos requisitos (Jacobs, 1961: 44-46): debe haber una clara delimitación entre el espacio público y el privado y «tiene que haber ojos que observen la calle, los ojos de quienes podemos llamar sus propietarios naturales» (Jacobs, 1961: 45). Lo que implica, por ejemplo, que las ventanas de los edificios deban orientarse hacia la calle y no hacia el interior, o que resulte muy conveniente que haya gente en la calle la mayor parte del tiempo, ya que ello no solo incrementa el número de observadores en la propia calle, sino también el de quienes observan desde los edificios; a la gente le gusta más mirar lo que hace otra gente que contemplar una calle vacía.

El libro de Jacobs no profundizaba mucho más en su análisis de la relación entre el delito y el entorno urbano, pero supuso el inicio de un renovado interés por la materia que fue más allá de la noción de «vigilancia natural» (aquella llevada a cabo por los ciudadanos de manera espontánea). El impulso definitivo a esta línea de investigación tuvo lugar en 1972, con la publicación del libro *Defensible Space* (Espacio defendible) del arquitecto Oscar Newman. En este se comparaban las tasas de delito de miles de manzanas en cientos de barrios (casi todos ellos compuestos de viviendas de protección pública) y se relacionaban con rasgos de su diseño, efectuándose propuestas concretas encaminadas a minimizar el riesgo de delito.

La investigación de Newman no supuso un refrendo de las tesis de Jacobs. De hecho, casi podría sostenerse lo contrario. En su libro, Newman criticó expresamente las «hipótesis sin apoyo» de Jacobs y de otros autores sobre la oportunidad del uso mixto, afirmando que este

reducía el sentimiento de pertenencia e incrementaba la incidencia del delito (Newman, 1972: 112). Así mismo, tuvo buen cuidado de puntualizar que los beneficios de la «vigilancia natural» no surgen automáticamente de la alta densidad, sino que es preciso que los sujetos sientan que el espacio observado de algún modo cae dentro de su «esfera de influencia» (Newman, 1972: 79). Como se puede ver, para Newman, buena parte de las dificultades tenían que ver con la falta de sentimiento de pertenencia que los ciudadanos experimentan frente al espacio público. Para resolver este problema propuso la subdivisión, real o simbólica —mediante señales, vallas, plantas, cambio de color del pavimento, etc.—, de buena parte del espacio público y la asignación del mismo a personas o pequeños grupos concretos, con el objetivo de incrementar su sentimiento de propiedad y fomentar su comportamiento territorial. De este modo, dichos lugares se convertirían en un «espacio defendible», un término con el que se popularizó su teoría y que Newman definió de la siguiente forma (1972: 3): «Espacio defendible es una expresión que se refiere a todos los mecanismos (barreras reales y simbólicas, áreas de influencia fuertemente demarcadas y mejores posibilidades de vigilancia) que se combinan para poner un entorno bajo el control de sus residentes».

Las diferencias fundamentales entre los planteamientos de Jacobs y de Newman pueden ilustrarse mediante el ejemplo de la idea de territorialidad. Jacobs, al igual que Newman, también subrayaba la necesidad de delimitar los espacios públicos y los privados. La diferencia está más bien en la finalidad pretendida: mientras que la intención de Jacobs era que tal delimitación incentivase a los ciudadanos al cuidado común del espacio público y a la convivencia, Newman se muestra claramente a favor de la conversión de parte de las zonas públicas en espacio privado o semiprivado, entendiendo que, en caso contrario, dicho espacio no será defendido. Esta contraposición no es sino un ejemplo de la que se ha venido produciendo entre dos formas de entender la prevención del delito por medio de la planificación y el diseño urbanístico, que encuentran sus raíces en los planteamientos de los autores citados: el «nuevo urbanismo» (*New Urbanism*), basado primordialmente en las ideas de Jacobs⁸, y el movimiento conocido como «prevención del delito a través del diseño medioambiental», más influido por los planteamientos de Newman⁹. Expresado de forma muy general, mientras que los primeros insisten en un diseño «abierto», con calles altamente interconectadas que inviten al uso por parte del público en general, los segundos se pronuncian en favor de diseños más defensivos, que hagan sentir a los no locales su condición de extraños y en los que exista un buen número de calles cortadas que impidan el tráfico en tránsito y entorpezcan la huida en caso de producirse un delito¹⁰.

En un primer momento, durante los años setenta y ochenta, pareció imponerse el enfoque más similar a los planteamientos de Newman. Sin embargo, la investigación empírica acabaría demostrando que las previsiones iniciales sobre el alcance de tal perspectiva eran demasiado optimistas.

El ejemplo más conocido de exceso de celo en la aplicación de los principios enunciados por Newman probablemente sea el de la geógrafa Alice Coleman. A principios de los años ochenta, Coleman dirigió un grupo que copió y extendió las investigaciones de Newman en zonas urbanas y suburbanas de Inglaterra. Los resultados, que se presentan simulando un juicio contra los complejos de vivienda pública (Coleman, 1985), confirmaban la práctica totalidad de las conclusiones de Newman. El trabajo tuvo un poderoso impacto en ciertos círculos políticos (se cuenta que Margaret Thatcher era una entusiasta), y en 1989 el Gobierno británico dedicó 43 millones de libras a financiar uno de los más famosos experimentos sociales

controlados. Bajo el nombre *DICE (Design Improvement Controlled Experiment)*, el experimento consistió en aplicar las ideas de Coleman a cinco conjuntos de vivienda pública en Londres; posteriormente, se contrató a Price Waterhouse para evaluar los resultados. En su estudio, la empresa citada concluyó que las reformas conseguían una mejora en las condiciones de habitabilidad, aunque no de la magnitud pronosticada por Coleman, y que estas mejoras no compensaban los gastos realizados. Por ejemplo, en cuanto a la supuesta reducción del delito, esta solo tuvo lugar en dos de los cinco emplazamientos y fue más bien leve¹¹.

La apreciación de las limitaciones del enfoque hizo que entre sus partidarios se produjera una gradual apertura hacia las variables sociales, que ha culminado en lo que desde finales de los años noventa se ha dado en llamar «2.ª generación de CPTED» (Saville y Cleveland, 1997). La idea básica es simple: incluso aceptando la totalidad de los planteamientos preventivos mediante el diseño ambiental, está claro que este no puede funcionar, o no puede hacerlo de forma adecuada, sin la participación de los ciudadanos¹². Es irrelevante que sea físicamente posible que el delincuente sea visto, si una vez que es detectado nadie está dispuesto a intervenir, ya sea llamando la atención sobre lo que está ocurriendo, ya sea avisando a la policía o de cualquier otra forma. Ocurrirá prácticamente lo mismo si no se está dispuesto a denunciar o a declarar como testigo de lo que se ha visto (Cozens, Saville y Hillier, 2005: 342). Tomando prestada la expresión acuñada por Merry (1981), la existencia de un espacio defendible no implica la de un espacio efectivamente defendido, y el salto de una a otra situación depende, en buena parte, de variables que superan el diseño físico del entorno y su influencia directa sobre la conducta de los sujetos.

2.2. El entorno físico en la criminología

En la teoría criminológica, la relación entre entorno físico y delincuencia ha recibido atención principalmente por parte de la Escuela de Chicago (ya desde los años treinta del siglo pasado) y de las perspectivas teóricas que alimentan la estrategia preventiva denominada «prevención situacional del crimen», que son la teoría de la elección racional y la teoría de las actividades rutinarias (que, aunque tienen algunos precedentes conocidos, se consolidan como direcciones teóricas en los años ochenta).

El enfoque de la *Escuela de Chicago* parte de una idea básica: frente a los planteamientos del positivismo sociológico y su tendencia a relacionar el delito directamente con la pobreza, los autores de la Escuela de Chicago enfatizaron el poder mediador de los factores ecológicos, esto es, del entorno en el que viven y actúan los sujetos. Eso no quiere decir que se negase la influencia de la pobreza y otras situaciones de dificultad social, sino que simplemente se subrayaba que, para que estas desembocasen en delincuencia, habría de darse un factor mediador: la existencia de «desorganización social». Por esto se entiende la incapacidad de una comunidad para trabajar en pos de la consecución de objetivos conjuntos que supongan la mejora del vecindario —objetivos entre los que se puede encontrar la prevención de la conducta delictiva—¹³. Entre las principales causas de este fenómeno que señala esta línea de investigación se encuentran la inestabilidad residencial (puesto que las personas que van a permanecer poco tiempo en un lugar tienen menos incentivos para participar en la producción de bienes públicos) y la heterogeneidad cultural, susceptible de poner barreras al entendimiento y la cooperación¹⁴.

Por su parte, la *prevención situacional del delito* insiste en la necesidad de prestar atención a la situación concreta en la que este tiene lugar, a las circunstancias específicas de tiempo y

lugar del acto delictivo. Aunque pueda resultar extraño, lo cierto es que hasta principios de los ochenta estos aspectos habían sido descuidados por la investigación criminológica académica —aunque no por quienes, desde la práctica, se dedicaban a la prevención y persecución de los delitos—. Sin embargo, a partir de esa fecha se desarrollan distintas perspectivas que, cada una desde sus propios planteamientos y con sus respectivos énfasis teóricos, van a coincidir en la necesidad de tener más en cuenta los eventos delictivos concretos y en la propuesta de modificaciones del entorno («la situación») para dificultar la comisión de delitos.

La primera de estas teorías, la *teoría de la elección racional en criminología*, enfatiza los aspectos racionales en la conducta del delincuente, apuntando cómo la modificación del balance de costes y beneficios puede hacer desistir del curso de acción previsto, incluso cuando la decisión tomada afecte a cuestiones de gran importancia¹⁵.

Desde una perspectiva parcialmente coincidente, la *teoría de la actividad rutinaria* ha mostrado cómo muchas de las características que convierten a nuestras sociedades en lugares que tienden a ser inseguros se relacionan con aspectos de nuestro modo de vida a los que no queremos renunciar¹⁶. En concreto, según esta teoría, el modo de vida prevaleciente en las sociedades consumistas de la modernidad tardía es singularmente propenso a la comisión de actos delictivos, ya que en estas sociedades hay más oportunidades efectivas de encontrar el objeto/la víctima del delito en situación de indefensión: al trabajar los dos miembros adultos del matrimonio/la pareja, las casas se quedan vacías con mayor asiduidad que hace unas décadas; existe una mayor proporción de hogares de clase media; se lleva encima más dinero y bienes muebles de valor —reloj, teléfono móvil, reproductor de música, etc.—; muchos desplazamientos se realizan en vehículos privados que luego han de ser aparcados en lugares públicos o semi-públicos, fuera de la vigilancia de su propietario; en general, y de modo más pronunciado en el caso de las mujeres, hay más libertad de movimiento, y a una edad más temprana¹⁷.

Junto con la menos conocida teoría de los patrones delictivos¹⁸, la teoría de las actividades rutinarias y la de la elección racional proporcionan la base teórica a la denominada «prevención situacional del delito», una estrategia preventiva basada en medidas de reducción de la oportunidad delictiva con tres características principales (Clarke, 1997: 4):

- Se interviene sobre el diseño o la gestión del entorno inmediato.
- Con tal intervención se pretende hacer el delito materialmente más difícil (ej.: una barra de seguridad en un coche), más arriesgado (ej.: sistemas de iluminación o circuito cerrado de televisión) o menos rentable (ej.: etiquetas con depósitos de tinta en productos textiles).
- Se actúa sobre formas de ejecución del delito muy específicas (así, no se estudia o intenta prevenir «el robo», en general, sino el robo en viviendas, en cabinas telefónicas, en garajes, en establecimientos comerciales abiertos al público, etc.).

La principal objeción a este tipo de medidas preventivas aduce que estas no suponen una reducción real de la delincuencia, sino simplemente el desplazamiento de las zonas «tratadas» a otras donde todavía no se han desplegado estrategias similares. La evidencia empírica al respecto muestra, sin embargo, que el desplazamiento, con ser un riesgo real de este tipo de medidas, no es ni inevitable ni completo¹⁹. Este resultado concuerda con los supuestos teóricos de los enfoques que se vienen describiendo, según los cuales los delincuentes no son seres irracionales ni están predestinados al delito; si este se hace más difícil o menos rentable, decaerá el nivel de comisión del mismo²⁰.

Al igual que ocurre en el seno de la teoría urbanística, en el campo de la criminología la disparidad de planteamientos teóricos se traduce en diferencias en el ámbito de las prescrip-

ciones de políticas públicas. Las hipótesis de ecología social de la Escuela de Chicago y sus continuadores apuntan hacia medidas sociales incluyentes que produzcan una mejora en la eficacia colectiva, que a su vez derivará en una reducción de la actividad delictiva, que, lógicamente, habrá de producirse a medio-largo plazo. Los distintos planteamientos que desembocan en la prevención situacional del delito, sin negar la influencia de otros factores, se centran en la modificación de la situación concreta para conseguir efectos preventivos prácticamente inmediatos²¹.

Algunas medidas de prevención son compatibles con ambos enfoques. Tomemos como ejemplo la mejora en el alumbrado público. Es fácil ver que esta incrementa las probabilidades de detectar y sancionar al posible delincuente, lo cual, de acuerdo con las tesis de la elección racional, producirá un descenso de la actividad delictiva. Pero la mejora en la visibilidad también hará del lugar en cuestión un sitio más agradable y dará una mayor impresión de cuidado, lo que facilitará la comunicación entre los habitantes y usuarios de la zona y, por tanto, incrementará la eficacia colectiva²².

En otras ocasiones, sin embargo, las prescripciones de estos enfoques apuntarán en sentidos opuestos. Por ejemplo, el incremento de la territorialidad, de llevarse a cabo con medidas como las preconizadas por Newman, esto es, adscribiendo el espacio a personas o pequeños grupos concretos para afirmar su sentimiento de propiedad, puede suponer una pérdida de espacio público y una atomización del contacto social que redunde, con el paso del tiempo, en un menor grado de eficacia colectiva en el entorno en el que se sitúa el espacio «defendible». Como es ampliamente reconocido, el desarrollo de una «mentalidad de fuerte», que puede verse favorecido por las medidas de restricción del uso del espacio público y, en general, por todas las de corte defensivo, opera en contra y no a favor de la prevención por medio del diseño medioambiental (Cozens, Saville y Hillier, 2005: 338).

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA PRAXIS DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO A TRAVÉS DEL DISEÑO MEDIOAMBIENTAL

Contrariamente a lo que cabría esperar, la diversidad de perspectivas teóricas que acabamos de ver no ha desembocado en la parálisis de la implementación de la prevención del delito por medio del diseño medioambiental, sino que la praxis ha procedido adoptando estrategias propuestas por los diferentes enfoques. En concreto, las medidas de prevención utilizadas responden principalmente a cuatro estrategias: vigilancia natural, territorialidad, promoción de las relaciones comunitarias y protección del objeto del delito²³. A continuación ofreceremos un breve análisis de cada una de ellas.

3.1. Vigilancia natural

Por «vigilancia natural» se entiende la posibilidad de que los propios vecinos o cualquier otro ciudadano puedan observar lo que ocurre en su entorno²⁴.

Los poderes públicos siempre han sido conscientes de la importancia de evitar «zonas ciegas». Como ya hemos visto, sin embargo, el énfasis contemporáneo en la importancia de la vigilancia natural le corresponde a Jane Jacobs. Las medidas por medio de las que se intenta promover dicha estrategia son principalmente tres:

I. Promoción del uso mixto del suelo.

Si en una parte de la ciudad predominan los edificios de oficinas (o las grandes superficies comerciales), esta tenderá a quedarse sin personas a partir de la tarde; si predo-

minan las viviendas, el patrón de ocupación será justamente el inverso. Cualquiera de estas posibilidades (u otras que supongan uso único) presenta problemas para la vigilancia natural, mientras que el uso mixto de la zona la favorecerá.

II. Diseño de edificios y de lugares públicos.

Disponer de un gran número de ventanas en las casas, podar los árboles que impiden ver el exterior (y ser visto desde este), ubicar los buzones y los ascensores enfrente de la puerta de entrada de la casa, visibles desde el exterior, situar las cajas registradoras al lado de la puerta de entrada de la tienda y mantener las ventanas libres de carteles publicitarios que obstaculizan la visión, todas estas son medidas de diseño de las viviendas y edificios que incrementan la vigilancia natural. También la ocupación del espacio propiamente público, como calles y parques, dependerá de su diseño; por ejemplo, la presencia de bancos o de lugares a la sombra o protegidos de la lluvia influirá de forma importante en su nivel de ocupación.

III. Alumbrado.

El alumbrado no solo permite ver mejor lo que ocurre en la zona, aumentando así las probabilidades de detectar el delito y de reconocer al delincuente, sino que crea un sentimiento de seguridad que fomenta la presencia de gente en la zona, multiplicándose así la probabilidad de detección y reconocimiento antes mencionada.

3.2. Aumento de la territorialidad

Tal y como apunta la experiencia común y corrobora la investigación empírica, las personas estamos más dispuestas a supervisar y proteger aquellas cosas o áreas de las que nos sentimos responsables o, en palabras de Newman (1972: 79), que están dentro de nuestra «esfera de influencia»; al mismo tiempo, tendemos a comportarnos con más cuidado cuando sabemos que estamos en áreas que se encuentran dentro de la esfera de influencia de otras personas (Taylor, 1988: 260-261). A este fenómeno se le denomina «comportamiento territorial» o simplemente «territorialidad».

Como ya se ha expuesto, el incremento de territorialidad constituía uno de los puntos fundamentales de las propuestas de Newman, quien abogaba, en concreto, por la clara diferenciación del espacio público y el privado mediante su separación física o simbólica (utilizando señales, pequeñas elevaciones del terreno, plantas, cambio de color o de material del pavimento, etc.). Versiones posteriores, sin desviarse del concepto, enfatizaron los aspectos sociales y culturales de la territorialidad (Taylor y Harrell, 1996: 7). Es importante no confundir la territorialidad con la masificación. Si se sobrepasa un cierto número de «propietarios», el sentimiento de pertenencia disminuye. Así, uno de los primeros resultados de la investigación empírica en esta área mostró cómo las casas con mayor número de viviendas por planta tenían índices de criminalidad muy superiores²⁵, y la investigación posterior también ha mostrado cómo las casas con un número relativamente reducido de viviendas (entre seis y doce), que comparten un mismo portal, tienen menores índices de criminalidad (véase Newman, 1971: 67-68; Taylor y Harrell, 1996: 7-10).

3.3. Promoción de las relaciones comunitarias

Como recuerda Sampson (2004: 235), la comunidad es un remedio que se pretende aplicar para resolver un número cada vez mayor de problemas sociales. Sin embargo, las perspectivas «comunitarias» rara vez especifican en qué consisten las redes sociales que facilitan

el control social y, cuando lo hacen, parecen pensar más bien en la existencia de vínculos personales propios que en un modelo ucrónico de comunidad que nunca existió.

Frente a estos planteamientos, el propio Sampson ha avanzado la noción de «eficacia colectiva», que se centra en las expectativas compartidas de acción de los vecinos, la creencia compartida en la capacidad del vecindario de movilizarse para conseguir un objetivo concreto y el sentimiento de participación ciudadana de los residentes²⁶. Las investigaciones realizadas han mostrado que el principal factor explicativo de la falta de eficacia colectiva es la concentración de desventaja, si bien las constricciones estructurales no son necesaria o exclusivamente económicas. También se ha demostrado que la existencia de eficacia colectiva en una comunidad contribuye de forma importante al incremento de la seguridad²⁷, existiendo así mismo una clara evidencia de la conexión entre la concentración de la desventaja y el aislamiento geográfico de grupos minoritarios²⁸. La primera contribución que el urbanismo puede hacer a la mejora de las posibilidades de la eficacia colectiva consiste, por lo tanto, en la disminución de la segregación urbana²⁹.

Al margen de esta gran tarea, también se puede contribuir a la formación de relaciones comunitarias con medidas de menor rango; por ejemplo, mediante la disposición del mobiliario urbano (piénsese en la importancia para la comunicación del diseño y la ubicación de los bancos de un parque), de las entradas de las viviendas (los estudios muestran que los vecinos cuyas puertas de entrada dan a un lugar común se conocen más que otros vecinos geográficamente más cercanos, véase Katyal, 2002: 1064), evitando el paso de grandes arterias de tránsito rodado por el centro de los barrios o, finalmente, manteniendo limpio el entorno para que este resulte atractivo para los vecinos y organizando actividades lúdicas que sirvan para que la gente se conozca (está comprobado que la suciedad y, en general, los signos de desorganización del entorno están relacionados con el miedo al delito de quienes lo habitan, y este, a su vez, con la disposición al contacto social³⁰).

3.4. Protección del objeto del delito (*target hardening*)

En un sentido amplio, todas las medidas de prevención contribuyen a proteger el objeto del delito. En sentido estricto, se habla de medidas de protección del objeto del delito para referirse al uso de barreras o dispositivos físicos que dificultan el acceso al mismo o disminuyen su valor para aquellas personas que no son sus legítimos poseedores. Las medidas de refuerzo de las puertas, el diseño de cerrojos más resistentes, las alarmas, la existencia de una pieza extraíble sin la cual no funciona el aparato electrónico al que pertenece, la impresión del número de matrícula en todas las ventanas del vehículo, las cajas fuertes de apertura programada, los vasos de plástico en el interior de los estadios deportivos, el uso de papeleras fijadas al suelo en hospitales psiquiátricos y cárceles, la utilización de mobiliario urbano más resistente al vandalismo; todas estas medidas de protección encajan dentro de esta categoría.

Conviene subrayar que, aunque se acepten estrategias apoyadas en distintos enfoques teóricos, eso no quiere decir que se entienda que tales estrategias son siempre compatibles entre sí. Es fácil ver que la apertura de espacios necesaria para la vigilancia natural puede chocar con las prescripciones de la noción de espacio defendible. Por su parte, el sentimiento de comunidad puede verse afectado tanto por la prosecución de vigilancia natural como por la del incremento de la territorialidad, ya que tanto un espacio excesivamente abierto/indiferenciado como uno excesivamente cerrado/delimitado pueden dificultar el surgimiento de sentimientos comunitarios. La mejora de los sentimientos comunitarios también se puede ver

dificultada por medidas de protección del objeto del delito que proyecten agresividad o den la impresión de que la zona «está perdida», como por ejemplo el uso de alambre de espino o de vidrios rotos en la parte superior de los muros³¹. El convencimiento que parece guiar la praxis de la prevención del delito por medio del diseño medioambiental es el reconocimiento de que todas las estrategias propuestas tienen puntos fuertes y puntos débiles y que estos tienen que ver, sobre todo, con las características del entorno físico y social en el que han de ser aplicadas: una estrategia adecuada en un contexto puede ser desaconsejable en otro, y en casi todos los casos habrán de tenerse en cuenta los efectos que cualquiera de las anteriores estrategias pueda tener sobre el resto, aprovechando las sinergias e intentando disminuir los conflictos (Ziegler, 2007: 874; Kataly, 2002: 1049; Taylor y Harrell, 1996: 5).

4. LA SITUACIÓN EN EL DERECHO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE NUESTRO ENTORNO

4.1. El ámbito supranacional: la Unión Europea

Como ya hemos adelantado, la importancia de la relación entre el urbanismo, el derecho urbanístico y la seguridad pública está aceptada internacionalmente.

El 24 de julio del 2002, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó las «Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en el campo de la prevención del delito urbano». En el apartado 26 se afirma que tanto los gobiernos como la sociedad civil deben apoyar las iniciativas de prevención situacional del delito, entre las que se incluyen expresamente el diseño medioambiental, el incremento de la vigilancia y la protección del objeto del delito.

Existen también diversas instituciones de alcance europeo que destacan el papel de prevención de la delincuencia que puede tener el urbanismo. Así, el dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 1999 sobre «La delincuencia y la seguridad en las ciudades» señala que: «Tanto en las nuevas construcciones como en la renovación de zonas deterioradas de la ciudad es necesario tener en cuenta desde la fase de su concepción los aspectos de prevención de la violencia. Eso se puede realizar mediante una estrecha colaboración entre las autoridades responsables en materias urbanísticas, los propietarios de los bienes inmobiliarios y las autoridades encargadas de la seguridad de la comunidad».

Por su parte, el Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea, en reunión de 15 de marzo del 2001, mostró su conformidad política con las conclusiones de la conferencia de expertos de la Unión Europea «Hacia una estrategia basada en el conocimiento para prevenir el crimen» (Sundsvall, Suecia, 21-23 febrero 2001), las cuales apuntaban que: «CPTED o DOC³² ha probado ser una estrategia efectiva y muy concreta y factible de prevención de la delincuencia y de los sentimientos de inseguridad, integrada en una aproximación multidisciplinar. Las mejores prácticas referidas a CPTED/DOC tendrían que ser recogidas, evaluarse y hacerse accesibles a todos los involucrados. Este proceso tendría que utilizar un marco común y tendrían que ser identificados los conceptos, procesos y principios transferibles».

El interés europeo por la prevención situacional del crimen explica que se haya impulsado la elaboración de un estándar europeo sobre prevención de la delincuencia mediante la planificación urbana y el diseño arquitectónico (ENV 14383-2). Como es sabido, los estándares europeos son acuerdos voluntarios (de cumplimiento no obligatorio) entre países, instituciones y personas sobre cómo tiene que ser un producto o un proceso³³. Son piezas clave del mercado europeo unido, se trata de especificaciones técnicas aprobadas por un organismo

reconocido de estandarización para su aplicación repetida o continua, que pueden ser internacionales (elaboradas por la ISO, *International Standardisation Organisation*; por ejemplo, las normas ISO 9000), europeas (EN, que provienen del Comité Europeo de Normalización, como el EN 50130-501136 sobre sistemas de alarma, el EN 1522/1523 sobre protección antibalas de puertas y ventanas, o la norma experimental ENV 1627-1629 sobre resistencia al robo de puertas, ventanas y contrafuertes de ventana).

A mediados de los años 90 se decidió elaborar un estándar que no fuera de productos sino de *procedimientos* en relación con la posibilidad de que las autoridades locales y regionales, los planificadores urbanísticos, los arquitectos y los ingenieros pudieran ayudar a reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia en colaboración con la policía, las empresas de seguridad, las empresas de seguros y los propios vecinos. La adopción del estándar correspondió al Comité Europeo de Normalización, que en el año 1996, en Dinamarca, constituyó el comité técnico 325 (TC 325), cuya misión consistía en trabajar en el nuevo estándar. Se dividió la labor en tres grupos de trabajo (GT 1, GT 2 y GT 3). El GT 1 fue presidido por Francia y se concentró en términos y definiciones. El GT 2 se ocupó de la planificación urbanística y fue presidido por los Países Bajos. El GT 3 actuó bajo la presidencia del Reino Unido y se centró en el diseño de viviendas, comercios y oficinas. El GT 2 dio lugar a una norma experimental europea (ENV) aprobada por el Comité Europeo de Normalización en el año 2002, con una aplicación provisional de 3 años de duración, con la posibilidad de convertirla en una EN. La ENV 14383-2 es importante, ya que se trata de un primer intento de establecer términos y definiciones comunes sobre la prevención situacional del delito.

Finalmente, en el 2007 se sustituye esa norma experimental por el documento CEN/TR 14383-2:2007 (Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño de la edificación – Parte 2: planeamiento urbanístico), con estatus de Informe Técnico. Asimismo, se aprobó tanto un estándar (EN 14383-1:2006, Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño de edificaciones – Parte 1: Definición de términos específicos) como dos Documentos de Especificaciones Técnicas relativos a este ámbito (CEN/TS 14383-3:2005, Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño de la edificación – Parte 3: viviendas; CEN/TS 14383-4:2006, Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño – Parte 4: tiendas y oficinas). En el momento en el que se redactan estas líneas, hay otros dos Informes Técnicos y otro Documento de Especificaciones en fase de elaboración³⁴.

Debido a la necesidad de obtener el consenso de todos los países y de las organizaciones europeas de interesados —lo que, en este caso, incluyó a policías, arquitectos, diseñadores, planeadores y aseguradores—, los trabajos de elaboración y aprobación de los estándares han durado más de una década, y el hecho de que hayan sido aprobados recientemente impide pronunciarse sobre su efectividad³⁵. Entendemos, por ello, que resulta más interesante profundizar en las posibilidades y dificultades de implementación práctica de la prevención del delito a través del diseño medioambiental mediante el estudio de las que, con toda probabilidad, han sido las dos experiencias estatales europeas más intensas con este tipo de prevención: la holandesa y la del Reino Unido³⁶.

4.2. El caso holandés³⁷

Tras un periodo de pruebas en la región policial de Hollands Miden, en 1996 se introdujo en todo el territorio holandés la certificación policial *Politiekeurmerk Veilig Wonen* (certificado policial de vivienda segura).

Se trata de una certificación otorgada por la policía a las viviendas y complejos residenciales que alcanzan un determinado número de puntos en una evaluación realizada conforme a un manual de certificación, basado este en los principios de la prevención del delito mediante el diseño medioambiental. El referido manual de evaluación se estructura en torno a 55 criterios, definidos conforme al «lenguaje de parámetros» (*pattern language*) desarrollado y validado por Christopher Alexander en los años setenta. En *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*, publicado en 1977, Alexander y sus dos coautores (Sara Ishikawa y Murray Silverstein) presentaron 253 patrones arquetípicos que consistían en la exposición de un problema de diseño, su discusión y su resolución³⁸. A la hora de elaborar el manual de evaluación utilizado por la policía holandesa, se escogieron los 55 parámetros especialmente relacionados con los principios de la prevención del delito a través del diseño medioambiental y se estructuraron en cinco niveles, siguiendo un orden de generalidad decreciente (desde la planificación general de la zona hasta el diseño concreto de las viviendas incluidas en ella y de ciertas partes de las mismas —cerraduras, ventanas, etc.—). Para la elaboración de los parámetros se tuvo en cuenta, así mismo, la perspectiva del delincuente, que se investigó a través de estudios cualitativos con delincuentes reales.

Los parámetros referidos son variados e incluyen variables sociales (los proyectos deben fomentar la mezcla social mediante la oferta de distintos tipos de vivienda) junto a elementos puramente físicos (debe haber instalaciones donde puedan jugar los niños y estas tienen que poder verse desde los edificios cercanos y tener bancos en los que puedan sentarse los adultos supervisores). Los agentes de policía evalúan el proyecto, otorgando un punto por cada patrón cumplido. Para evitar una excesiva rigidez, a pesar de que cada parámetro consiste en la exposición del problema y su solución, se concede la posibilidad de que el objetivo para el que se articuló el parámetro en cuestión pueda ser conseguido por otros medios. Además, se prevé un sistema de bonificaciones que se pueden sumar a la puntuación obtenida mediante los parámetros.

La policía ofrece a los interesados un servicio gratuito de asesoramiento. La certificación solo se otorga una vez se ha concluido el proyecto y este ha sido inspeccionado por agentes de policía distintos de aquellos que llevaron a cabo el asesoramiento. El coste de la inspección es financiado por el particular interesado en obtener la certificación. Con este sistema se pretende animar a los promotores, constructores y arquitectos a ponerse en contacto con especialistas privados o con agentes de policía encargados de asesorar, toda vez que, en caso contrario, la corrección de alguno de los parámetros incumplidos puede resultar imposible o demasiado cara.

La certificación a la que nos referimos no es obligatoria para ningún tipo de proyecto, sino que ha de ser solicitada voluntariamente por el promotor³⁹. Los incentivos para hacerlo, se entiende, vienen dados por la mayor facilidad de venta de un proyecto una vez que este obtiene el certificado policial que lo acredita como «seguro»⁴⁰. Los hechos han dado la razón a este planteamiento, ya que desde que se introdujo, en 1997, y hasta finales del 2001, fueron 32 000 los proyectos de nueva construcción que obtuvieron el certificado, y alrededor del 70 % de la población encuestada afirmó querer que su próxima vivienda tuviera dicho certificado. Atendiendo a los resultados, no es de extrañar: las viviendas que obtienen la certificación presentan una reducción del riesgo de robo del 95 % (Colquhoun, 2004: 217).

Si bien la opinión generalizada apunta al éxito de la experiencia holandesa, no podemos olvidar las advertencias sobre su posible «muerte de éxito». Tal y como previene Van Soomerem (2001: 295-296), esta tendrá lugar si, como suele ocurrir con el incremento de la

burocratización, el sistema acaba privilegiando el aumento de la expedición de certificaciones frente a la calidad de las que se otorgan —es decir, si se antepone la cantidad a la calidad—. Para que el sistema de certificaciones coadyuve a un descenso de la delincuencia, este deberá basarse en la mejor evidencia disponible y deberá estar atento a la adaptación de la delincuencia a las reformas del entorno⁴¹.

4.3. La experiencia en el Reino Unido

El primer intento de difusión a gran escala de los principios de la prevención del delito a través del diseño medioambiental en el Reino Unido tuvo lugar en 1989 con la instauración, por iniciativa de la policía y con apoyo del Home Office, del programa *Secured by Design* (Asegurado mediante el diseño). Este programa, que sigue gozando de buena salud, se apoya principalmente en dos instrumentos⁴²:

- El «Reconocimiento a los promotores» (*Developers Award*) es un certificado que se otorga a proyectos que, después de consultar con los *Architectural Liaison Officers* (denominados en algunos lugares *Crime Prevention Design Advisers*), policías especializados en riesgos de delincuencia que asesoran en la planificación urbanística, siguen sus directrices sobre cómo conseguir un entorno que reduzca el riesgo del delito⁴³.
- La concesión de licencias a productos concretos (puertas, ventanas, bombillas, recubrimientos anti-graffiti, etc.⁴⁴) que han sido elaborados y puestos a prueba siguiendo las especificaciones policiales.

Como se puede ver, al igual que en el caso holandés, se confía en la iniciativa privada para la difusión del programa. Estamos, pues, ante una actividad típica de fomento, por utilizar la terminología empleada en España para distinguir tipos distintos de actividades administrativas desde que fuera impulsada por el profesor Jordana de Pozas (1949).

También hay coincidencia en los resultados de las investigaciones empíricas: las viviendas que se adaptan a los requisitos del programa *Secured by Design* experimentan importantes descensos en la probabilidad de sufrir un delito⁴⁵. Sin embargo, en el Reino Unido las empresas y los particulares han respondido de un modo menos positivo que en Holanda a tales incentivos⁴⁶. Quizás por este motivo, las autoridades del Reino Unido han sido más activas que las holandesas a la hora de promover la utilización de la prevención del delito a través del diseño medioambiental.

Durante la década de los noventa, el Gobierno británico mostró su apoyo genérico a las medidas de prevención basadas en el diseño medioambiental y promovió la elaboración de directrices al respecto. Así, en 1994, el Ministerio de Medioambiente publicó la Circular 5/94, con el título *Planning Out Crime*, en la que se indicaba que, a pesar de que las causas del delito son complejas, el diseño medioambiental podía ser un elemento más en su prevención. Por tal razón, se instauró la posibilidad de consulta de las autoridades locales a los *Architectural Liaison Officers* y se autorizó a las autoridades locales a utilizar la prevención del delito como parámetro en la autorización de proyectos urbanísticos⁴⁷, aludiéndose de forma expresa al programa *Secured by Design* como ejemplo a seguir.

En 1998, el Parlamento aprobó la ambiciosa ley sobre el delito y el desorden (*Crime and Disorder Act*). El artículo 17, titulado «El deber de tener en cuenta las implicaciones relativas al delito y el desorden», establecía en su apartado primero que, «Sin perjuicio del resto de sus obligaciones, todas las autoridades a las que atañe este artículo tienen el deber de ejercer sus distintas funciones con la debida atención al previsible efecto que estas puedan tener sobre

el delito y el desorden en su localidad, así como a la necesidad de hacer todo aquello que razonablemente puedan para prevenirlos».

Las autoridades a las que hace referencia el artículo 17 son las de ámbito local⁴⁸. Sin embargo, una encuesta realizada como parte de un estudio publicado en el 2007 sobre la efectividad del artículo 17 de la *Crime and Disorder Act*, reveló que, a pesar de que un 93 % de las autoridades locales con responsabilidades en la aprobación de los proyectos urbanísticos era consciente de que la prevención del delito debía utilizarse como parámetro a la hora de conceder la autorización, solo una cuarta parte de dichas autoridades (27 %) había recibido algún tipo de instrucción sobre prevención medioambiental del delito (Everson y Woodhouse, 2007: 120-121)⁴⁹. Sin duda, la falta de una formación adecuada supone un importante obstáculo para las consideraciones preventivas en la evaluación de los proyectos urbanísticos; más aún si, como se ha visto, el órgano revisor se muestra poco receptivo a las mismas.

A este problema hay que añadir otro, sobre cuya importancia se advirtió en el momento de presentar las bases teóricas de este tipo de prevención. Si bien las autoridades del Reino Unido se han mostrado a favor de las medidas de prevención basadas en el diseño en general, han sido mucho menos precisas a la hora de pronunciarse sobre qué perspectiva concreta se debe seguir. Esto provocó una cierta desorientación, debido sobre todo a que, mientras que el *Home Office* y el programa *Secured by Design* se decantaban por una visión cercana a los planteamientos de Newman, otros departamentos gubernamentales seguían las del «nuevo urbanismo»⁵⁰. Para intentar superar estos problemas, en el 2004 se publicó *Safer Places: The Planning System and Crime Prevention*, una guía sobre la aplicación de los principios de este tipo de prevención que enfoca el tema desde una perspectiva claramente pragmática (Everson y Woodhouse, 2007: 125).

En dicha guía se reconoce que, dentro del enfoque de prevención del delito a través del diseño medioambiental, existen planteamientos distintos y, en ocasiones, incompatibles; que la evidencia empírica ha mostrado que en unas ocasiones uno funciona mejor que otro y viceversa; y, finalmente, que algunas de las medidas que pueden resultar efectivas desde el punto de vista preventivo pueden también generar efectos indeseables para otros objetivos socialmente deseables. En espera de que la investigación empírica permita reducir el margen de desconocimiento, esta guía oficial propone aplicar los principios rectores del enfoque con un margen de discreción y poniendo especial atención a las características físicas y sociales del entorno en el que se va a llevar a cabo la intervención, para lo cual ha de contarse con la participación de los implicados. Ante el enfrentamiento académico, la guía reacciona con una mezcla de flema británica y pragmatismo burocrático: «En ocasiones este debate procede mediante estereotipos incendiarios y exagerados. Ello es un error. El objetivo es considerar todas las prioridades y las decisiones que lleven a las consecuencias adecuadas para el lugar en cuestión»⁵¹.

La guía selecciona siete características del medioambiente que se relacionan de modo particularmente estrecho con la prevención del delito⁵², las describe y analiza con cierto detalle, aportando ejemplos reales, y acaba el apartado dedicado a cada una de ellas con una lista de comprobación (*checklist*) que, al igual que aquellas que se utilizan (*o se deberían utilizar*) en la elaboración de textos normativos, no tiene como fin único permitir una comprobación final del grado de cumplimiento de los objetivos, sino guiar todo el proceso⁵³.

A pesar de los esfuerzos que acabamos de ver, la percepción más extendida entre los académicos es que: (a) considerando sus posibilidades, la prevención del delito mediante el diseño medioambiental no ha alcanzado en el Reino Unido la implantación que cabría esperar; y (b) las

medidas actuales tienden a concentrarse en los aspectos más puramente físicos —la protección del objeto del delito y, en concreto, las especificaciones técnicas sobre el diseño de elementos defensivos específicos como puertas, ventanas o iluminación— postergando los ambientales.

En referencia al primer caso, el relativo escaso éxito de este tipo de prevención, algunos autores entienden que se debe a que los poderes públicos ofrecen instrucciones que no son suficientemente específicas y que, en ocasiones, resultan incluso contradictorias, especialmente en lo relativo a la polémica entre los principios de accesibilidad y espacio defendible (Armitage, 2007: 83-89). El fenómeno es conocido. Como apunta Taylor (2002: 422), la sugerencia de que las conexiones entre diseño medioambiental y delito son contingentes supone un problema para los poderes públicos (y es lógico que lo suponga; la afirmación anterior es una constatación, no una crítica). Este es precisamente uno de los puntos débiles de la prevención a través del diseño medioambiental: aunque se sabe que funciona, existen muchas dudas sobre los mecanismos causales concretos por medio de los cuales consigue sus efectos y cuál de los cuatro mecanismos vistos *supra* —apdo. 2— habría que promocionar en una situación concreta (Cozens, Saville y Hillier, 2005: 343-344; Olasky, 2004: 335; Cozens, Pascoe y Hillier, 2004: 18; Eck, 2002: 281-285).

Sin negar la realidad de este problema, otros autores se inclinan por una explicación más general —y complementaria de la anterior— que también puede explicar el que, cuando se toman medidas, predominen las de corte «físico». La explicación se apoya en un dato apuntado por Olasky (2004: 330): en la mayoría de los países la implementación de la prevención del delito por medio del diseño se ha dejado de forma predominante en manos de los particulares y, sobre todo, de la policía. Sin embargo, ambos grupos presentan dificultades a la hora de actuar como difusores de estos esquemas preventivos:

Por un lado, los particulares se enfrentan con dos problemas relacionados: la existencia de asimetría informativa y la de incentivos para la toma de una decisión socialmente ineficiente. En el primer sentido, unos particulares, los promotores, tenderán a estar mejor informados sobre los costes y beneficios de la prevención medioambiental que otros, los eventuales compradores. Esto resulta problemático, ya que, salvo que el particular esté bien informado y entienda correctamente el valor de las medidas de prevención medioambiental, el promotor no tendrá incentivos para adoptarlas, toda vez que estas le supondrán cargas (mayores costes y tardanza en la finalización del proyecto) de las que no se podrá librar endosándoselas al comprador por medio del incremento del precio. De este modo, aunque el promotor conozca el valor social positivo de este tipo de prevención (puesto que el incremento de los costes de construcción se ve más que compensado por la reducción en la probabilidad de ser víctima de un delito⁵⁴), tendrá incentivos para no adoptar estas medidas.

Por supuesto, el problema no es insalvable, ya que si el particular estuviera bien informado sería el primer interesado en pagar un precio más elevado a cambio de una menor probabilidad de ser víctima de un delito. Es por ello que tanto el sistema holandés como el del Reino Unido optan por el otorgamiento de certificaciones; la certificación pública debería servir de elemento para aumentar la credibilidad del promotor y la información disponible para el comprador, aunque todo indica que esta posibilidad no se ha actualizado en el Reino Unido (y sí en Holanda, como hemos visto).

Por otro lado, también la labor de la policía arrostra dificultades. En primer lugar, la prevención medioambiental del delito no se cuenta entre las tareas preventivas tradicionalmente realizadas por la policía y, consecuentemente, tampoco forma parte de la formación

policial y, de modo quizás más importante, tampoco forma parte de su *ethos*⁵⁵. Así pues, de entrada, el policía encargado —en el Reino Unido, el *Architecture Liaison Officer*— no tiene una ventaja comparativa frente al promotor o las personas contratadas por este, y en algunos casos —señaladamente, el de los arquitectos—, incluso estará en desventaja en cuanto a conocimientos. Esto supone, en segundo lugar, que, a menos que haya un esfuerzo importante de formación, el policía en cuestión carecerá de suficiente seguridad en sí mismo para llevar a cabo su trabajo. En estas condiciones, que son las que se dan actualmente en el Reino Unido⁵⁶, no es de extrañar que predominen las medidas «físicas» de protección del objeto del delito: son más fáciles de entender, no existe polémica teórica relevante sobre las mismas⁵⁷ y su recomendación supone la aplicación de una regla y no de un estándar, resultando más defendible frente a terceros (un valor en absoluto desdeñable cuando la confianza que uno tiene en su trabajo es limitada).

Las observaciones anteriores no implican que los esquemas de prevención medioambiental del delito estén condenados al fracaso sin una intervención pública más intensa (el caso holandés es la prueba empírica de que esto no es así). Pero sí muestran problemas reales a los que ha de enfrentarse este modelo de prevención y que han de ser tenidos en cuenta a la hora de llevar a cabo cualquier intento de traslación desde el papel hasta las políticas públicas. Todas las anteriores consideraciones pueden ser trasladadas al ámbito español, muy falto aún de reflexión en este punto. La prevención del delito por medio del diseño medioambiental puede suponer un nuevo enfoque sobre la clásica actividad de la policía de seguridad administrativa y podría incidir en el cumplimiento efectivo del derecho a disfrutar de un medio ambiente urbano adecuado (art. 47 CE, en conexión con el art. 104 CE). Las páginas que siguen presentan algunas reflexiones sobre estos aspectos.

5. SEGURIDAD PÚBLICA, CIUDAD Y DERECHO URBANÍSTICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Antes de exponer el marco jurídico de las relaciones entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y la prevención de la delincuencia en España, puede ser de interés tener presentes unos pocos aunque significativos datos acerca de la realidad social existente, sobre la que opera el derecho vigente y en relación a la cual están en marcha algunos cambios normativos.

5.1. El desarrollo urbano en España: de la expansión urbana y las Gated Communities al surgimiento de barrios con dificultades

De acuerdo con los datos oficiales, la tasa de hechos conocidos por el sistema de justicia penal en España ha aumentado de manera leve pero constante desde 1980⁵⁸, al tiempo que la población reclusa se ha incrementado algo más del 115 % en 18 años (1990-2008)⁵⁹.

Como es sabido, no debe confundirse la delincuencia, un hecho, con el miedo a la delincuencia, ligado a la sensación subjetiva de inseguridad ciudadana, sensación no menos real para quien la padece. Es posible afirmar que parece existir un aumento de la sensación subjetiva de inseguridad ciudadana entre amplias capas de la población en conexión con ciertos fenómenos como el vandalismo callejero o los asaltos a domicilios particulares.

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

La Ley 23/1992, de 30 de julio, ha supuesto la primera norma con rango legal sobre la seguridad privada aplicable en toda España. Dicha ley permite y regula la seguridad privada, aunque la excluye de las vías públicas y de uso común, con algunas excepciones. Entre estas excepciones destaca la posibilidad de actuación de la seguridad privada en vías públicas y de uso común de polígonos industriales o urbanizaciones aisladas, siempre que se cumplan una serie de condiciones.

El crecimiento de la delincuencia, del miedo a la delincuencia y del papel de la seguridad privada tienen conexión —y este es el punto destacable— con cambios urbanos importantes que se han desarrollado en España en las últimas décadas. Entre estos cambios urbanos, conviene resaltar aquí dos de ellos.

En primer lugar, la expansión urbana de las ciudades españolas (*urban sprawl*) está siendo muy acentuada y ha ido acompañada por un crecimiento disperso, con una especialización funcional de los territorios y una segregación urbana de funciones, modelo contrapuesto a la tradicional ciudad española compacta y funcionalmente diversa. Estos fenómenos parecen dar lugar a una creciente segregación urbana y a una separación entre personas (y espacios urbanos). La visualización clara de estos procesos puede hallarse en las urbanizaciones cerradas (*gated communities*), que son una forma extrema de prevención del delito a través del diseño medioambiental⁶⁰, frecuentemente conectadas con instalaciones deportivas, siendo típico el caso del golf⁶¹. Este crecimiento disperso está generando nuevos problemas de seguridad y una creciente sensación de inseguridad ante episodios de asalto a viviendas, lo que está llevando a un auge de la seguridad privada, que, recordemos, puede actuar, por habilitación legal excepcional, en urbanizaciones aisladas.

En segundo lugar, junto a la expansión urbana dispersa, existen una serie de áreas urbanas en España que concentran poblaciones con dificultades, incluyendo altos porcentajes de inmigración extracomunitaria. Un estudio oficial publicado en el año 2000 señala que entre cuatro y cinco millones de españoles viven en barrios con dificultades, es decir, un 12 % de la población total⁶². En este tipo de barrios, con porcentajes de inmigración que pueden ser superiores al 30 %, por un lado, la sensación subjetiva de inseguridad de los residentes se incrementa y, por otro lado, la concentración de poblaciones con dificultades se halla ligada a los niveles de delincuencia, como ponen de relieve diversos estudios⁶³.

5.2. El marco jurídico-constitucional. Aspectos competenciales y sustantivos: la seguridad pública, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en un Estado descentralizado

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

Ante todo, conviene recordar que, como es sabido, el Estado español es un estado descentralizado, que cuenta con tres niveles de poder político: el estatal, el autonómico y el local. Las competencias y relaciones entre estos tres niveles de poder vienen delimitadas por la Constitución española de 1978 y, en el marco de esta, por los Estatutos de Autonomía de las 17 comunidades autónomas y la legislación básica de régimen local, aplicable por igual a todos los entes locales españoles.

En primer lugar, en lo que se refiere a la materia «seguridad pública», son competentes tanto el nivel estatal como las comunidades autónomas y los entes locales, pudiendo coexistir tres cuerpos de policía distintos en un municipio. Este sistema complejo exige que las téc-

nicas de coordinación y cooperación interadministrativa tengan un papel relevante, de ahí la existencia de órganos específicos.

Desde esta perspectiva, la legislación tanto estatal como autonómica no reconoce explícitamente la conexión entre seguridad pública y urbanismo en la actualidad, aunque en el nivel de los principios y normas genéricas puedan hallarse algunas referencias. En este sentido, pueden destacarse, por ejemplo, las referencias de la legislación catalana a la planificación en materia de seguridad. Los planes de seguridad que se elaboren deben tener en cuenta las previsiones de otros planes que les puedan afectar, incluyendo también por lo tanto, implícitamente, a los planes de urbanismo (art. 31.3 de la Ley catalana 4/2003).

Respecto a las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la Constitución no reconoce explícitamente ninguna competencia al Estado. Habitualmente, los Estatutos de Autonomía asumen esta competencia como exclusiva. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, utilizando materias conexas —obras públicas que afectan a varias comunidades autónomas o de interés general, como comisarías de policía y otras—, ha reconocido la existencia de competencias estatales en relación con las tres materias aludidas⁶⁴.

Esta razón explica la existencia de relevante normativa estatal en materia de urbanismo y vivienda, la cual, sin embargo, *no contempla los aspectos de seguridad de forma explícita.*

A pesar de estas competencias estatales, son las comunidades autónomas las que tienen un corpus jurídico completo en relación con estas materias y disponen, por lo general, de leyes específicas de ordenación del territorio, urbanismo (frecuentemente unificando en una sola ley ambas perspectivas) y vivienda. En algunas de estas leyes se empieza a considerar el aspecto de la prevención de la delincuencia, como tendremos ocasión de comprobar. Asimismo, en el marco de estas leyes, y mediante sus planes de urbanismo, los ayuntamientos españoles están intentando desplegar políticas públicas de integración de los aspectos urbanísticos y de seguridad, a las que aludiremos en breve.

Más allá de la perspectiva competencial, la Constitución de 1978 se refiere específicamente a la seguridad pública y al medio ambiente urbano en dos artículos distintos, el art. 47 (derecho a la vivienda) y el art. 104 (papel de las fuerzas y cuerpos de seguridad en España).

La doctrina jurídica ha señalado cómo el derecho a la vivienda no supone solo una serie de obligaciones jurídicas públicas respecto a la vivienda entendida como espacio habitable, sino también respecto al *medio ambiente urbano* en el que esa vivienda se sitúa, con lo que la Constitución española está en la línea de los modernos textos legales que se refieren al derecho a la ciudad. Desde esta perspectiva, la seguridad pública urbana es un elemento relevante del derecho a la ciudad.

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

Partiendo del marco constitucional expuesto, procederemos ahora a exponer las normas jurídicas españolas que vinculan el urbanismo con la prevención de la delincuencia de un modo u otro. Para esta exposición, seguiremos el orden desplegado por el documento CEN/TR 14383-2:2007, con estatus de Informe Técnico, elaborado por el Comité Europeo de Normalización, al que ya se ha hecho referencia con anterioridad.

Así, en primer lugar analizaremos las estrategias reguladas en relación con la planificación (4.3.1), el diseño urbano (4.3.2) y la gestión urbana (4.3.3), para, en segundo lugar, centrarnos en la evaluación de riesgos conectados con la delincuencia.

5.3.1. Planificación

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

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

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

Respecto a los criterios ya aprobados, algunos de ellos encajan plenamente en los postulados del movimiento denominado *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) o *Designing Out Crime* (DOC), en referencia a aspectos como la vigilancia natural (promoción de la diversidad de usos urbanísticos) o la territorialidad o pertenencia (lucha contra la segregación espacial, fomento de la ciudad compacta). En cuanto a los criterios específicos en elaboración, insisten en estos aspectos y añaden otros conectados con la vigilancia natural (iluminación adecuada, uso de videovigilancia, accesibilidad, evitando pasos subterráneos) o con el diseño y la gestión urbana (mantenimiento y restauración del espacio urbano)⁶⁵.

b. Planificación local: los planes de urbanismo

Respetando la planificación de ordenación del territorio, si esta existe, los planes de urbanismo locales son en realidad los instrumentos clave en la conexión entre urbanismo y seguridad pública. Los planes de urbanismo locales son elaborados y aprobados por los ayuntamientos (aunque, en algunos casos, se requiere también una aprobación autonómica que controla la legalidad y el respeto de los intereses de ámbito superior al local, de acuerdo con cada legislación urbanística autonómica). Estos planes de urbanismo delimitan el derecho de propiedad privada sobre el suelo (de acuerdo con el art. 33 de la Constitución) y clasifican y califican este, decidiendo si se puede o no construir y qué es posible construir, decidiendo el uso urbanístico, el volumen edificable, etc.

b. 1. Planificación, cohesión social y desarrollo urbanístico sostenible: mezcla urbana, capital social y vigilancia natural en diversas leyes autonómicas

En los últimos años, numerosas leyes de las comunidades autónomas han incorporado principios (desarrollo urbanístico sostenible, cohesión social, mezcla de usos urbanísticos por el plan) y reglas jurídicas dirigidas a luchar contra la segregación urbana y a

garantizar la cohesión social por medio de la mezcla de la población en el territorio (reservas legales obligatorias para los planes de porcentajes de viviendas sociales, distribuidas equilibradamente en el territorio, evitando su concentración).

Esos principios y reglas persiguen la promoción de la diversidad de usos urbanísticos y de tipologías de viviendas, incluyendo las viviendas sociales (viviendas de protección oficial, en la terminología legal española). Estas regulaciones legales contribuyen a la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia, puesto que la diversidad de usos y tipologías de viviendas es una táctica clásica de CPTED o DOC dirigida a reforzar la vigilancia natural y la sensación de territorialidad o pertenencia⁶⁶.

b. 2. Planificación y gated communities

Respecto a las *gated communities*, no existe en la vigente legislación española común de urbanismo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo) un tratamiento específico de las urbanizaciones cerradas, que suponen un caso extremo de CPTED al llevar al límite el sentido de pertenencia o territorialidad de sus residentes. En el ámbito autonómico, Cataluña ha sido pionera en la regulación de esta realidad, con la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, señalando que la ordenación urbanística, como criterio general, ha de procurar evitar que los ámbitos o sectores residenciales que se desarrollen se configuren como urbanizaciones con elementos que las cierren (art. 17).

Esta regulación, en cualquier caso, plantea la cuestión de hasta qué punto el derecho puede evitar este tipo de desarrollos urbanos, cuestión respondida de forma negativa por Le Louarn para el caso francés⁶⁷.

b. 3. Planificación y lugares de culto: seguridad urbana y utilización del suelo para fines religiosos

Otro aspecto de creciente importancia en el planeamiento urbano español es la existencia y ubicación de los lugares de culto religioso, en un contexto de rápido cambio demográfico y social y de evolución vertiginosa hacia una sociedad pluricultural y pluriconfesional. La Constitución española de 1978 garantiza la libertad religiosa en su art. 16, que incluye la libertad para establecer lugares de culto, aunque sometidos, claro está, a las regulaciones urbanísticas fijadas por los planes de urbanismo.

En España, la legislación urbanística vigente de las comunidades autónomas concede discrecionalidad al plan de urbanismo local para evaluar las necesidades socioeconómicas y decidir sobre la zonificación del suelo para usos religiosos. No existe en España, a diferencia de otros países, como Italia o Singapur, un estándar urbanístico legal que se imponga a la discrecionalidad local en este asunto.

La alta tasa de inmigración extracomunitaria en los últimos años ha generado un problema en relación con lugares de culto en malas condiciones y en relación con fenómenos *NIMBY*⁶⁸ ante los intentos de construir mezquitas. En este contexto, y en un Estado con una larga historia de confesionalidad católica, los planes de urbanismo intentan afrontar esta nueva situación mediante la previsión de espacios adecuados para nuevos lugares de culto. En esta línea, comienza a plantearse también el papel de los lugares de culto religioso en relación con la seguridad pública urbana. Mientras que para un sector de la población la apertura de nuevos lugares de culto —esencialmente mezquitas— se identifica con problemas de seguridad, diversos ayuntamientos, especialmente en Cataluña,

están empezando a reflexionar sobre la necesidad de garantizar una ubicación central, no segregada, de los lugares de culto, debido a que, según indican algunos estudios, funcionan como «cordón sanitario» de seguridad, surgiendo así la función de estos edificios como táctica ligada a la prevención medioambiental del delito⁶⁹.

5.3.2. *Diseño urbano*

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

5.3.2.1. *Vigilancia natural: la legislación en materia de iluminación*

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

Esta ley se refiere en diversas ocasiones al papel de una correcta iluminación en la seguridad, estableciendo a partir de ello excepciones a la lucha contra la contaminación lumínica —primando, por tanto, su valor de seguridad—. Además, esta ley obliga a que se incluyan las características y la necesidad de la iluminación exterior de instalaciones y viviendas en horario nocturno, y de actividades económicas, en todo caso, entre la documentación que se debe presentar para obtener los permisos administrativos necesarios para poder construir (licencia de edificación) e iniciar dichas actividades (licencia de actividades, art. 10 y 11.3), pudiendo así alegar razones de seguridad pública para solicitar las excepciones legales mencionadas.

5.3.2.2. *Códigos técnicos de edificación*

El uso de códigos que recogen prescripciones técnicas referidas a la construcción con la finalidad de prevenir la delincuencia tiene una larga tradición histórica. Las normas técnicas de construcción pueden, por ejemplo, reforzar la solidez de puertas, ventanas o del mobiliario urbano como táctica de prevención del vandalismo y la delincuencia.

En el caso español, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, aplicable en toda España, establece los requisitos básicos de la construcción, mantenimiento y conservación de los edificios con el fin de «garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente» (art. 3), incluyendo cualquier aspecto funcional «de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio». Esta amplia habilitación legal permitiría considerar aquellos aspectos de seguridad vinculados a la prevención de la delincuencia junto a otros aspectos de seguridad física del edificio y de los ocupantes, sí previstos explícitamente por la ley (por ejemplo, seguridad en caso de incendio). El reglamento que la desarrolla, aprobado recientemente, no prevé, sin embargo, ninguna referencia en ese sentido.

5.3.3. *Gestión urbana*

Como ya se ha puesto de manifiesto, la gestión del espacio urbano y un mantenimiento adecuado del mismo permiten contrarrestar los signos de desorden físico que expresan la ruptura del orden social y debilitan el capital social. Por ello, el urbanismo puede y debe prevenir este estado de cosas y el derecho puede contribuir a ello.

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

Una conocida estrategia CPTED/DOC relacionada con la gestión y la vigilancia del espacio urbano es la utilización de cámaras de video. Esta estrategia está adquiriendo cada vez más importancia en España en los últimos tiempos, tanto en el sector privado (edificios, aparcamientos, escuelas...) como en el sector público (calles, transportes...).

La Constitución española de 1978 garantiza el derecho fundamental a la intimidad en su artículo 18, el cual debe interpretarse de conformidad con el art. 8.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por mandato del art. 10 de la propia Constitución. Partiendo de este marco constitucional, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, aplicable en toda España, otorga acciones civiles ante las «intromisiones ilegítimas» en el derecho a la intimidad. La propia ley señala que, cuando la intromisión está autorizada por otra ley, no es ilegítima y, por tanto, es legal. Es el caso, precisamente, de la videovigilancia, regulada por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, aplicable en toda España (aunque haya sido desarrollada por algunas comunidades autónomas mediante normativa propia, por ejemplo en Cataluña, mediante el Decreto 134/1999, de 18 de mayo).

La Ley Orgánica 4/1997 regula la utilización de videocámaras por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad públicos para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, con el fin de contribuir a garantizar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos y la prevención de delitos, faltas e infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública (art. 1.1).

Es necesario advertir que la ley ordenaba la aprobación de normativa específica en el ámbito de la seguridad privada en el plazo de un año con la finalidad de adaptar sus principios inspiradores a ese campo. Sin embargo, dicha normativa aún no ha sido aprobada, lo que deriva en la inexistencia de una normativa completa y coherente sobre el uso de la videovigilancia en la seguridad privada.

En cualquier caso, tanto el uso de videocámaras privadas en interiores de inmuebles que alcancen la vía pública como el uso de videocámaras privadas en lugares públicos (calles públicas de urbanizaciones, terrazas de locales en la vía pública...) no aparecen amparados por la Ley Orgánica 4/1997 y, por tanto, son intromisiones ilegítimas en el derecho a la intimidad.

Si nos concentramos ahora en el uso de videocámaras por parte de la policía en lugares públicos, la Ley Orgánica 4/1997 regula con detalle esta actividad (excepto en el caso del control del tráfico, donde existe un reglamento específico, bajo la inspiración, eso sí, de los principios legales). El uso de videocámaras por parte de la policía no es libre sino que está sometido a previa autorización administrativa (otorgada o denegada por la autoridad competente en materia de seguridad, estatal o autonómica, en caso de existir regulación propia, como es el caso catalán). Además, en el procedimiento administrativo de otorgamiento de la autorización ha de intervenir un órgano administrativo consultivo (la Comisión de Garantía de la Videovigilancia, que recibe nombres parecidos en las comunidades autónomas con regulación propia), que emitirá informe preceptivo y vinculante (si niega la autorización o impone condiciones). La composición de esta Comisión pretende garantizar los derechos de los ciudadanos, puesto que la preside el presidente del máximo órgano judicial de cada

comunidad autónoma (Tribunal Superior de Justicia de cada una de ellas) y la forman diversos titulares de órganos administrativos, imponiendo la ley que no pueden depender la mayoría de los miembros de la Administración Pública autorizante.

La ley establece principios que deben orientar siempre la toma de la decisión discrecional de autorizar o no la videovigilancia, y entre ellos destaca la importancia que se le concede al principio de proporcionalidad. También regula la información que se les debe dar a los ciudadanos acerca de la existencia de videovigilancia —mediante publicidad de su instalación—, acerca del derecho de los ciudadanos a acceder a las grabaciones y solicitar su cancelación y acerca del plazo de destrucción de las grabaciones.

5.3.3.2. Las nuevas ordenanzas locales en materia de civismo

Una estrategia de gestión urbana puede ser el establecimiento de reglas para la conducta de las personas en espacios públicos. En esta línea, diversos ayuntamientos españoles están aprobando en los últimos tiempos ordenanzas específicas contra el vandalismo y las conductas incívicas en el espacio urbano (graffitis, daños al mobiliario urbano, etc.), en desarrollo de la autonomía municipal reconocida por la Constitución española (art. 140) y de la potestad sancionadora otorgada por la legislación a los ayuntamientos.

5.4. Evaluar y prevenir los riesgos que puede entrañar un proyecto para las personas y los bienes

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

5.4.1. Evaluación, prevención y organización administrativa: la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que Requieren una Atención Especial. Una ley anti-gueto preocupada por la seguridad

Una primera medida legal que integra el elemento de seguridad en la toma de decisiones urbanísticas consiste en incluir este aspecto en la organización administrativa. Un ejemplo de esto lo tenemos en el ordenamiento jurídico catalán, mediante la Ley 2/2004, de 4 de junio, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que Requieren una Atención Especial.

Desde el punto de vista de la política pública, esta ley supone realizar un importante esfuerzo en la lucha contra la degradación urbana y en la recuperación de áreas urbanas que ya se encuentran en dificultades. Está previsto que, en cuatro años, se inviertan más de 800 millones de euros en diversos barrios catalanes (se ha decidido ya la quinta convocatoria), con un enfoque *transversal e integral* que permita coordinar políticas públicas en materia de urbanismo, vivienda, empleo o asistencia social. Se trata, pues, de una auténtica ley anti-gueto⁷⁰. En el ámbito de la Unión Europea, el Comité de las Regiones se ha referido a esta norma y a su desarrollo como una «buena práctica europea»⁷¹.

Desde el punto de vista jurídico, la ley es una norma corta (solo 12 artículos). Dicha ley crea el Fondo de fomento del programa de barrios, cuya dotación anual se establece a través de cada ley de presupuestos y que está cofinanciado por la Unión Europea. Los ayuntamien-

tos con áreas urbanas que necesitan atención especial (definidas mediante criterios legales, entre los que se incluye, por ejemplo, una alta concentración de población inmigrante extracomunitaria) pueden solicitar la financiación de sus proyectos de renovación de estas zonas urbanas. El Fondo debe financiar como mínimo el 50 % del presupuesto del proyecto municipal y nunca más del 75 %. En el caso de Barcelona, ya son varios los barrios que, desde el 2004, se han beneficiado de dichas ayudas.

La decisión sobre si financiar o no un proyecto (y decidir entre las numerosas solicitudes que se presentan) corresponde al *Conseller* del Gobierno catalán competente en la materia, previa propuesta de una Comisión de composición plural. Esta Comisión está compuesta por mayoría de miembros de la Administración catalana y por representantes de los entes locales catalanes y de colegios profesionales de arquitectos. *Entre los representantes de la Administración catalana en la Comisión se encuentra una persona del Departamento de Interior, responsable de los temas de seguridad pública en Cataluña.* Dada la aproximación integral que se pretende, esta composición garantiza que deban ser también tomados en cuenta los aspectos de seguridad pública y prevención de la delincuencia en las intervenciones urbanísticas en estos barrios.

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

Los planes de urbanismo están formados por una serie de documentos típicos exigidos por las leyes de urbanismo autonómicas: planos de información y planos de ordenación; memoria descriptiva y justificativa, con los estudios complementarios que se consideren necesarios; normas urbanísticas; estudios económicos y financieros; programa de actuación con los plazos fijados para la ejecución del plan. Estos documentos recogen la evaluación de la situación existente, la ponderación de las alternativas de regulación consideradas y la motivación de las decisiones finalmente adoptadas.

5.4.2.1. Los mapas de «lugares complicados» (hot spots)

Entre los documentos que debe contener todo plan de urbanismo se incluyen los planos de información y los estudios complementarios que se consideren necesarios. Nada impide que un ayuntamiento pueda evaluar la delincuencia que existe en las áreas urbanas que se van a regular, aspecto al que se refería la norma experimental europea aludida y ahora el Informe Técnico del 2007 que sustituye a aquel (anexos A y B). Es decir, la legislación de urbanismo vigente permitiría incluir entre los documentos de los planes de urbanismo mapas de *hot spots*, o sea, planos que identificaran áreas ya construidas que tienen un porcentaje superior a la media de hechos delictivos o de desorden, donde las personas tienen un riesgo superior a la media de ser víctimas de estos sucesos. Asimismo, también podrían incluirse evaluaciones para prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia en nuevos desarrollos urbanos. Algunos ayuntamientos españoles están empezando a elaborar este tipo de mapas, que pueden ser de gran interés para decidir los tipos de estrategias que se van a desarrollar.

5.4.2.2. Las memorias de los planes de urbanismo: la memoria «social»

La legislación de urbanismo en España exige también que los planes de urbanismo contengan una justificación de las decisiones urbanísticas adoptadas, es decir, una motivación, lo que

tiene especial importancia cuando se trata de regulaciones discrecionales. La jurisprudencia del Tribunal Supremo español ha subrayado la importancia de estos documentos, que están relacionados con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la Constitución), es decir, con la prohibición de decisiones urbanísticas irracionales o injustificadas. Son numerosas las sentencias que, sobre todo a partir de los años noventa del siglo pasado, han controlado y anulado planes de urbanismo por la falta de Memoria, que es el documento exigido por la legislación en el que debe constar la motivación del plan en cuestión.

Los desarrollos legislativos modernos parecen avanzar en la línea de exigir tanto la ponderación de medidas de prevención de la delincuencia como la justificación y motivación de dicha ponderación. En el caso catalán, desde el 2004 se ha regulado la necesidad de que exista una Memoria específica e independiente, llamada *Memoria Social*, que debe contener la definición de los objetivos de producción de vivienda asequible. El reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, del 2006, incluye la necesidad de evaluaciones específicas en materia de seguridad pública urbana.

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

En el caso del derecho urbanístico español, los planes de urbanismo no han estado obligados a evaluar los riesgos de delincuencia asociados a la ordenación urbanística (con la excepción catalana, aún muy reciente) aunque sí pueden hacerlo, y adoptar las medidas que consideren necesarias de forma discrecional.

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

5.4.2.3.1. Derecho a una buena administración y procedimiento administrativo

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

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

Sin embargo, más allá de las evaluaciones exigidas legalmente, los ayuntamientos no han tenido obligación legal de tomar en consideración otros aspectos como, por ejemplo, la prevención de la delincuencia. Es decir, este es un aspecto que puede considerarse, pero que no debe hacerse por imperativo legal (con la reciente novedad catalana ya apuntada).

¿Qué ocurriría si un plan de urbanismo, como no es infrecuente, no considerara los riesgos de delincuencia y no impusiera ninguna regulación preventiva y, tras su aprobación, se produjera un delito (por ejemplo, un robo o una violación) en un paso subterráneo de una zona urbana monofuncional y mal iluminada?

La respuesta a este supuesto debe hallarse en la regulación general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España, así como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha interpretado todo el sistema, si bien, que nosotros sepamos, no en relación directa a casos como el que se plantea.

De acuerdo con todos estos elementos, sería poco probable que prosperase una reclamación de responsabilidad en un caso semejante. Dada la no existencia de evaluación legal obligatoria de los riesgos de delincuencia, sería muy difícil sostener que el daño causado (robo o violación) es imputable a la Administración planificadora y que la causa del mismo es la inactividad en la previsión de riesgos. La razón es que, en los casos en que existe un ámbito de valoración (discrecionalidad), como en este supuesto, la doctrina del Tribunal Supremo es negar que su uso pueda dar lugar a responsabilidad —incluso si se produjera la anulación posterior del plan por otros motivos— si el ejercicio de la discrecionalidad se ha mantenido «dentro de unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables», supuesto en que el particular viene obligado por la norma que atribuye la discrecionalidad a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio, salvo que consiga demostrar la falta de racionalidad o razonabilidad del plan en este punto (Sentencia de 28 de junio de 1999, RJ 1999\7143, Sentencia de 18 de diciembre del 2000, RJ 2001\221).

Un caso interesante, por lo menos a efectos indiciarios, lo proporciona la Sentencia del Tribunal Supremo del 2 de noviembre del 2004 (RJ 2005\634), en la que se conocía de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por la muerte de una persona a consecuencia del atentado contra un cuartel de la Guardia Civil. Se alegaba la falta de medidas de prevención y protección suficientes para evitar el atentado (algunas sí se adoptaron, en conexión con el diseño urbano: bordillos más altos e instalación de macetas o video-vigilancia). El Tribunal Supremo deniega la pretensión, alegando la ruptura del nexo causal debido al comportamiento del terrorista.

En otra esfera, en el caso específico de las licencias que se precisan para edificar o iniciar actividades económicas, ya hemos visto que existe una ley por la que expresamente se requiere un análisis de las necesidades de iluminación, que debe constar entre la documentación presentada en la solicitud a la Administración. En este caso, la concesión de la licencia sin comprobar la existencia de la documentación obligatoria que pudiera suponer una deficiente iluminación que, a su vez, facilitara la comisión de algún delito, podría llegar a generar responsabilidad administrativa. Pero si la documentación existe, y dado el ámbito de valoración administrativo para apreciar la conveniencia de la iluminación, debe ser de aplicación la jurisprudencia citada, aunque no se conoce ningún caso en que haya tenido lugar una reclamación de este tipo.

Notas

- 1 El lector puede encontrar unas reflexiones al respecto en Ortiz de Urbina *et al.* (2008: 20-29).
- 2 Suele entenderse que la prevención del delito ha de venir precedida de su explicación causal. Algunos criminólogos, sin embargo, lo niegan (en este sentido, véase Felson y Clark, 1998: 193-196). Concretamente, afirman que, al igual que ocurre en la vida cotidiana, en numerosas ocasiones se puede operar efectivamente sobre fenómenos de cuyos procesos o causas últimas poco o nada sabemos (piénsese en la diferencia que existe normalmente entre el grado de comprensión que un conductor tiene acerca de los procesos físicos y químicos subyacentes al funcionamiento de su automóvil y su capacidad de conducirlo).
- 3 Entre las disciplinas cuyas aportaciones a la relación entre espacio físico y delito omitiremos, destaca la geografía. A pesar de que el interés de los geógrafos por el estudio del crimen es sorprendentemente reciente (Hernando, 2006: 24; v. también Hernando, 2001: 100-109 para una introducción a los antecedentes históricos), en los últimos años han generado un interesante conjunto de aportaciones, especialmente acerca del geoposicionamiento de eventos delictivos concretos: un promedio de los estudios muestra que aproximadamente un 60 % de los delitos se concentra en el 10 % del territorio (Eck, 2002: 242). La información sobre la distribución espacial del delito es sin duda necesaria para la elaboración de cualquier política criminal basada en el territorio; sin embargo, el tratamiento de esta perspectiva supera los límites de este artículo.
- 4 En este sentido, González Ordovás (2000: 34 y ss.) realiza una sugerente conexión entre el conocido *Panóptico* de Bentham y el surgimiento de un modelo urbano propio del capitalismo emergente y de la sociedad burguesa del siglo XIX, en el que el control social mediante la visibilidad de edificios y espacios es importante.
- 5 Revilla i Ariet (2001: 59). Para una semblanza biográfica de Haussman y una explicación de los mecanismos jurídicos empleados en su tarea, véase Lora-Tamayo Vallvé (2002: 21 y ss.).
- 6 Sobre las diversas influencias teóricas que hay detrás de tales proyectos, entre los que destacan, según Jacobs, las propuestas de Le Corbusier (ciudades compuestas de altos edificios separados por anchas avenidas y extensas zonas verdes), véase Jacobs (1961: 27-35).
- 7 La importancia fundamental del uso mixto es subrayada por Jacobs (1961: 23-24). Las referencias a la influencia del diseño ambiental en la forma de vida y el de esta última en los índices de delincuencia se encuentran repartidas a lo largo del libro, resultando significativo que el primero de los capítulos dedicados al uso de las calles sea, precisamente, el que trata de la seguridad (capítulo II, pp. 39-65).
- 8 Los planteamientos del «nuevo urbanismo» pueden verse en su «Carta de principios», aprobada en la cuarta reunión anual del *Congress for New Urbanism* en 1996 y disponible en: <http://www.cnu.org/charter> (visitado por última vez el 6 de agosto del 2008).
- 9 En inglés, CEPTED (acrónimo ligeramente retocado de *Crime Prevention Through Environmental Design*). La denominación, no obstante, no se debe a Newman. En 1971, un año antes de que este publicara su obra, el criminólogo C. Ray Jeffery publicó un libro titulado *La prevención del crimen a través del diseño medioambiental*. Sin embargo, como reconoce el propio Jeffery (1999: 1), el enfoque que toma dicho nombre se desarrolló, tanto en la teoría como en la praxis, siguiendo el concepto de espacio defendible promovido por Newman.
- 10 De modo simplista (aunque ilustrativo), se ha descrito la contraposición entre ambos modelos como «calles sin salida contra calles de paso» («*culs-de-sac*» versus *through roads*», véase Armitage, 2007: 83). Para un análisis más detallado de las diferencias entre uno y otro enfoque, véase Kitchen (2002: 157-163) y Armitage (2007: 87-89). Como tendremos ocasión de ver al analizar la experiencia británica (*infra*, apdo. 3.3), desgraciadamente no se trata de una mera discusión teórica.
- 11 Sobre este experimento y su evaluación posterior, véase DoE (1997). Acerca de Coleman y sus avatares, véase Colquhoun (2004: 45-51).
- 12 Este extremo, por lo demás bastante evidente, es compatible tanto con el planteamiento de Newman como con el de Jacobs. En cuanto a Newman, en las recomendaciones finales de su libro, él mismo indicaba su preocupación «por el hecho de que alguien extraiga de nuestro trabajo la conclusión de que el diseño arquitectónico puede tener un efecto causal directo en las interacciones sociales. La arquitectura opera más en términos de “influencia” que de control. Puede crear un marco propicio para que se manifieste el *potencial* de la preocupación mutua. Ni manipula a la gente para que experimente estos sentimientos ni puede hacerlo, sino que permite que afloren estas actitudes mutuamente beneficiosas» (1972: 207). Jacobs es aún más expresa: «Lo primero que tiene que entenderse es que la paz pública de las ciudades (la de sus calles y aceras) no se debe principalmente a la labor policial, por mucho que esta sea necesaria. Se debe principalmente a una intrincada y casi inconsciente red de controles y estándares voluntarios entre los propios ciudadanos, quienes también se encargan de hacerlos cumplir [...] no hay policía bastante para imponer el civismo allí donde ha desaparecido su imposición normal e informal» (1961: 41).
- 13 Sobre el concepto de «desorganización social», su historia (aparece en investigaciones efectuadas en el periodo de entreguerras, alcanza su cenit en los años cincuenta y sesenta y posteriormente se desploma, para resurgir a partir de la segunda mitad de los años ochenta) y las principales críticas que ha recibido y cómo se puede contestar a estas, véase Bursik (1988). Aunque son muchos los planteamientos influidos por la Escuela de Chicago, el desarrollo más exitoso de esta perspectiva en la actualidad es el propugnado por Robert Sampson, criminólogo y catedrático de sociología de Harvard. Para una exposición resumida de sus planteamientos, basados en la noción de «eficacia colectiva», véase Sampson (2004).
- 14 La importancia del entorno físico también es subrayada desde otros planteamientos, pero de una manera más concreta: se especula acerca de que el deterioro físico del espacio puede contribuir a difundir una sensación de impunidad que se traduzca, ulteriormente, en la comisión de delitos. La versión más famosa de este tipo de planteamientos (habitualmente denominados «tesis de las incivildades») es la de las «ventanas rotas» (Wilson y Kelling, 1982). En general, sobre las «tesis de las incivildades» y la evidencia empírica de estas, que muestra que el deterioro físico no es por sí mismo un buen predictor del delito, aunque sí del miedo al delito, véase Taylor (2001: 93-131; 2005: *passim*).
- 15 Para una presentación exhaustiva de los postulados de esta teoría, véase Clarke y Cornish (2001). El enfoque tiene su origen contemporáneo en la constatación de que los cambios en las instalaciones de gas habidos en Inglaterra en los años setenta del siglo pasado, al difi-

- cultar el suicidio por inhalación de gas (una modalidad particularmente "suave" de suicidio), incidieron de forma importante en las tasas globales (véase Felson y Clarke, 1998: 207-208).
- 16 La teoría de las actividades rutinarias tiene su origen en un artículo de Cohen y Felson (1979). Posteriormente, el propio Felson ha seguido desarrollando la teoría en las sucesivas ediciones de su ya clásico *Crime and Everyday Life (El delito y la vida cotidiana)*. Para una buena exposición de esta teoría, que suele ser injustificadamente simplificada en las presentaciones que de ella se hacen, véase Serrano Maíllo (2006: 289-294).
- 17 La adecuación descriptiva de la teoría de las actividades rutinarias es admitida incluso por aquellos criminólogos que se muestran críticos con sus propuestas de intervención. Véase, por ejemplo, Garland (2001 126-131).
- 18 Impulsada por los estudios del matrimonio Brantingham. Para una excelente exposición de sus planteamientos, véase Brantingham y Brantingham (1993: *passim*). Para un resumen de los puntos más esenciales, véase Felson y Clarke (1998: 199-200).
- 19 En un conocido metaestudio, Hesseling (1994) analizó 55 investigaciones sobre desplazamiento, llegando a la conclusión de que en 22 de ellas no se produjo desplazamiento alguno y en ninguno de los casos en los que existió fue completo. Véase también, en el mismo sentido y con ulteriores referencias, Stangeland y Garrido (2004: 43); Taylor (2002: 417); Clarke (1997: 28-33).
- 20 Conviene subrayar que, a diferencia de los modelos de elección racional utilizados por la corriente mayoritaria de la economía contemporánea, los criminólogos partidarios del enfoque de la elección racional utilizan supuestos de racionalidad limitada y no perfecta (sobre esta diferencia, véase Clarke y Cornish, 2001: 25, 38-39). De este modo, no se espera que el delincuente efectúe un cálculo instantáneo y perfecto de los costes y beneficios de la situación, sino que *grossa modo* adapte su conducta a la nueva relación de costes (probabilidad de ser sancionado multiplicada por la magnitud de la sanción) y beneficios (probabilidad de beneficiarse del delito); exactamente de la misma manera que el resto de ciudadanos, con los mismos problemas y deficiencias.
- 21 La rapidez con que se producen sus efectos es un aspecto en el que insisten los partidarios de la prevención situacional del delito (véase Felson y Clarke, 1998: 195-196; Newman, 1995: 152). Sus críticos, por el contrario, entienden que ofrece una falsa promesa de efectividad que, centrándose en epifenómenos, impide atender a las verdaderas causas del delito.
- 22 La investigación empírica concluye que ambos efectos se dan al mismo tiempo, si bien hay un dato que hace pensar que prevalece el segundo: en las zonas donde las mejoras en el alumbrado consiguen reducir la delincuencia, lo hacen tanto de noche como de día. Como el alumbrado no funciona de día, este segundo efecto es atribuible a una mejora en las condiciones físicas y de convivencia del espacio (Farrington y Welsh, 2002: 336-337).
- 23 Seguimos la clasificación propuesta por Katyal (2002: 1048-1070). Otros autores incluyen más elementos. Así, por ejemplo, Cozens, Saville y Hillier (2005: 330-339) incluyen, además de la vigilancia, la territorialidad y la protección del objeto del delito, el control de accesos, la imagen/el mantenimiento del lugar y el apoyo a las actividades. Entendemos, sin embargo, que estos tres elementos pueden reconducirse hacia alguno de los cuatro que vamos a examinar.
- 24 En este sentido, la prevención del delito mediante el diseño medio ambiental diferencia entre la vigilancia *natural* o *informal*, que llevan a cabo los propios vecinos o cualquier ciudadano, la *formal*, que corresponde a las autoridades o a servicios de seguridad privada contratados al efecto, y la *mecánica*, categoría en la que se incluye la video-vigilancia (y en ocasiones, de manera más discutible, el alumbrado público: véase, Cozens, Saville y Hillier, 2005: 331).
- 25 Concretamente, las casas con seis o más viviendas por planta casi duplicaban los índices de criminalidad de las casas con entre dos y cinco viviendas por planta (Newman, 1971: 69).
- 26 «El concepto de *eficacia colectiva* de los barrios captura el vínculo entre cohesión —especialmente confianza (*working trust*)— y expectativas compartidas de acción. De la misma manera que la eficacia personal es un concepto situacional (uno tiene eficacia en relación a una tarea determinada), la eficacia de un barrio existe en relación a tareas concretas, como la de mantener el orden. El mecanismo causal clave en la teoría de la eficacia colectiva es el control social que se desarrolla en condiciones de confianza social» (Sampson, 2004: 238).
- 27 Véase Sampson (2004: 239): «Si se controla por toda una serie de características individuales y vecinales, incluyendo la pobreza y la densidad de los vínculos de amistad, la eficacia colectiva predice directamente índices más bajos de violencia».
- 28 A este respecto, y refiriéndose a EE. UU y al Reino Unido, véase Sampson (2004: 237-238). Para Inglaterra, véase A. Berube: *Mixed Communities in England*, 2005, especialmente pp. 22-24 (disponible en <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353649.pdf>; consultado por última vez el 6 de agosto del 2008). Para Holanda, v. The Netherlands Council for Social Development (RMO): *Unity, Diversity and Ties*, 2005, especialmente p. 30 (disponible en <http://www.adviesorgaanrmo.nl/downloads/standard/Vertaling%20def.pdf>, consultado por última vez el 6 de agosto del 2008).
- 29 A este respecto, véase Ponce (2002).
- 30 Como se advirtió *supra*, nota 14, esta es solo una parte de la tesis «*broken windows*». Algunos de los desarrollos más problemáticos de esta tesis son estudiados en Ortiz de Urbina *et al.* (2008: 30-40).
- 31 Sobre estos problemas, véase Katyal (2002: 1.084-1085) y Wilson-Doenges (2000: 600-601).
- 32 CPTED y DOC son los acrónimos ingleses de *Crime Prevention Through Environmental Design* y *Designing Out Crime*, respectivamente.
- 33 Sánchez Morón (2005: 630) incluye los estándares entre los fenómenos de autorregulación que integrarían una de las manifestaciones de lo que él llama la actividad administrativa de ordenación y control, heredera moderna de la tradicional actividad de la policía.
- 34 Concretamente, el CEN/TR 14383-6 (Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño de la edificación – Parte 6: escuelas), el prCEN/TR 14383-7 (Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño de la edificación – Parte 7: Diseño y gestión de equipamientos de transporte público) y el prCEN/TS 14383-5 (Prevención de la delincuencia – Planeamiento urbanístico y diseño – Parte 5: estaciones de servicio). Puede consultarse su estado de tramitación (bien su publicación o el proceso de tramitación) en:

- <http://www.cen.eu> (última consulta: 21 de septiembre del 2008). Nota del autor: Los títulos de todos los documentos aludidos en el texto y en esta nota al pie han sido traducidos directamente del inglés.
- 35 Tal y como se indica, los estándares son orientativos y su difusión dependerá en gran medida del juego del mercado. Una posibilidad ulterior de incentivo de este tipo de medidas vendría dada por la exigencia, en el caso de proyectos urbanísticos de gran escala, de un «informe de impacto delictivo», similar al actual «informe de impacto medioambiental». Sobre dicha posibilidad, anunciada por Katyal (2007: 1101-1102), véase Olasky (2004: 348-357), quien propone que dichos informes, que deben ser aportados por los particulares, sean preceptivos pero no vinculantes.
- 36 En cuanto al resto del mundo, ha de destacarse la experiencia neozelandesa: una encuesta elaborada en el 2007 mostró cómo a principios de ese año un 44 % de los municipios neozelandeses estaban aplicando o habían aplicado medidas de este tipo (McCauley y Opie, 2007: 8). Las directrices, de ámbito nacional y elaboradas en noviembre del 2005 por el Ministerio de Justicia, pueden consultarse en <http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/2005/cpted-part-1/index.html> (visitado por última vez el 6 de agosto del 2008).
- 37 El lector encontrará precisiones ulteriores en Van Soomeren (2001: 290-296) y en Colquhoun (2004: 212-219).
- 38 El «patrón» es la solución a cada uno de esos problemas de diseño. Así, por ejemplo, el patrón número 22 se refiere a la superficie que se ha de dedicar al estacionamiento de vehículos. El problema viene dado por los efectos nocivos de la concentración de espacio dedicado a tal fin, y la solución que se propone es dedicar al estacionamiento no más de un 9 % de la superficie de una localidad (para evitar comportamientos estratégicos, se añade que las localidades con grandes superficies se deben dividir en bloques de 10 hectáreas y aplicar la regla a cada una de estas divisiones).
- 39 En el caso de viviendas, edificios o barrios ya existentes, la certificación puede pedirla el propietario, asociaciones vecinales o las autoridades locales (Van Soomeren, 2001: 294).
- 40 En palabras de Van Soomeren (2001: 292): «Al fin y al cabo, es el cliente quien debe exigir seguridad a los arquitectos y a los planificadores urbanísticos. La nueva certificación solo ayuda a formular estas exigencias de un modo más claro y controlable. En este sentido, la certificación de la policía es solo una forma de mejorar la comunicación entre los clientes y los arquitectos y planificadores».
- 41 Por este motivo, hay que plantearse la posibilidad de otorgar certificaciones temporales renovables. En este sentido, refiriéndose al sistema inglés, véase Cozens, Pascoe y Hillier (2004: 20).
- 42 Como es habitual en los países anglosajones, el lector puede profundizar en el funcionamiento del programa consultando directamente su página web: <http://www.securedbydesign.com/index.aspx> (consultada por última vez el 6 de agosto del 2008). Para un análisis desde la teoría de la prevención del delito mediante el diseño medioambiental, véase Colquhoun (2004: 202-212).
- 43 En la página web del Home Office se especifica que lo anterior «quiere decir que las puertas y ventanas cumplen con unos requisitos mínimos y que la planificación en cuestión tiene en cuenta las indicaciones relativas a la vigilancia natural y el espacio defendible» (véase <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/securedesign/securedesign8.htm>, consultado el 6 de agosto del 2008). Como han puesto de manifiesto Cozens, Pascoe y Hillier (2004: 19), mientras que las precisiones sobre los elementos físicos son claras y las relativas a la vigilancia natural apenas pueden considerarse polémicas (cuanto más se vea, mejor), el programa *Secured by Design* no ofrece una definición, siquiera aproximada, del concepto de «espacio defendible», claramente más complejo y sujeto a interpretaciones divergentes.
- 44 La lista actualizada puede verse en <http://www.securedbydesign.com/companies/index.aspx> (consultado por última vez el 6 de agosto del 2008).
- 45 En 1999 y en el 2000 se publicaron tres evaluaciones distintas de los efectos del programa, todas ellas con resultado positivo y con reducciones de la probabilidad de victimización de entre un 25 % y un 60 % (véase Cozens, Pascoe y Hillier, 2004: *passim*, especialmente 17-18). Si bien las investigaciones *ad hoc* sobre el programa no son muchas, la confianza en la validez de los resultados se ve reforzada por el hecho de que los diferentes principios en los que se basa han recibido amplio apoyo empírico en otros estudios; véase Armitage (2007: 87-88).
- 46 Se calcula que entre 1989 y 1996 solo un 3 % de las obras nuevas siguieron los principios del programa *Secured by Design*. Así mismo, se estima que solo un 10 % de las solicitudes de evaluación proceden del sector privado (Cozens, Pascoe y Hillier, 2004: 18).
- 47 El *Planning Inspectorate* (organismo del Gobierno del Reino Unido encargado de revisar las decisiones de los órganos locales en materia de planeamiento) se ha mostrado contrario —o al menos indiferente— a la utilización de argumentos preventivos como parámetros en la toma de decisión. Para una descripción y crítica de la situación, véase Moss (2001: *passim*). Véase también la nota siguiente.
- 48 Algunos autores han criticado la no inclusión del Gobierno central y de los particulares; véase Armitage (2007: 84). La no inclusión del Gobierno central entre los destinatarios de las obligaciones del art. 17 es la causa de que el *Planning Inspectorate* no se considere vinculado por las consideraciones preventivas.
- 49 El mismo estudio muestra las importantes dificultades experimentadas por los *Architectural Liaison Officers* en el ejercicio de su actividad, incluyendo falta de preparación y escaso contacto con otros agentes que realizan su mismo trabajo; véase Everson y Woodhouse (2007: 116-120).
- 50 Sobre las diferencias entre ambos enfoques, véase *supra*, nota 10 y texto al que acompaña.
- 51 Safer Homes (2004: 14, véase también pp. 8, 45-51 y 87-90).
- 52 Las características referidas son: a) Acceso y movimiento; b) Estructura; c) Vigilancia; d) Propiedad (definida como «lugares que promueven un sentimiento de propiedad, respeto, responsabilidad territorial y comunidad»); e) Protección física (definida de forma equivalente a las medidas de protección del objeto del delito analizadas *supra*, apdo. 2.4); f) Actividad; g) Gestión y mantenimiento.
- 53 Sobre las *checklist* legislativas, véase los trabajos no superados de Martín Casals (1989 y 1991).
- 54 Considerando solo los costes de los delitos contra la propiedad, la evaluación del esquema *Secured by Design*, llevada a cabo por el Home Office británico en el 2000, concluyó que los costes de construcción ascendían a 440 libras esterlinas y se veían compensados por la reducción en la probabilidad de ser víctima de un robo en un plazo de seis años. Más recientemente, la *Association of British Insurers* (Asociación de Aseguradores Británicos) ha realizado un estudio independiente que, considerando también exclusivamente la reducción

- en el número de robos y operando con un horizonte de tiempo más lejano (20 años), concluye que las medidas de prevención adoptadas siguiendo este esquema ascenderían, por término medio, a 630 libras por casa y lograrían un ahorro (debido a la reducción del número de robos) de 1173 libras, generando una ganancia neta de 543 libras (ABI 2006: 19; los supuestos y estimaciones del análisis coste-beneficio se encuentran en el anexo A). También las medidas de mejora del alumbrado superan el análisis coste-beneficio, si bien la evidencia se basa en un número reducido de estudios (véase Farrington y Welsh, 2002: 333).
- 55 En las organizaciones policiales, la socialización y la enculturación —en la cultura policial— tienen un peso decisivo, superior al de la formación reglada. Al respecto, véase Torrente (1997: 41-62).
- 56 Acerca de este tema, véase *supra*, nota 49. Además, se ha señalado que el periodo de instrucción inicial de los *Architecture Liaison Officers*, de tan solo dos semanas, resulta insuficiente, dependiendo la formación ulterior, en la mayor parte de los casos, del interés personal (Cozens, Pascoe y Hillier, 2004: 23).
- 57 Como se ha visto, se insiste en que las medidas no deben resultar agresivas o promover el miedo. Pero se trata de un límite comúnmente admitido y, por lo tanto, no supone polémica teórica alguna.
- 58 Al respecto, véase el excelente análisis de García España (2005), que pone de manifiesto que el aumento ha sido mayor en las infracciones menos graves (faltas) que en las más graves (delitos).
- 59 Según los datos oficiales del Ministerio del Interior, en 1990 había en España 33 035 presos. En junio del 2008, la cifra había subido a 71 199 (véase http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPEN/Gestion/Estadisticas_mensuales/2008/06/distribucion_de_la_poblacion_reclusa_por_sexo.html, consultada por última vez el 21 de septiembre del 2008).
- 60 Los estudios empíricos, sin embargo, indican que la caída de la delincuencia en estas comunidades es solo inicial y no se sostiene a lo largo del tiempo (Taylor 2002: 416). En una interesante investigación empírica que compara, por un lado, comunidades abiertas y cerradas de clase alta y, por otro, comunidades abiertas y cerradas de clase baja, Wilson-Doenges (2000) pudo concluir que en la comunidad cerrada de clase alta el miedo al delito era menor, pero su probabilidad real era la misma que en la comunidad abierta de clase alta (adicionalmente, el sentimiento de comunidad también era menor en la comunidad cerrada); en las comunidades de clase baja, los niveles de miedo al delito, delincuencia real y sentimiento de comunidad eran iguales en ambas comunidades.
- 61 Sobre estos fenómenos en general, véase Ponce Solé (2004). Sobre las urbanizaciones cerradas en Madrid, véase Canosa Zamora (2002).
- 62 Ministerio de Fomento, *La desigualdad urbana en España*, 2000, consultable en: <http://habitat.aq.upm.es/due/>; Ponce Solé (2005a), consultable en: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx#dioma=Ca-Es&_gldContexto=2.
- 63 González Enríquez y Álvarez-Miranda (2006), consultable en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200603/INMIGRANTES.pdf>; Hirschfield y Bowers (1997).
- 64 Ponce Solé (2005b); Ball, Brouant y Ponce (2006).
- 65 Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, Generalitat de Catalunya (2006).
- 66 Ponce Solé (2002).
- 67 Le Louarn (2002).
- 68 Acrónimo de la expresión inglesa «*not in my backyard*» (literalmente, «no en mi patio trasero»), en ciencia política la expresión NIMBY o SPAN («sí pero aquí no») se utiliza para referirse al problema de acción colectiva que supone la oposición de una comunidad a la instalación en su ámbito territorial de un servicio social, aun cuando su existencia se reconoce como necesaria. Los ejemplos clásicos incluyen la resistencia a la ubicación en la comunidad de comisarías, prisiones o centros de deshabitación de adicciones. En el caso de las mezquitas, si bien no se trata de un servicio social en sentido estricto, subsiste la estructura NIMBY, en tanto en cuanto la mayoría de quienes se oponen a la ubicación de mezquitas en su entorno territorial no se oponen a su construcción en general, sino a que esta tenga lugar en su vecindario en concreto.
- 69 Ponce Solé (2005); Katal (2002: 1109).
- 70 Muñoz (2006). Véase la página correspondiente del Gobierno catalán: <http://www.10.gencat.net/ptop/AppJava/es/arees/ciutat/barris/index.jsp> (última consulta efectuada: 21 de septiembre del 2008).
- 71 Dictamen del Comité de las Regiones «Política de vivienda y política regional» de febrero del 2007 (consultable en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES>) (última consulta efectuada: 22 de septiembre del 2008):
- «Enfoque integrado e iniciativas regionales. Ejemplo 8: “Barrios en crisis” en Cataluña. Este programa está cofinanciado por el FEDER, la Generalitat de Cataluña y los entes locales participantes. Su objetivo es afrontar los problemas estructurales de determinados barrios deteriorados que se han detectado en la región, pero, sobre todo, de antiguos centros urbanos, urbanizaciones y distritos marginales de viviendas no planificadas. Los problemas abordados son las deficiencias en el ordenamiento urbano, la escasez de estructuras económicas y comerciales y los problemas sociales (envejecimiento, niveles de renta bajos, bajo nivel educativo, disminución del número de habitantes y elevadas concentraciones de grupos con necesidades especiales)».

BIBLIOGRAFÍA

- ABI (Association of British Insurers): *Securing the Nation. The Case for Safer Homes*. 2006. Disponible en <http://www.abi.org.uk/BookShop/ResearchReports/Securing%20the%20Nation%20July%202006.pdf>, 06-08-2008.
- ARMITAGE, R. 2007. «Sustainability versus Safety: Confusion, Conflict and Contradiction in Designing Out Crime», en Farrell et al. (eds.). *Imagination for Crime Prevention. Essays in Honour of Ken Pease*. Monsey, Nueva York: Criminal Justice/Cullompton, Reino Unido: Willan Publishing (81-110).
- BALL, J., J. P. Brouant, J. Ponce. 2006. «Le Droit au logement est-il soluble dans la territorialisation?», en *Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot*. Orléans: Presses Universitaires d'Orléans (105 y ss.).
- BAUZA MARTORELL, F. J. 2004. *Régimen Jurídico de la Videovigilancia*. Madrid: Marcial Pons.
- BRANTINGHAM, P. L. y P. J. Brantingham. 1993. «Environment, Routine, and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime», en R. V. Clarke y M. Felson (eds.). *Routine Activity and Rational Choice*. New Brunswick: Transaction Publishers (259-294).
- BURSIK, R. J. Jr. 1988. «Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects», *Criminology*, 26 (519-551).
- CANOSA ZAMORA, E. 2002. «Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134).
- CLARKE, R. V. 1997. «Introduction», en R. V. Clarke (ed.). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2.ª ed. Nueva York: Harrow and Heston (1-43).
- 1998. *The Theory of Crime Prevention through Environmental Design*. Disponible en http://www.e-docs.eu/docs/Crime_Prevention_TEDtheory.pdf, 06-08-2008.
- CLARKE, R. V. y D. B. Cornish. 2001. «Rational Choice», en R. Paternoster y R. Bachman (eds.). *Explaining Criminals and Crime. Essays in Contemporary Criminological Theory*. Los Ángeles: Roxbury Publishing (23-42).
- COHEN, L. E. y M. Felson. 1979. «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach», *American Sociological Review*, vol. 44 (588-608).
- COLEMAN, A. 1985. *Utopia on Trial: Vision and reality in planned housing*. Londres: Hilary Shipman.
- COZENS, P. M., G. Saville, D. Hillier. 2005. «Crime Prevention Through Environmental Design (CTPED): A Review and Modern Bibliography», *Property Management*, vol. 23, n.º 5 (328-356).
- CURBET, J. 2005. «La ciutat, hàbitat de la (in) seguretat», en VV. AA. *Informe 2005 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: IES (26 y ss.).
- DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS, GENERALITAT DE CATALUNYA. 2006. *Planejament Territorial. Criteris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA, GENERALITAT DE CATALUNYA. *Catalunya 2005 Informe sobre medi ambient i desenvolupament sostenible*. Disponible en http://mediambient.gencat.net/cat/ciudadans/informacio_ambiental/estat_del_medi/Catalunya2005Informesobremediambientidesenvolupamentsostenible.jsp.
- DELGADO BARRIO, J. 1993. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid: Civitas.
- DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS, GENERALITAT DE CATALUNYA. 2006. *Planejament Territorial. Criteris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DOE (Department of the Environment). 1997. *An Evaluation of DICE Schemes*. Regeneration Research Summary, n.º 11. Londres: DoE. Disponible en <http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/citiesandregions/221449/>, 01-02-2008.
- ECK, J. E. 2002. «Preventing Crime at Places», en Sherman et al. *Evidence-Based Crime Prevention*. Londres/Nueva York: Routledge (241-294).
- EVERSON, S. y P. F. Woodhouse. 2007. «Has Section 17 of the U.K.'s Crime and Disorder Act 1998 Been Effective?», en Farrell et al. (eds.). *Imagination for Crime Prevention. Essays in Honour of Ken Pease*. Monsey, Nueva York: Criminal Justice Press/Cullompton, Reino Unido: Willan Publishing (111-131).

- FARRINGTON, D. P. y B. C. Welsh. 2002. «Improved Street Lighting and Crime Prevention», *Justice Quarterly*, 19 (313-342).
- FELSON, M. 2002. *Crime and Everyday Life*. 3.^a ed. Thousand Oaks: Sage.
- FELSON, M. y R. V. Clarke. 2008. «La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito», en Í. Ortiz de Urbina y J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Barcelona (193-234) (trad. del original inglés de 1998, fecha por la que se cita en el texto).
- GARLAND, D. 2001. *The Culture of Control*. Chicago: Chicago University Press.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y B. Álvarez-Miranda. 2006. *Inmigrantes en el barrio*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200603/INMIGRANTES.pdf>.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J. 2000. *Políticas y estrategias urbanas*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. 1997. «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», *REDA*, n.º 94 (203 y ss.).
- HERNANDO SANZ, F. 2001. *Espacio y delincuencia*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- 2006. «Eclecticismo y Diversidad en la Geografía del Crimen y la Delincuencia en el Cambio de Siglo», *Anales de Geografía*, vol. 26 (9-30).
- HESELING, R. B. P. 1994. «Displacement: A Review of the Empirical Literature», en R. V. Clarke (ed.). *Crime Prevention Studies*, vol. 3. Monsey, Nueva York: Criminal Justice Press (197-230).
- HIRSCHFIELD, A. y K. Bowers. 1997. «The Effect of Social Cohesion on Levels of Recorded Crimes in Disadvantaged Areas», *Urban Studies*, vol. 34, n.º 8 (1275-1295).
- IZQUIERDO CARRASCO, M. 2004. *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- JACOBS, J. 1965. *The Death and Life of Great American Cities*. Middlesex: Penguin. (reedición del original, de 1961, fecha por la que se cita en el texto).
- JEFFERY, C. R. 1971. *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills: Sage.
- 1999. *CPTED: Past, Present, and Future*. Documento presentado en la cuarta reunión de la *International CPTED Association en Mississauga*, Ontario, Canadá, en 1999. Disponible en <http://www.cpted.net/resources/CRay.pdf>, 06-08-2008.
- JORDANA DE POZAS, L. 1949. «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de estudios políticos*, n.º 48 (41-54).
- KITCHEN, T. 2002. «Crime Prevention and the British Planning System: New Responsibilities and Older Challenges», *Planning Theory & Practice*, vol. 3 (155-172).
- KATYAL, N. K. 2002. «Architecture as Crime Control», *Yale Law Journal*, vol. 111 (1039-1142).
- LE LOUARN, P. 2002. «Las ciudades privatizadas o la impotencia del Derecho», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134) (529 y ss.).
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. 2002. *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*. Barcelona: Marcial Pons.
- MARTÍN CASALS, M. 1989. «La técnica de las Checklisten», en GRETEL (*Grupo de Estudios de Técnica Legislativa*): *Curso de Técnica Legislativa*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (253-290).
- 1991. «Técnica normativa: las directrices», en VV. AA. *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Imprenta de la Comunidad de Madrid (103-127).
- MCCAULEY, L. y A. Opie. 2007. *Research About the Use of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) by Local Authorities in New Zealand*. Nueva Zelanda: Ministry of Justice/Local Government. Disponible en http://www.lgnz.co.nz/library/files/store_015/cpted.pdf, 06-08-2008).
- MERRY, S. 1981. «Defensible Space Undefined: Social Factors in Crime Prevention Through Environmental Design», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 16 (397-422).
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2000. *La desigualdad urbana en España*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/due/>.
- MOSS, K. 2001. «Crime Prevention v Planning: Section 17 of the Crime and Disorder Act 1998. Is it a Material Consideration?», *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 3(2) (43-48).

- MUÑOZ, F. 2006. «Fer ciutat, construir territori: la Llei de Barris», *Activitat Parlamentària*, n.º 8/9, marzo 2006, (59 y ss.).
- NEWMAN, O. 1972. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Nueva York: MacMillan.
- 1995. «Defensible Space: a new physical planning tool for urban revitalization», *Journal of the American Planning Association*, vol. 61 (149-155).
- OLASKY, P. 2004. «Crime Impact Statements», *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 37 (329-358).
- ORTIZ DE URBINA, Í., M. Pareja, J. Ponce, D. Sibina. 2008. «Estudio Preliminar», en Í. Ortiz de Urbina y J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Barcelona (11-68).
- PONCE SOLÉ, J. 1996. *Discrecionalidad urbanística y Autonomía municipal*. Madrid: Civitas (173 y ss.).
- 2001. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- 2002. *Poder Local y Guetos Urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Madrid: INAP.
- 2004. «Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible», en VV. AA. *Diversidad y convivencia en las ciudades*. Barcelona: UIM/F. Carles Pi i Sunyer/CEMCI (157-221).
- 2005a. *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona: Pla Estratègic Metropolità. Disponible en http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gldContexto=2.
- 2005b. «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio», en VV. AA., *Informe Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona: Instituto de Derecho Público (800-819).
- 2005c. «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesiones», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 215, enero-febrero 2005, (11-67).
- REVILLA I ARIET, R. 2001. *El Dret urbanístic de Catalunya*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SAMPSON, R. 2008. «Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana», en Í. Ortiz de Urbina y J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Barcelona (235-247) (trad. del original inglés del 2004, fecha por la que se cita en el texto).
- SÁNCHEZ MORON, M. 2005. *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.
- SAVILLE, G. y G. Cleveland. 1997. *2nd Generation CPTED: An Antidote to the Social Y2K Virus of Urban Design*. Disponible en <http://www.cpted.net/resources/schools.pdf>, 06-08-2008.
- SERRANO MAÍLLO, A. 2006. *Introducción a la criminología*. 4.ª ed. Madrid: Dykinson.
- SORIANO-MONTAGUT, L. 2006. «Coordinación entre la ordenación territorial, la urbanística y la del sistema de seguridad pública en Cataluña». Presentación en el II Taller de formación CIFAL. Barcelona, 8 de marzo del 2006.
- STANGELAND, P. y M. J. Garrido de los Santos. 2004. *El mapa del crimen*. Valencia: Tirant Lo Blanch/IAIC.
- TAYLOR, R. B. 2001. *Breaking Away from Broken Windows*. Colorado: Westview.
- 2002. «Crime Prevention through Environmental Design (CPTED): Yes, No, Maybe, Unknowable, and All of the Above», en R. B. Bechtel y A. Churchman (eds.). *Handbook of Environmental Psychology*. Nueva York: Wiley (413-426).
- 2008. «La tesis de las incivildades o de las "ventanas rotas"», en Í. Ortiz de Urbina y J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Barcelona (261-272) (aparecido originalmente en el 2005, fecha por la que se cita en el texto).
- TAYLOR, R. B. y A. V. Harrell. 1996. *Physical Environment and Crime*. Disponible en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/physenv.pdf>, 06-08-2008.
- TORRENTE, D. 1997. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Universitat de Barcelona.

- WILSON, J. Q. y G. L. Kelling. 2008. «Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal», en Í. Ortiz de Urbina y J. Ponce Solé (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Barcelona (307-325) (aparecido originalmente en 1982, fecha por la que se cita en el texto).
- WILSON-DOENGES, G. 2000. «An Exploration of Sense of Community and Fear of Crime in Gated Communities», *Environment and Behavior*, 32(5) (597-611).
- ZIEGLER, E. H. 2007. «American Cities, Urban Planning, and Place-Based Crime Prevention», *The Urban Lawyer*, vol. 39 (859-875).

El acceso a la propiedad o a otras formas de goce y disfrute de la vivienda protegida: qué problemas se presentan en la práctica y qué soluciones podrían ser factibles



& *Resumen/Abstract: El presente artículo es, en gran medida, la transcripción de las ideas que expuse en la Universitat de Barcelona sobre la misma materia y bajo el mismo título. El objetivo fundamental es, desde una óptica contractual, identificar los principales problemas que en la práctica presenta la vivienda protegida y las soluciones que podrían implementarse. Como conclusiones creo que deben destacarse, a grandes rasgos, la necesidad de fomentar una nueva legislación que contemple claramente la vivienda como un derecho subjetivo, es decir, no confundir política de vivienda con política financiera de acceso a la vivienda, aunque puedan interferirse.***&**

& *Palabras clave: vivienda protegida, derecho a la vivienda, política de vivienda*

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo es, en gran medida, la transcripción por escrito de las ideas que expuse en la Universitat de Barcelona¹ sobre la misma materia y bajo el mismo título.

El planteamiento de la cuestión exige, a mi modo de ver, precisar que el problema de la vivienda en España es endémico, cuando menos desde la ya casi centenaria legislación de Casas Baratas², ello con independencia del régimen político vigente (aunque no haya sido, como no puede ser de otra manera, irrelevante la orientación dada según la ideología del partido gobernante o del régimen imperante), y con mayor o menor gravedad según las zonas geográficas y el ámbito rural o urbano. El problema de la vivienda es pues constante e incluso agravado —desde luego, como se verá, no por casualidad— en los momentos de mayor crecimiento económico. Así, es dado que este crecimiento económico —y con él el del precio de la vivienda— ha supuesto el incremento de clases desfavorecidas —ciertamente que en los últimos años de forma segmentada por razón de la edad— a las que les ha sido todavía más difícil encontrar vivienda, sea en propiedad o incluso alquiler. A esto no es ajeno —como es bien notorio— el que nuestro crecimiento haya estado desde hace decenios basado en la construcción inmobiliaria y el turismo, es decir, construcción de edificios de alojamiento o de viviendas pero no para satisfacer el legítimo derecho a una vivienda digna de toda persona o familia, sino otro tan legítimo —pero que no soluciona el derecho constitucional a la vivienda— como es el de la promoción empresarial inmobiliaria.

Esto ya creo que permite afirmar que se debería diferenciar claramente entre lo que es construir vivienda social para tener un parque susceptible más que de venderse de arrendarse, o ponerla a disposición de la ciudadanía necesitada a través de otros negocios jurídicos que se indicarán. Y por otro lado completamente distinto, estaría la política de financiación que puede atender a medidas de fomento —incluso económico— o a otras finalidades como facilitar la adquisición de vivienda (no necesariamente protegida o social), para lo que también están ciertas desgravaciones en el IRPF y que, en todo caso, solo muy genéricamente permite hablar de política de vivienda social, pues también debería diferenciarse entre lo que es la política de vivienda y creación de vivienda social. Aunque ciertamente que en la medida que sea más fácil acceder a una vivienda, será más innecesario el fomento de la vivienda protegida o social.

El pretender dar respuesta desde el Derecho al problema de la vivienda requiere ya inicialmente concretar unos presupuestos básicos como son a qué clase de vivienda puede o quiere accederse, por quién (no son lo mismo las necesidades, ni la forma de acceso, del joven que se emancipa, que las de la familia ya constituida aunque sea monoparental) y con qué titulación, al poderse distinguir entre acceso a la propiedad o a otras formas —estables y duraderas— de goce y disfrute de la vivienda protegida. Además, debería distinguirse si se configura como un auténtico derecho subjetivo a la vivienda (delimitando claramente los presupuestos de su ejercicio, al modo como pueda serlo la sanidad o la educación, los otros pilares del Estado del bienestar), susceptible de alcanzarse incluso en tiempo de crisis, o simplemente la vivienda como mero posible resultado (ni siquiera exigible como tal) de un conjunto de normas de distinta índole que facilitan el goce de la vivienda o simplemente su construcción o financiación. No pueden desconocerse tampoco la incidencia del suelo en el precio final y la muy distinta legislación autonómica sobre el suelo, la configuración y obten-

ción de suelo destinado a vivienda protegida e incluso sobre la forma de apropiación, es decir, la regulación sobre derecho de superficie y propiedad horizontal.

Con estos presupuestos, los problemas que se presentan en la práctica y las soluciones que podrían ser factibles requieren distinguir:

- a) *La vivienda «bien de inversión» de la «vivienda centro vital de la persona o familia», es decir, satisfecho como derecho subjetivo garantizado constitucionalmente a la vivienda. Todo puede aparecer relacionado, pues en la medida en que se pueda acceder a la vivienda libre será menos necesaria la vivienda protegida; aunque, en todo caso, la vivienda como «bien de inversión», más que con la vivienda en sí está en relación con la política económica, es decir, la creación de vivienda social debería separarse en la medida de lo posible de los ciclos económicos, aunque sin duda influirán, pues su construcción también requiere de financiación.*
- b) *Las distintas necesidades de vivienda a lo largo del periplo vital, desde la vivienda para emanciparse a la vivienda familiar y la vivienda para la tercera edad. Deberían fomentarse distintas tipologías de vivienda, tanto en metros cuadrados útiles como servicios colectivos por su muy distinta finalidad, aunque todas sean protegidas. Y, desde luego, será básica la forma de acceso que podría ir desde el *arrendamiento temporal* (cinco años prorrogables por otros tantos o anualmente, para jóvenes, o con prórroga tácita, para la vejez), *al acceso a la propiedad o arrendamiento de larga duración o incluso con opción de compra para las familias.**
- c) *La irregularidad de los ingresos a lo largo de la vida laboral, por otra parte no muy larga, pues a la avanzada edad en la que se logra un contrato de trabajo indefinido (o estable que permita plantearse la adquisición de una vivienda y formar el núcleo familiar) se une la pronta edad a la que se prejubilaba (de forma *cuasi-forzosa*) un gran número de ciudadanos desde hace unos decenios en España y, hoy por hoy, nada indica que vaya a desaparecer, sino a incrementarse al menos temporalmente. El plazo entre ambas situaciones difícilmente alcanza el cuarto de siglo o tres decenios (de los 30 a los 60 años), cuando la cuota mensual hipotecaria llega a sobrepasar dicho plazo. Esta situación debería influir en los plazos máximos de hipoteca; en la cobertura oficial (incluso aunque a *posteriori* se pudiera recuperar lo satisfecho por la Administración Pública) para caso de impago, *v. gr.* mediante una cantidad para la cobertura de un seguro de desempleo; en la imposición, cuando se crea una línea oficial de financiación a la vivienda, de límites en comisiones, incluso de tipos de interés o imposición de un tipo de interés fijo (sobre todo si ya está subvencionado oficialmente un tramo del mismo). Y, por tanto, frente a las ineficientes actuales subvenciones o ayudas a fondo perdido debería optarse, con menos gasto público y más garantía para el adquirente e incluso para la Entidad financiadora, por el fomento de medidas de cobertura o aval que permitan hacer realidad los posibles *aplazamientos durante el tiempo de paro, o incluso que los intereses durante dicho tiempo corran a cargo de la Administración Pública o del ya dicho seguro de cobertura de desempleo.* Este podría contratarse o estar garantizado —de ser colectivo— con gasto público inferior al que conlleva una subvención inicial³, de dudosa utilidad para el adquirente —por estar ya trabajando—, que muy escasamente disminuye la cuota, si no es vía para que se diluya la subvención con otros costes hipotecarios o de precio de adquisición de la vivienda. Parecería algunas veces que el*

- precio se fija en razón a la cuota hipotecaria que se puede pagar, no al valor de la cosa —es decir, casa o vivienda— en sí.
- d) *Debería distinguirse en qué medida debe fomentarse el acceso a la propiedad y en qué medida lo que se debe garantizar es la vivienda con carácter vitalicio (de larga duración o simplemente temporal si es la primer vivienda para emanciparse);* al efecto, están los derechos reales limitados de goce y uso, que pueden ser tanto de carácter vitalicio como temporal, e incluso con disposición controlada por parte del titular, y también, los derechos personales, como el arrendamiento protegido, de larga duración o con prórroga indefinida —incluso tácita— y el arrendamiento con opción de compra como vía para poder pasar desde el mero arrendamiento a la propiedad.
- e) Desligar en la medida de lo posible que la vivienda protegida tenga que ir unida a los ciclos económicos, es decir, debería ser anticíclica y, desde luego, impedir la especulación (inherente al suelo⁴ y, por tanto, también presente en la vivienda protegida desde el momento en que pueden descalificarse *ad libitum*, prácticamente, las de promoción privada) y *facilitar mecanismos para que el suelo destinado a vivienda protegida permanezca como tal perpetuamente, la vía más adecuada sería el derecho de superficie.*
- f) *La financiación hipotecaria, la refinanciación y la ejecución hipotecaria deberían contemplar expresamente la vivienda protegida.* No puede desconocerse que tiene un límite máximo de precio, que debe destinarse a domicilio habitual y permanente y que incluso, según su modalidad, el titular no puede tener más de unos determinados ingresos o incluso tiene que ser persona física.

Sobre estos puntos que acabo de exponer y, desde luego, básicamente desde una óptica contractual, es desde donde se consideran los epígrafes que siguen.

2. BENEFICIARIOS SIN RECURSOS SUFICIENTES Y POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN

El primer problema para poder dar solución al derecho constitucional a la vivienda es el de la falta de recursos económicos suficientes de los posibles adquirentes o beneficiarios de los programas de vivienda de la Administración Pública o entes u organismos dependientes de ella que actúan de promotores. Y es que, para bien o para mal, hoy lo que hay es exceso de vivienda construida⁵.

La posible solución, o consideración de los instrumentos jurídicos que puedan resolverlo o paliarlo, debe partir de la necesaria segmentación de la amplia gama de potenciales adquirentes. Así, debería atenderse no solo a sus ingresos, sino a sus expectativas vitales derivadas de su edad y/o estado civil, a lo que se une que habrá los que tienen nulos ingresos —sea por su situación laboral u otras situaciones de desvalimiento, por carencias físicas o psíquicas o de violencia de género, etc.—, junto a los que pueden destinar parte —aunque sea escasa— de sus ingresos pero que, por su escasa cuantía (puede que escasamente supere el salario mínimo inembargable) o inestabilidad laboral, necesitan de una sobre-garantía (afianzamiento de terceros, de ordinario los progenitores) al financiarse en el Mercado Hipotecario, es decir, a través de Bancos o Cajas de Ahorro, incluso aunque estos actúen como meros intermediarios de una línea oficial de crédito a la vivienda.

No todos son pues problemas de financiación o, al menos, a ello debe añadirse la distinción entre *situaciones temporales* (en algunos casos de violencia de género) y *situaciones de duración indeterminable* (desvalimiento personal). Y junto a estas situaciones de carácter tem-

poral están las que derivan de la *imposibilidad de prestar una sobre-garantía* (es decir, un afianzamiento de terceros), incluso aunque no se financie el cien por cien del precio de adquisición, situación que en realidad no debería ser tal si ya la vivienda cubre más del importe del préstamo, por lo que también debería legislarse sobre cuándo y cómo pueden exigirse dichos afianzamientos personales o seguros de cobertura de pago del préstamo, tratándose de vivienda protegida.

Ante estas situaciones que en realidad delatan y quedan unificadas por la imposibilidad de acceder a la vivienda, cabe distinguir las situaciones de absoluta falta de medios, las situaciones temporales de necesidad de vivienda —pero que no requieren el tener que acceder a la propiedad o uso indefinido de una vivienda— y, finalmente, aquellas en las que el adquirente sí podría ir pagando regularmente —al menos en tanto no esté en el paro— la cuota mensual hipotecaria pero que por su situación laboral se le exigen unas garantías adicionales (fiadores o cobertura de impago de las cuotas), o se le niega la financiación hipotecaria por la restricción de la financiación. Así, cabría paliar los problemas, aunque sea limitadamente, con las siguientes figuras jurídicas:

a) *El comodato y el precario*. Objeto de amplia jurisprudencia⁶ y discusiones doctrinales, en orden a concretar cuándo se da uno u otro, sobre todo en su forma más habitual, es decir, el supuesto de hecho que se da cuando los padres facilitan al hijo que decide vivir en pareja una vivienda de su propiedad y que luego estos padres quieren recuperar si no es su hijo el que continúa ocupándola en caso de ruptura matrimonial o de la pareja.

Para la aplicación de dichas figura jurídicas en el uso de la vivienda protegida, la diferencia esencial entre comodato y precario está en si se presta para un uso concreto, —v. gr. ocupación por derribo de la vivienda— o si, simplemente, se permite ocuparla como un acto de mera tolerancia o a precario, contemplado en el art. 82.3 Ley del Derecho a la Vivienda de Cataluña.

Ambos, comodato y precario, están presididos por la nota de la gratuidad, art. 1740 CC y no tienen una finalidad que vaya más allá de dar solución a supuestos muy concretos de derecho a la vivienda temporal o, incluso, momentáneamente.

A los efectos que aquí nos interesan, el comodato —art. 1749 CC— respondería a aquellas situaciones en que debe satisfacerse *un uso concreto y con una finalidad muy determinada*, v. gr. situaciones de emergencia por hundimiento de la vivienda o similares, durante un periodo de tiempo indeterminado pero determinable por la causa a la que responde. Es decir, desaparecida la causa cesaría el comodato (una vez reconstruidas las viviendas o comprobada su habitabilidad, en el ejemplo puesto).

El precario, en cuanto supuesto de mera tolerancia, podría satisfacer los supuestos tanto de mínima estancia —situaciones de marginalidad extrema— como los de duración indefinida aunque previsiblemente corta.

En todo caso, reitero, aunque útiles o necesarios incluso para casos concretos, no son figuras para dar solución a la necesidad de vivienda, sino para solucionar el problema de tener alojamiento temporal de personas muy concretas.

Distintos son los supuestos que considero a continuación —también referidos a la vivienda protegida de promoción pública— en que se puede alcanzar la propiedad (aunque sea diferida en el tiempo) y obviar los problemas de financiación, así:

b) *El contrato de acceso diferido a la propiedad*. Una de las vías tradicionales con las que solucionar el problema de la vivienda era mediante los contratos de acceso diferido a

la propiedad. En virtud de ellos, el Ente, o Administración Pública promotora, cobraba una cantidad periódica mensual y únicamente se transmitía la propiedad al momento de haberse pagado la totalidad (vid. SSTS, Sala 4.ª, de 8 de julio de 1981 y 19 de mayo de 1982). No se trata pues de venta con precio aplazado dado que la propiedad la sigue ostentando la Administración u ente promotor.

Su utilización —ahora justamente que se dan notorios problemas de financiación— tendría como ventajas el que por tratarse de una Administración Pública, o ente de ella dependiente, no habría problemas de dobles ventas, embargos, etc.; que el adquirente no necesitaría hipotecarse y bastaría poder pagar la cuota periódica y, además, el derecho —derivado del contrato de acceso a la propiedad— sería transmisible a los herederos, si bien, ciertamente, no se sería propietario hasta el total pago. Sin embargo, podría anticiparse y el precio ya estaría concretado en el momento de la venta, por lo que no le afectarían los vaivenes de la inflación (ni, desde luego, tampoco los de la deflación, bastante infrecuente). En la práctica se dan las ventajas de ser «propietario» sin tener que obtener financiación para satisfacer el precio que, por otra parte, ya queda fijado definitivamente al concertarse el contrato de acceso diferido a la propiedad.

Esta fórmula —que fue realmente útil para adquirir sin tener que acudir a financiación ajena— está desaparecida de la misma forma en que desapareció la financiación por los promotores privados mediante el libramiento de decenas de letras de cambio (tantas como vencimientos mensuales o trimestrales); con la financiación mediante el libramiento de letras de cambio al comprador, con la garantía de una condición resolutoria explícita, la financiación correspondía obtenerla al promotor. Esta financiación del vendedor venía dada por el descuento bancario de las letras libradas al adquirente. Con este mecanismo la entidad bancaria contaba, al descontar las letras de cambio, con la solvencia del comprador y del vendedor (que era quien las descontaba y cuya solvencia era lo relevante para la entidad bancaria). Así, en caso de impago por el adquirente de la vivienda, podía acudir en vía de regreso contra el promotor librador. El adquirente únicamente tenía que aceptar las letras de cambio (con sus gastos de timbre) sin hipotecarse, con el precio ya fijado definitivamente y siendo ya propietario a todos los efectos, pudiendo, por tanto, enajenar a terceros o transmitir a sus herederos, que podrían continuar pagando las letras de cambio pendientes o anticipar el pago.

- c) *La copropiedad*. Puede tener considerable utilidad cuando lo que se necesita es financiar un porcentaje escaso, justo lo que no puede financiarse por superar el límite (del 80 %) establecido por la Ley del Mercado Hipotecario de 1981⁷. Aparece como complemento a la financiación crediticia pero su propia existencia es lo que garantiza el poder obtener la financiación necesaria para pagar el resto de la copropiedad. Esta es una de sus posibles utilidades aunque no la única, dado que también podría contemplarse como vía con escaso importe para poder acceder inicialmente a la propiedad de la vivienda, sin perjuicio de irse adquiriendo más cuota en el condominio sucesivamente, y, todo ello, ajustado con los mecanismos que permitan a la Administración promotora el resarcirse de su importe (actualizando precio de adquisición del resto del condominio, intereses aunque sean muy reducidos, etc.), aunque ello no se produzca hasta el momento de la enajenación.

Tiene como ventaja que se es ya propietario y, por tanto, en la misma medida en que se revalorice la propiedad se revaloriza la cuota, y, desde luego, es transmisible a los

herederos. Desde la óptica sociológica de ser propietario —titularidad dominical tan deseada por el adquirente de vivienda que huye del arrendamiento por considerarlo como un fondo perdido en que se paga para no tener nada, en expresión tan coloquial como impregnada en la mente del ciudadano español—, en efecto, se tendría —y podría inscribirse registralmente— una cuota del dominio.

- d) *La venta a carta de gracia*. Figura típica catalana que en no pocas ocasiones encubría la garantía de un préstamo usurario. Su modificación por Ley 29/1991, de 13 de diciembre, con la finalidad de fomentar el acceso a la vivienda de tipo social, en efecto, permite que, sin tener que pagar el total precio, se pueda acceder a la vivienda al facilitarse la redención en cualquier momento durante el plazo de vigencia de la calificación.

3. DERECHOS PERSONALES Y REALES DE GOCE Y DISFRUTE DE LA VIVIENDA

Si se acepta que el Estado, y las CCAA en cuanto competentes en materia de vivienda, tienen como obligación facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos, que no es lo mismo que hacerlos propietarios (con posibilidad incluso de especulación —aunque sea limitada— al poderse descalificar si es de promoción privada), la cuestión que cabe plantearse ahora es qué derechos de carácter personal o real pueden satisfacer de modo temporal o vitalicio el derecho a la vivienda.

Al efecto, debe diferenciarse entre arrendamiento y usufructo, sin perjuicio de que dentro de cada modalidad puedan modularse varios pactos ya tipificados, cuando menos socialmente, así:

- a) *El arrendamiento*. Tradicionalmente ha sido una de las vías que ha reconocido la legislación protectora como forma de goce de la vivienda, de suerte que se contempla expresamente el arrendamiento de viviendas de protección oficial en la LAU'94, DA 1.^a, fijando un plazo propio de 25 años (a falta de financiación), distinto del de 30 años del grupo normativo de 1978. Su línea es continuista respecto del grupo normativo del 78 al partir de la construcción de edificios destinados por entero al arrendamiento, consecuencia lógica de la previsión legal de diferenciar entre construcción para destino exclusivo al arrendamiento y construcciones para su venta. Esta orientación debe entenderse superada con los nuevos Planes de Vivienda y, sobre todo, con la reciente Ley de Derecho a la Vivienda de Cataluña al permitir la calificación como vivienda protegida de viviendas aisladas, que pueden ofrecerse en cualquiera de las modalidades susceptibles de dar alojamiento.

Como mero *excursus* cabe indicar que el arrendamiento también podría ser solución para los supuestos de viviendas adjudicadas por impago en que incluso el mismo que ha perdido la propiedad pudiera continuar como arrendatario, lo que necesariamente exigiría una considerable diferencia entre canon arrendaticio y cuota mensual hipotecaria. Entre las ventajas que presenta el arrendamiento están el que puede acceder al Registro de la Propiedad, aunque sea un derecho personal, y es obvio que, para acceder a la vivienda, aunque solo sea a su uso (que puede ser duradero y estable), no se requiere de ninguna financiación y, además, al ser una renta limitada, como corresponde a la vivienda protegida —pues no es sino un porcentaje sobre el precio máximo de venta de la vivienda—, implica una mayor facilidad para poder satisfacerlo y además favorece la movilidad territorial.

El arrendamiento es una forma de acceso a la propiedad cuyo fortalecimiento ha sido una preocupación constante del legislador y de todas las Administraciones en los últimos decenios, desde luego, con escasos resultados⁸, seguramente fracasado por la facilidad —hoy, finales del 2008, acabada— de acceder a barata financiación que permitía adquirir en propiedad y, en consecuencia, descartar el arrendamiento, pues por escaso mayor importe se podía ser propietario. Por lo expuesto creo que dos cuestiones deben tenerse presentes, para que el arrendamiento pueda apreciarse por el ciudadano necesitado de vivienda:

1.^a - Que la renta tiene que ser sensiblemente inferior al precio que como cuota mensual de préstamo hipotecario debería satisfacerse para adquirir la propiedad de una vivienda. Desde luego, tratándose de renta limitada como exige la legislación de viviendas protegidas, no debería suponer especial problema lograr esta finalidad.

2.^a - Que el arrendatario pueda acceder a la propiedad de la vivienda arrendada, a ser posible a voluntad del mismo, sobre todo en la fijación del momento en que podrá ejercitar la opción. Quizás la mejor conjunción sería la de arrendamiento de larga duración o con prórroga forzosa indefinida con opción de compra.

Para dar solución a estas dos cuestiones que acabo de exponer cabe distinguir las dos figuras siguientes, contempladas —ya en cierto modo— por el Decreto 152/2008, de la Generalitat de Cataluña, de 29 de julio, por el que se regula la vivienda concertada y la vivienda en alquiler con opción de compra. Así:

* *Arrendamiento de larga duración y/o con prórroga tácita indefinida (o pseudo censo enfiteútico)*. La legislación arrendaticia de 1964 consagró el arrendamiento con prórroga forzosa que, aunque resolvió el problema de la vivienda en aquel momento, siquiera fuese limitadamente, a la larga, devino —sobre todo a partir de los años 80— en un problema, pues a la escasa renta que percibía el propietario se unía el también mínimo gasto que hacía en el mantenimiento del edificio. No cabe olvidar que la declaración del estado de ruina no dejaba de ser una de las causas de desahucio⁹.

El conocido como Decreto Boyer¹⁰ permitió que no tuviese que pactarse imperativamente la prórroga forzosa, lo que permitió restablecer al arrendamiento en su verdadera estructura y función. Hasta entonces el arrendamiento con prórroga forzosa permitía que prácticamente pudiera equipararse —en su función práctica— con el censo enfiteútico, pues había un propietario que debía soportar indefinidamente al arrendatario y este que pagaba un canon o renta que más parecía (por su escasa cuantía) un reconocimiento de la propiedad que no una verdadera renta equivalente al valor de lo que se disfrutaba. Sin olvidar que, además, el arrendatario podía adquirir la propiedad caso de transmitirse por un precio muy alejado del de mercado (art. 53 LAU'64).

El que se suprimiera el carácter imperativo de la prórroga forzosa no quiere decir que no pueda fijarse por un plazo temporal, o incluso de forma indefinida si es voluntad de los contratantes. Por tanto, entiendo que en materia de vivienda protegida debería fijarse un largo plazo (bien pudieran ser los 10 años que para los suelos libres fija el Decreto catalán 152/2008) de duración del arrendamiento o que fuera prorrogable tácita y anualmente a voluntad del arrendatario hasta un plazo máximo que puede ser el de los diez o quince años o hasta alcanzar una determinada edad. El arrendamiento, desde luego, debe dar estabilidad al arrendatario, pues no se trata solo de ocupar dicha

vivienda, sino de las relaciones que pueden trabarse en el barrio con todas sus consecuencias laborales, vecinales, colegiales si se tienen hijos menores, etc.

En suma, el arrendamiento de vivienda protegida¹¹ debe contemplar tanto la limitación de renta como la duración no ya mínima sino prolongada, quizás más unida a alcanzar una determinada edad que a unos plazos concretos y, desde luego, a voluntad del arrendatario el que anualmente se vaya prorrogando el arrendamiento.

**** El arrendamiento con opción de compra.** La crisis de venta de la vivienda libre unida a la escasez de financiación ha llevado a que los propios promotores hayan acudido a la figura del arrendamiento con opción de compra¹². Debe destacarse que cuando la opción es cláusula o pacto adicional del arrendamiento puede durar tanto como el mismo arrendamiento e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

En el arrendamiento con opción de compra debe distinguirse claramente: a) El momento en que se fija el precio de adquisición, necesariamente al celebrarse el arrendamiento, salvo en las viviendas protegidas en que al poderse determinar legalmente podría deferirse al momento de ejercicio, dado que sería perfectamente determinable. Pero también debe destacarse que en este caso el adquirente sufre los vaivenes del precio de la vivienda, oscilantes como pocos en tiempos de crisis; b) El porcentaje que de la renta satisfecha se imputará como pago anticipado del precio, debería si no es total ser muy aproximado a la total renta que se satisfaga; y c) El plazo para el ejercicio que debería ser no solo el de la total duración del arrendamiento, sino un plazo sobreañadido por si se necesita financiación o, simplemente, contrastar las posibilidades de adquirir o volver a arrendar.

***** La masovería urbana,** como la venta a carta de gracia, no son sino instituciones tradicionales catalanas, caídas en desuso pero que el legislador ha querido revitalizar con finalidades manifiestamente distintas a aquellas con las que nacieron pero que bien podrían ser útiles, como una medida más, para acceder a la vivienda, sobre todo la masonería urbana en el ámbito de las poblaciones rurales.

b) *El usufructo.* Tradicionalmente no se ha contemplado nada más que la propiedad o el arrendamiento, es decir, un derecho real pleno o simplemente un derecho personal; sin embargo, como figura que podría resolver varios problemas presentes en el disfrute de la vivienda está el usufructo (con el que podría alcanzarse —sin llegar a serlo por no estar admitida— una figura similar a la propiedad temporal anglosajona), al que incluso podría añadirse la facultad de disposición debidamente delimitada. Así, podrían solucionarse los siguientes problemas:

1.º - El del precio, al no tenerse que satisfacer el valor de la nuda propiedad, que por otra parte conservaría el transmitente (o Administración o ente dependiente actuante). También, y según los casos, puede ser gratuito; así quizás podría ser en los de corta duración o para causas concretas.

2.º - Su estabilidad e inscribibilidad al tratarse de un derecho real de uso que, además, permite transmitirse (*inter vivos* o *mortis causa*, art. 561-9 CCCat.) durante su plazo de duración (no necesariamente tiene que ser vitalicio, sino que podría durar un plazo similar al de duración de la vida útil del edificio o vivienda), al haber dejado de ser personal (a diferencia del Derecho romano).

3.º - El derecho de adquisición preferente del nudo propietario, contemplado en el art. 561-10 CCCat., que permite el control de las transmisiones.

4.º- Uniéndole la *facultad de disposición* (arts. 561-21 a 561-24 CCCat. aunque alcanzables idénticos efectos por vía convencional en el CC español) no del derecho de usufructo, sino de la total finca —incluida por tanto la nuda propiedad—, aunque se sujetase al previo asentimiento del nudo propietario y cobro del valor de la nuda propiedad en el momento de la enajenación, sería también un modo de disminuir el precio de adquisición y, sin mermar el disfrute del adquirente —equivalente a la propiedad, al ostentarse los derechos de uso y goce y el de disposición—, se lograría retener por la Administración actuante el control sobre las transmisiones al tener que prestar su asentimiento, que incluso podría darse por adelantado para actos concretos, por su naturaleza o cuantía.

4. EL DERECHO DE SUPERFICIE: SU INFLUENCIA EN LA TITULARIDAD DEL SUELO Y EN EL PRECIO DE TRANSMISIÓN

Acabo de referirme al usufructo de disposición en el que no hay propiedad dividida. Tampoco la hay en el derecho de superficie, entendido como derecho real limitado (así configurado en la amplia regulación catalana, arts. 564-1 a 564-6 CCCat.) y no como forma enfiéutica. En ambos puede disminuirse el precio de adquisición al no adquirirse en un caso la nuda propiedad y, en el otro, el derecho de superficie, el suelo.

El derecho de superficie es evidente que quiere revitalizarse como forma de facilitar la construcción y explotación de viviendas protegidas¹³. Su utilidad resulta evidente al conservarse la propiedad del suelo (con la consiguiente limitación a la posible especulación), pues solo se transmite la propiedad separada sobre el edificio construido o por construir. Cabe destacar que puede concederse a la misma constructora-promotora la facilidad de cobrarse mediante la explotación del edificio dividido horizontalmente; esta posibilidad de división horizontal del edificio y la enajenación de las entidades resultantes es una de las cuestiones que quedan resueltas en la nueva legislación civil catalana, así, art. 564-4.2.c) CCCat., posibilidad que puede encontrar dificultades en el CC al considerarse el suelo como elemento común —art. 396 CC—, pero que podría superarse consintiendo el propietario del mismo a conceder el derecho de superficie.

¿Qué ventajas e inconvenientes puede presentar el derecho de superficie como modalidad de goce de una vivienda protegida? Al efecto, cabe distinguir lo siguiente:

- 1.º - *El carácter unitario del derecho de superficie*¹⁴. No cabe ya distinguir con la nueva legislación del suelo entre superficie urbana y urbanística; además en Cataluña estaría la nueva regulación civil ya dicha, por lo que debe entenderse superada la STS de 26 de noviembre del 2002 y la discusión doctrinal, nacida en gran medida por la discrepancia entre la legislación del suelo y el Reglamento Hipotecario, no obstante que este no era sino una mera norma reglamentaria. Aunque, desde luego, cabía entender que con sus limitaciones es como únicamente podía acceder al RP cualquier derecho de superficie que no fuere el urbanístico, sin ser tampoco fácilmente aceptable. Pero por la finalidad del presente estudio no es hora de entrar en estos debates que, reitero, parecen haberse resuelto a favor del carácter unitario.
- 2.º - El derecho de superficie únicamente cabrá sobre los *suelos de dominio privado o patrimoniales*, es decir, que no sean dominio público, pues aquí habría que acudir a la concesión administrativa¹⁵.

- 3.º- Su larga duración (hasta 99 años en el CCCat., art. 564-3.2.a)) prácticamente coincidiría con la *vida útil del edificio*. Una cosa es que los edificios al cabo de 99 años sigan en pie y otra bien distinta es que sus distintos pisos o entidades puedan seguirse utilizando o considerándose susceptibles de utilizarse. Bastaría recorrer los edificios del casco antiguo de nuestras poblaciones y ver su fecha de construcción y estado actual de sus viviendas y elementos comunes, al margen la fachada y la cubierta que pueden seguir cumpliendo su función, pero no así otras instalaciones.
- 4.º- La propiedad separada sería sobre el edificio, ya he señalado que *susceptible de dividirse horizontalmente y explotarse por entidades*, por lo que disminuiría el precio al no tenerse que enajenar o computar el valor del mismo. Tanto el titular del derecho de superficie, como el del suelo, podrían pactar el régimen de sus derechos respectivos (vid. art. 564-4 CCCat., sobre régimen libremente pactable), pudiendo acordarse la limitación de la disponibilidad de los superficiarios.

Su asimilación al censo enfiteútico está contemplada en el art. 564-4.5 CCCat.

En todo caso, creo que el derecho de superficie es solo útil como medida para explotar en arrendamiento o en el propio derecho de superficie, mientras que prácticamente idénticos efectos y con más amplitud sobre los suelos recayentes podrían lograrse, con el usufructo, debidamente modulado, con facultad de disposición.

El gran problema del derecho de superficie será el de la financiación tanto del propio derecho, así para construir el edificio —aunque sea da en la práctica para otras finalidades que no son la construcción de edificios para viviendas—, como para su ulterior transmisión.

5. VIVIENDAS LIBRES CONVERTIDAS EN PROTEGIDAS

En su momento se admitió la «conversión» de viviendas libres e incluso de protección oficial en segunda transmisión como *viviendas de precio tasado*, que no eran viviendas protegidas aunque gozaban de ciertos beneficios y obligaciones —no prohibiciones de disponer— de no vender por cinco o diez años. Según el Plan de Vivienda, hoy parecería que ante la descomunal cifra de viviendas libres (entre 800 000 y 1 500 000, según los cálculos y la inclusión de solo las de nueva construcción o también las usadas) en espera de comprador y la dificultad de acceder a las mismas se quisieran reconvertir en protegidas o en vivienda concertada¹⁶.

Al efecto, cabría alegar que no hay nada que objetar, pero con condiciones, pues parecería beneficioso que si reúnen los requisitos para *calificarlas como VPO* (superficie máxima, precio máximo de enajenación, etc.) y dado que no tienen que ser bloques o edificios enteros que así se califiquen, sino unidades o entidades concretas, que así se haga, pero desde luego, respetando escrupulosamente la legislación ya vigente.

La reconversión en *vivienda concertada* con precio intermedio entre la VPO y el mercado libre no dejaría de ser una extensión de la protección a la vivienda, plausible según las circunstancias, lugar y tiempo en que se aplique, aunque, en todo caso, muy discutiblemente puede decirse que se protege al adquirente y no al que tiene necesidad de vender, para lo que bastaría con rebajar los precios. En cualquier caso, demuestra la necesidad de regular una verdadera acción o fomento de la vivienda protegida y de segmentar claramente qué y a quién se quiere proteger o hacerla accesible la vivienda.

Como indicaba al principio, resulta muy discutible el precio en base al Módulo Básico Estatal (MBE) por la gran diferencia de precios entre las distintas poblaciones de las diferentes CCAA y las muy distintas necesidades de la población de cada una de las mismas. No

desaparece la gran diferencia por razón de las zonas que pueden crearse o existir y la diferencia que pueden fijar las CCAA.

La cuestión sería ir más allá de los Planes de Vivienda, que deberían ser de eminente contenido financiero, para definir por ley —en lo que competencialmente puede todavía legislar el Estado— una nueva política de vivienda que supere la ya obsoleta legislación del 78 y, desde luego, debería distinguir claramente entre beneficiarios —por razón de edad y necesidades (emancipación, exclusión social, situaciones transitorias, etc.)—, tipología de vivienda, posibilidad de descalificación y fórmulas de acceso a la vivienda.

Los ingresos, que reiteradamente parecían la esencia de la regulación, no deberían ser sino algo relativo cuando se ha demostrado que, incluso con ingresos varias veces superiores al IPREM, hasta el 6,5 para el régimen concertado¹⁷, el acceso a la vivienda resulta prácticamente imposible para amplísimas capas de la sociedad.

Sí debería ser esencial, salvo que se adquieran por personas jurídicas, con objeto específico para destinarlas a arrendamiento, que junto a solo poder adquirir personas físicas se tuviese que destinar a domicilio habitual y permanente y, desde luego, no fueran descalificables, pues una cosa debería ser la ayuda financiera a la adquisición de la vivienda y otra muy distinta el acceso a la vivienda protegida, siempre a disposición del ciudadano en condiciones asumibles cuando la necesite.

6. TASACIÓN INMOBILIARIA Y MERCADO HIPOTECARIO

La tasación inmobiliaria es imprescindible para toda clase de vivienda sea o no protegida, sobre todo por la amplitud de la descalificación. Distinto sería si no pudiese descalificarse, dado que su precio máximo sería el valor de tasación.

Ya he señalado también cómo la legislación del Mercado Hipotecario garantiza que las viviendas sociales puedan entrar en dicho mercado hipotecario¹⁸. El problema, no obstante, subsiste —en la medida en que no haya financiación—, lo que demuestra la conveniencia de que no tenga que satisfacerse el precio íntegro al momento de adquirirse, y ello podría evitarse acudiendo a otras modalidades que no impliquen el pago de contado al principio, *v. gr.* el arrendamiento, si bien también debe precisarse que actualmente se exige que se hipoteque el pleno dominio; en consecuencia, no todas las posible modalidades de goce de la vivienda admiten la financiación en el mercado hipotecario.

La financiación también influye en el tiempo de duración del sometimiento de la vivienda adquirida al régimen protector. No parece tampoco de especial recibo, salvo que, una vez más, se confunda financiación con acceso a la vivienda. Reitero que creo que debería quedar muy clara la diferencia entre lo que son medidas financieras y lo que es creación de vivienda accesible.

7. CONCLUSIONES

Como conclusiones creo que debe destacarse, a grandes rasgos, la necesidad de fomentar una nueva legislación que contemple claramente la vivienda como un derecho subjetivo, es decir, no confundir política de vivienda con política financiera de acceso a la vivienda, aunque puedan interferirse. También la necesidad, como ha hecho la legislación catalana, de habilitar cuantas fórmulas contractuales sean factibles, de carácter personal o real, para gozar del uso de la vivienda. Desde luego, las diversas fórmulas deben segmentar por razón de la edad, de las necesidades vitales y de los medios económicos del necesitado de vivienda, no de alojamiento por circunstancias temporales.

Desligar la vivienda, en cuanto sea posible, de los ciclos económicos, subvencionar los intereses, dar ayudas directas, etc., facilita la posible adquisición cuando el sistema financiero no tiene problemas de financiación, lo que hoy no es así. Por tanto, debería acudir a figuras contractuales que no requieran de financiación, para lo que está la figura del acceso diferido a la propiedad o el arrendamiento con opción de compra, ya conocida en otro tiempo.

La vivienda en cuanto derecho subjetivo debe separarse de la descalificación; la financiación privilegiada —o el reintegro de los posibles beneficios— no es estrictamente hacer posible —sino mediatamente— el acceso a la vivienda. Por tanto, una cosa sería una financiación cualificada que posibilitaría la vivienda a un considerable grupo de ciudadanos y que revertidos los beneficios podría descalificarse, y otra cosa distinta sería facilitar el uso de la vivienda, ahora sí no descalificable.

Notas

- 1 Se trata de la intervención en la Jornada que, bajo el título de *La nueva legislación de vivienda y la crisis inmobiliaria: la capacidad de respuesta desde el Derecho*, se celebró el día 10 de noviembre del 2008 en el Saló de Graus de la Facultat de Dret, en la Universitat de Barcelona, con ocasión de la presentación de la obra en que he colaborado, coordinada por PONCE SOLÉ, J. y D. Sibina Tomás. 2008. *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Barcelona: Marcial Pons.
- 2 Sobre lo que supusieron en aquel momento y en el devenir de la legislación protectora —incluso en materia de arrendamiento de viviendas protegidas—, debe acudir a ORTEGO GIL, P. 2006. *Las casas baratas (La obra del Instituto de Reformas Sociales)*. Madrid: Iustel, sobre todo, pp. 193-306, para lo concerniente al fomento de la propiedad y el alquiler en su contraste con la situación en Europa.
- 3 Denominada AEDE (Ayuda Estatal Directa a la Entrada) y regulada en el art. 44 RD 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; ciertamente que este importe puede destinarse al seguro de cobertura de desempleo que ofrecen las entidades de crédito, pero entiendo que debería estar casualizado y, quizá, incluso ser colectivo y suscrito por la propia Administración, por los menores costes que supondría.
- 4 Resulta esclarecedor, a pesar de ser de hace ya prácticamente tres lustros, en el ámbito de la incidencia del suelo en el precio de la vivienda, el conjunto de artículos recopilados en AA. VV. 1995. *Suelo y precio de la vivienda*, Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid. Madrid: Civitas. Sobre todo desde la óptica económica: SAN MARTÍN VARÓ, I. «Las dificultades para el acceso a una vivienda» (73-83); y también HIERRO RECIO, L. A. «Precio, rentas del suelo y gasto en vivienda», (191-200). Y desde la óptica del suelo: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. «Evolución del marco normativo del suelo. Valoración crítica» (27-41); SORIANO GARCÍA, J. E. «Urbanismo y economía: Desregulación urbanística» (43-53); y CASES PALLARÉS, L. «Inventario de problemas del suelo» (55-72).
- 5 Resulta reveladora de la situación actual, e incluso del futuro, la obra de GARCÍA MONTALVO, J. 2008. *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Barcelona: Antoni Bosch editor; y su propia web: <http://www.econ.upf.edu/~montalvo/nvivienda.htm>
- 6 La diferenciación jurisprudencial de ambas figuras puede verse, recientemente, en MARÍN LÓPEZ, M. J. 2008. «El uso gratuito por un cónyuge tras la separación o divorcio de la vivienda familiar propiedad de un tercero: ¿comodato o precario?», *Revista de Derecho Privado*, 92 (13-32).

- 7 Ha sido reformada por Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario. Así, el nuevo art. 5.1 precisa que «en ningún caso podrán ser excluidos como bienes hipotecables las viviendas de carácter social que gocen de protección pública». Y en el n.º 2, último párrafo, dice que «en todo caso se aplicará el límite máximo del 80 por ciento a los préstamos y créditos garantizados con hipoteca sobre viviendas sujetas a un régimen de protección pública». Límite, del 80 por ciento, que entiendo debe relacionarse con los porcentajes a los que alude el primer inciso y que, por tanto, no excluye que conforme al n.º 4 del mismo art. 5, pueda incluso en las viviendas protegidas alcanzar hasta el 95 por ciento.
- 8 Sobre posibles soluciones a través de los fondos de inversión inmobiliaria cabe acudir a MÉNDEZ SERRANO, M. M. 2007. *Los fondos de inversión inmobiliaria y los arrendamientos urbanos: Otra alternativa al problema de la vivienda en España*. Madrid: La Ley, particularmente, pp. 61-121, en lo concerniente a la modificación de la legislación arrendaticia al objeto de facilitar la celebración de este contrato.
- 9 Vid., al efecto, MÁRQUEZ ESPADA, C. 1991. *Manual jurídico del constructor*. Elcano: Aranzadi (95-96).
- 10 En concreto, art. 9. Supresión de la prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos, del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, de Medidas de Política Económica (BOE n.º 111, de 9 de mayo de 1985).
- 11 Vid., arts. 22-23, reguladores del programa de promoción de vivienda protegida en alquiler, RD 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- 12 Esta modalidad contractual está contemplada por el *Decret* (Generalitat de Catalunya) 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula la vivienda concertada y la vivienda de alquiler con opción a compra, y se adoptan otras medidas en materia de vivienda.
- 13 Una amplia consideración al efecto puede encontrarse en COBACHO GÓMEZ, J. A. 2008. «Reflexiones sobre el derecho de superficie urbana», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 710 (2281-2295).
- 14 Singularmente defendido por COBACHO GÓMEZ, J. A. 2008: «Reflexiones sobre el derecho de superficie urbana», *op. cit.*, (2286-2287); si bien a favor de seguir abierto el debate sobre el carácter unitario o no, puede verse EGÚSQUIZA BALMASEDA, M. A. 2008. «La aplicación del derecho de superficie de los artículos 40 y 41 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio (RCL 2008, 1260)», *Aranzadi Civil*, 14 (15-40) (impresión folio 1-21, por donde se cita). En concreto, pp. 9-11, para afirmar que aunque podría deducirse el carácter unitario no es, sin embargo, tan claro, «sobre todo cuando carecemos de reglas en el ámbito registral que restrinjan el acceso al Registro de la Propiedad de derechos de superficie constituidos bajo parámetros distintos a los que se contemplan en la legislación del suelo», a lo que cabría oponer que la legislación registral, en todo caso, regularía cómo accedería el derecho de superficie, pero no su contenido y, en todo caso, en Cataluña creo que resulta indiscutido el carácter unitario.
- 15 Lo resalta COBACHO GÓMEZ, J. A. 2008: «Reflexiones sobre el derecho de superficie urbana», *op. cit.*, (2288-2289), citando al efecto la STS de 1 de octubre del 2003 en que, constituido un derecho de superficie por el Ayuntamiento de Zaragoza sobre bienes de dominio público, no lo admite por exigir su previa desafectación.
- 16 Así lo contempla el ya citado *Decret* (Generalitat de Catalunya) 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula la vivienda concertada y la vivienda de alquiler con opción a compra, y se adoptan otras medidas en materia de vivienda.
- 17 Vid., art. 2 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- 18 Vid. NOGUERAS LOZANO, M. T. 1996. *La financiación del Mercado Hipotecario Español desde 1981*, Madrid: Uned (29-34), para los planes hasta entonces promulgados.

La necesidad de gestión del crecimiento megapolitano en el siglo XXI: planificación urbana regional y desarrollo sostenible en los EE. UU.*



La consigna primordial en el desarrollo urbano actual no consiste en el desarrollo de soluciones eficaces a las nuevas y acuciantes necesidades en la construcción de ciudades, sino más bien en la tarea colosal de reparar los efectos negativos de casi tres generaciones cuyas prioridades de planificación se generaron en una era dominada por grandes errores colectivos en lo tocante a un crecimiento ilimitado. El nuevo paradigma de eficiencia tiene como objetivo controlar la dispersión urbana, la avaricia por petróleo y los desechos materiales en un esfuerzo por contrarrestar el extraordinario impulso de una década de riqueza fósil como aspiración ardiente y abarcadora.

DROEGE, Peter (2006:131)¹

Las áreas metropolitanas no pueden resolver sus retos por sí mismas. Los condados, ciudades y suburbios operan en el marco de políticas nacionales y afrontan desafíos que sobrepasan sus posibilidades, por lo que es necesaria una nueva asociación entre instancias federales, estatales, locales y del sector privado con el fin de facilitar la reafirmación por parte de las áreas metropolitanas de sus capacidades económicas, la potenciación de una clase media fuerte y diversa, así como el crecimiento en formas ambientalmente sostenibles.

THE BROOKINGS INSTITUTION (2008)²

1. INTRODUCCIÓN

La planificación urbana y el control del desarrollo territorial son, en gran medida, competencias de los gobiernos locales tanto en Estados Unidos como en muchos países industrializados del mundo, aunque no en todos. El temprano fallo del Tribunal Supremo de los EE. UU. en el caso *Ciudad de Euclid (Ohio) contra Ambler Realty Co.*³ en 1926 sentó jurisprudencia al dar sanción constitucional a las competencias de la administración local en cuanto a zonificación y desarrollo urbanísticos completos. Desde ese momento, ciudades y condados estadounidenses han continuado ejerciendo, con carácter primario, las competencias sobre la construcción. Durante la mayor parte del siglo XX, prácticamente todos los implicados en el proceso de expansión urbana consideraron perfectamente sensata dicha distribución de competencias, por cuanto que se presuponía (y, en gran medida, se sigue presuponiendo) que el desarrollo de la construcción afectaba principalmente, si no exclusivamente, a los intereses de las comunidades locales y los vecindarios cercanos. Sin embargo, existen indicios que apuntan a un cambio manifiesto en relación con esta perspectiva, que otorga al desarrollo urbano una importancia limitada para el interés público.⁴

Solo una minoría de la población estadounidense vive en grandes ciudades, mientras que la mayor parte vive, trabaja, hace sus compras y se divierte en áreas suburbanas dispersas en un paisaje metropolitano alejado de los centros urbanos. Nos hemos convertido, al igual que está ocurriendo con otros países desarrollados europeos y asiáticos, en una nación metropolitana (y, cada vez más, megapolitana). En los EE. UU., las cien mayores áreas metropolitanas acogen el 65 % de la población nacional (entre la cual se encuentra el 85 % de los inmigrantes y el 77 % de las minorías del país), al tiempo que generan dos tercios de los empleos nacionales y tres cuartos del PIB.⁵

Estas cien grandes áreas metropolitanas contienen, asimismo, más de 9000 gobiernos locales y un tercio de ellas sobrepasan las fronteras jurisdiccionales de los respectivos estados.⁶ La práctica totalidad del crecimiento que se espera para los próximos años en este país (posiblemente 200 millones de personas más en los próximos 50 años) se localizará en solo 20 megarregiones de los EE. UU.⁷, que acogerán, en el 2040, a dos de cada tres habitantes del país.⁸ Ahora bien, aunque nos hemos convertido en una nación cada vez más megapolitana, no hemos hecho más que empezar a abordar una serie de graves y complejos problemas relativos al desarrollo sostenible regional.⁹ En este contexto, el presente artículo plantea la necesidad en los EE. UU. de un acuerdo institucional a nivel regional para la ejecución de una política megapolitana de gestión del crecimiento.

Teniendo en cuenta que tanto las ciudades como los gobiernos estatales y nacionales en los EE. UU. y en todo el mundo están comenzando a tratar un conjunto de cuestiones problemáticas relativas al desarrollo sostenible, parece probable que se produzca un cambio de paradigma en el marco de las competencias reguladoras. Es de esperar que, en los próximos años, el control sobre zonificación y planeamiento urbanístico, así como las inversiones en infraestructuras y transportes asociadas a ellos, tanto en el sector público como en el privado, operen en el seno y con el apoyo de una política central de desarrollo sostenible más amplia a escala estatal y nacional. Por ello parece inevitable que se produzcan intentos de reformas estructurales y sistémicas en la política de planificación urbanística tanto en el ámbito metropolitano como en el megapolitano. Habida cuenta del enorme crecimiento futuro proyectado para los EE. UU. tanto en lo referente a la población del país como a la edifica-

ción, es altamente probable que el debate sobre acuerdos más amplios acerca de las competencias regionales haya de limitarse a cuestiones de tiempo y grado, al diseño y análisis de potenciales pactos y formas institucionales metropolitanas, esto es, no a si tales transformaciones son o no oportunas, sino simplemente a cómo y cuándo habrán de acometerse.

De hecho, los asuntos relativos a la capacidad y la eficacia de las instituciones existentes y del actual reparto de competencias son fundamentales para el análisis de la problemática asociada al desarrollo sostenible.¹⁰ En la actualidad se observa un creciente llamamiento a ajustes en los acuerdos relativos a competencias institucionales para la planificación urbanística, la vivienda, la energía y la mejora de los transportes e infraestructuras de apoyo como antídoto contra los inconvenientes de la dispersión regional dependiente del automóvil.¹¹ Por otra parte, las distintas propuestas de aproximación metropolitana coordinada desde el ámbito regional (o incluso megarregional) a una política de planificación urbanística tanto en los EE. UU. como en otras partes de mundo parecen partir de las siguientes ideas: (1) el creciente reconocimiento de la insostenibilidad de una dispersión regional de baja densidad y dependiente del automóvil; (2) la cada vez más clara concienciación de que los programas individuales de naturaleza local para la gestión del aparcamiento, el crecimiento y la zonificación de baja densidad constituyen una causa notable de la dispersión regional dependiente del automóvil, puesto que están sometidos, especialmente en los EE. UU., a la estrechez de miras local del SPAN («Sí, Pero Aquí No»)¹² y a las preocupaciones fiscales de la ciudad; y (3) una mayor conciencia de la vital importancia que entrañan la planificación urbanística y las decisiones relativas a la inversión en construcción pública y privada, transporte e infraestructuras asociadas a dicha planificación para el consumo de energía y recursos.¹³

Asimismo, se asienta la convicción de que un crecimiento residencial mejor diseñado y de mayor densidad puede acarrear ingentes beneficios económicos para este país,¹⁴ lo cual tiene que ver con el emergente papel de la planificación urbanística como «eslabón de la eficiencia» en continuo incremento para la futura prosperidad económica de nuestras áreas metropolitanas.¹⁵ Tal y como Richard Florida apunta en su reciente obra: «Nuestra política pública debe perseguir la densidad en lugar de combatirla. Prácticamente todos los expertos en la materia coinciden en que en ella se asientan la innovación y la productividad. Durante la mayor parte del siglo hemos subvencionado la suburbanización, lo cual estimuló el consumo de automóviles y aparatos, activando así la economía industrial y posibilitando la adquisición de viviendas asequibles por parte de las familias. No obstante, también diluyó la densidad necesaria para la innovación y el crecimiento. Claro está que no todos los lugares tienen que ser como Tokio o Manhattan; seguramente bastaría con densidades del tipo de Silicon-Valley. Nada impide que sigamos teniendo suburbios, pero nuestra política económica debe comenzar a fomentar la densidad en lugar de la dispersión.»¹⁶

En resumen, existe una mayor conciencia del trascendental papel que puede desempeñar una política de planificación urbanística coordinada en el ámbito metropolitano para la creación de núcleos urbanos prósperos de alta densidad como medio para construir comunidades sostenibles en el siglo XXI.¹⁷

2. PROBLEMÁTICA DE LA EXPANSIÓN REGIONAL DEPENDIENTE DEL AUTOMÓVIL

La problemática de la expansión regional dependiente del automóvil se percibió durante el siglo XX en gran parte como un asunto de «calidad de vida» asociado a elementos tales

como la ausencia de una escala humana y la imposibilidad de abarcar las distancias a pie en nuestro extendido entorno construido, la falta de un verdadero sentido del lugar o la carencia de espacios públicos con encanto, la escasamente atractiva arquitectura de portones de garaje y el paisaje conformado por grandes aparcamientos, el tráfico congestionado, la pérdida de zonas apropiadas para los niños y para las personas de la tercera edad, o la carencia de espacio abierto y de fauna y flora naturales en las cercanías.¹⁸ Si bien todos los problemas enumerados siguen estando vinculados a la dispersión, hoy en día constituyen únicamente los más obvios, frente a aquellos otros todavía más graves relacionados con el crecimiento dependiente del automóvil en nuestro siglo XXI.

Consideremos ahora estos últimos costes, más importantes y en aumento. La comunidad científica actual advierte que se espera un calentamiento global y un cambio climático de consecuencias devastadoras a lo largo de la presente centuria, debido, en buena parte, a las emisiones de carbono procedentes del consumo de combustibles fósiles.¹⁹ La práctica totalidad de la energía utilizada en los EE. UU. se obtiene de este tipo de combustibles (por encima del 85 %), principalmente del petróleo, del carbón y del gas natural.²⁰ Este país realiza el consumo de combustibles fósiles per cápita más elevado del mundo y son estos combustibles, en especial el petróleo barato, los que impulsan la dispersión dependiente del automóvil.²¹ El consumo per cápita de gasolina en este país cuadruplica el realizado por los conductores europeos y es casi diez veces superior a la cantidad utilizada por los conductores asiáticos.²²

Nuestro modelo de desarrollo territorial regional descentralizado y dependiente del automóvil incrementa la huella urbana a una tasa varias veces superior a la de crecimiento demográfico. Ello es así incluso en áreas próximas a ciudades con tráfico fluido (según los niveles norteamericanos) como Chicago, Boston y Washington D. C. Así, por ejemplo, el área de Chicago experimentó entre 1982 y 1997 un incremento demográfico del 9,6 % frente a un crecimiento del 25,5 % en el territorio urbanizado.²³ Durante el mismo periodo, la población metropolitana de Boston aumentó un 6,7 %, mientras que su territorio urbano creció un 46,9%.²⁴ Desde 1980, el incremento del número de kilómetros recorridos por los estadounidenses a bordo de un vehículo triplica la tasa de crecimiento de la población nacional.²⁵ Como consecuencia del uso del automóvil, nuestro país (que alberga menos del 5 % de la población mundial) realiza aproximadamente el 25 % del consumo de petróleo global y produce alrededor del 45 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de automóviles.²⁶ Nuestra economía depende totalmente del petróleo, lo cual la hace especialmente vulnerable a las fluctuaciones en su precio y suministro, de tal manera que una interrupción significativa de las importaciones de petróleo (que suponen más del 60 % del consumo en los EE. UU.) podría tener consecuencias desastrosas para nuestra economía.²⁷

Así, más del 80 % del petróleo consumido en los EE. UU. se destina al transporte (principalmente a turismos y camiones), mientras que los desplazamientos en automóvil representan la mayor fuente de consumo de emisiones de GEI (alrededor de un tercio del total).²⁸ Lo que es más grave, las perspectivas de cambio de esta situación que se divisan para el futuro próximo son escasas. Antes al contrario, el consumo de combustibles fósiles y, en particular, de petróleo aumenta cada año en los EE. UU. como consecuencia, en buena parte, del crecimiento demográfico, el aumento de la construcción de viviendas, oficinas y empresas, el incremento del número de kilómetros recorridos a bordo de un vehículo y los tres millones de nuevos automóviles que se suman anualmente a las carreteras del país.²⁹

Los costes infraestructurales que sostienen tan disperso paisaje son también elevadísimos, hasta el punto de que la suburbanización del panorama metropolitano de los EE. UU. únicamente resulta asequible obviando los costes del ciclo de vida de las infraestructuras vinculadas al automóvil. El país arrastra un déficit de mantenimiento de infraestructuras que asciende a casi dos billones de dólares y cuyo incremento se estima en cien mil millones de dólares anuales.³⁰ Le dejamos a la próxima generación una infraestructura de puentes, autopistas, túneles, viaductos, vías férreas, puertos, gravámenes y redes eléctricas que debe ser renovada o reparada urgentemente. Así, por ejemplo, en los EE. UU. existen actualmente 70 000 puentes con «deficiencias estructurales».³¹ Pero a pesar de las mencionadas deficiencias en el mantenimiento de infraestructuras viarias, ningún otro país realiza un gasto per cápita en transporte más elevado.³² La cuestión es que si no se realizan reparaciones o intervenciones de mantenimiento, buena parte de las infraestructuras de transporte y servicios públicos de muchas regiones del país se vendrá abajo a lo largo del siglo XXI.³³

La dispersión urbana contribuye también al deterioro de la situación económica y la habitabilidad en los centros de numerosas grandes ciudades y pueblos. En algunos casos, la expansión urbana hacia el exterior ha tenido efectos arrolladores en los centros urbanos. Por ejemplo, solo en la última década, se arrasaron 28 000 casas en Detroit, una ciudad que ha perdido la mitad de su población desde 1950.³⁴ Del mismo modo, datos censales recientes muestran que numerosas ciudades principales continúan perdiendo población.³⁵ Este ciclo de expansión hacia el exterior y deterioro interno se está produciendo actualmente en áreas suburbanas antiguas, tal como ilustra el hecho de que existan aproximadamente cuatro mil centros comerciales abandonados en este país, muchos de los cuales se encuentran en antiguas áreas suburbanas afectadas por la continua expansión hacia el exterior.³⁶

Desde 1950, alrededor de 2,5 millones de norteamericanos han fallecido en accidentes automovilísticos, lo cual supone el doble de la cifra de bajas en combate en todas las guerras de este país, y muchos más sufren incapacidad permanente o lesiones graves por esta causa.³⁷ El tráfico congestionado y la contaminación procedente de los automóviles están detrás de diversas enfermedades pulmonares, coronarias y neurológicas, como el asma, el cáncer, derrames cerebrales, dolencias cardíacas, anomalías congénitas y patologías cerebrales.³⁸ Por otra parte, los investigadores están estudiando la correlación entre el estilo de vida sedentario propio de nuestra cultura del automóvil y los crecientes índices de obesidad y diabetes en los EE. UU.³⁹ Se sabe, además, que las altas tasas de urbanización del territorio y deforestación representan una importante fuente de emisiones de GEI, del mismo modo que el uso intensivo del automóvil constituye una causa significativa de los problemas de contaminación de aguas de este país.⁴⁰ Todo ello supone un elevado precio para lo que se está convirtiendo en una forma de viajar demasiado cara, inadecuada y saturada.

En su conjunto, la subida de los precios del petróleo, el empeoramiento en la congestión del tráfico y el mal estado de las infraestructuras suponen una grave amenaza para la futura prosperidad económica en los EE. UU. En la actualidad, pasamos ya alrededor de seis mil millones de horas al año en atascos de tráfico, lo cual representa pérdidas por valor de unos sesenta mil millones de dólares en productividad económica.⁴¹ De hecho, la productividad de los trabajadores en los EE. UU. se encuentra ya bastante por debajo de la registrada en Europa.⁴² Nuestro país es, con mucha diferencia, el principal consumidor de petróleo del mundo⁴³, de modo que la subida de su precio nos empobrecerá al provocar un aumento de los precios de la gasolina, los alimentos, las mercancías, los materiales de

construcción, los fármacos, los ordenadores y prácticamente cualquier producto o servicio de consumo. Además, la subida de precios desacelerará la creación de empleo, frenará la inversión, atenuará el gasto por parte de los consumidores y, en general, minará el crecimiento económico. Más aún, este impacto será, con toda probabilidad, mucho más notorio en los EE. UU. que en Europa o en Asia debido a su paisaje altamente disperso y a su elevado nivel de consumo de petróleo.⁴⁴

Todo indica que los desplazamientos en automóvil serán cada vez más caros y hasta inalcanzables para numerosas familias estadounidenses. Los hogares gastan actualmente entre un 20 y un 35 % de sus ingresos en transporte automovilístico,⁴⁵ de modo que a partir del momento en que el suministro alcance su punto máximo y la demanda continúe aumentando, la dependencia del automóvil resultará insostenible. Hay que tener en cuenta que en 1997 nuestro país gastaba mil millones de dólares semanales en petróleo, por lo que hoy en día, a un precio de 1,06 dólares por litro de gasolina, el gasto se dispara hasta casi los dos mil millones de dólares diarios.⁴⁶ En función de la velocidad con que aumente el precio del petróleo, existen posibilidades reales de que se produzca un colapso urbano y económico tanto en los EE. UU. como en otros países industrializados del mundo.⁴⁷ De hecho, en decenas de países de todo el mundo ya han tenido lugar violentas revueltas y protestas relacionadas con la energía y la alimentación.⁴⁸ Es posible que, en los próximos años, los precios del petróleo supongan la amenaza más grave a la estabilidad y al crecimiento de la clase media norteamericana desde la Gran Depresión del siglo XX.⁴⁹

3. EL FUTURO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS REGIONALES

Los programas de gestión del crecimiento y zonificación local han contribuido notablemente a la expansión en los EE. UU. de este modelo de dispersión regional de baja densidad, acelerando así el consumo de recursos y energía.⁵⁰ La zonificación es de naturaleza excluyente cuasi por definición, y ello es y ha sido así incluso en muchas de las grandes ciudades norteamericanas. Este tipo de desarrollo simplemente suele localizarse (o dispersarse) en zonas alejadas de los núcleos urbanos y, en este sentido, es el resultado de una mano muy visible de las políticas de planificación urbana puestas en práctica por los gobiernos locales.⁵¹ Aquellas ciudades que venden sus iniciativas de Desarrollo Verde deberían tener al menos la honradez de considerar la responsabilidad derivada de sus políticas de zonificación en las «emisiones de GEI generadas por la exclusión» que se derivan de los desplazamientos en automóvil realizados por aquellos trabajadores urbanos que se ven obligados a establecer su residencia en otros lugares, así como por los propios residentes que deben desplazarse en coche a sus lugares de trabajo.⁵²

Un reciente fallo de un tribunal estatal estadounidense referente a la zonificación contemplaba la aplicación de un «requisito de distanciamiento en línea recta» que prohibía cualquier forma de planificación de complejos plurifamiliares situados a menos de 1,6 km de otro complejo semejante dentro de la comunidad.⁵³ Se trata del tipo de medidas que con demasiada frecuencia pasan por «planificación urbana» en las comunidades locales estadounidenses. Andres Duany y Peter Calthorpe, ambos conocidos críticos de la zonificación local y defensores de un Nuevo Urbanismo menos dependiente del automóvil, han llamado la atención durante años sobre la necesidad de gestionar el crecimiento en un contexto metropolitano más amplio.⁵⁴ Como señala Andres Duany, «La planificación regional logra un aumento en la escala de la vida cotidiana de los individuos. En este sentido, la planificación en el ámbito de un único pueblo o ciudad raramente resulta eficaz, ya que los hábitos de trabajo y compras

suelen llevar a la mayor parte de la gente a cruzar las fronteras municipales. ¿De qué le sirve a una ciudad de Nueva Inglaterra impedir el establecimiento de los grandes almacenes Walmart para salvar su calle principal si en la ciudad suburbana de al lado los acogen con los brazos abiertos? Un municipio que intente limitar la dispersión se arriesga normalmente a perder base tributaria en beneficio de las ciudades vecinas. Por tanto, la planificación solamente puede tener un efecto significativo si se realiza a escala regional.»⁵⁵

Es obvio que lo dicho no es ningún secreto para quien tenga conocimientos acerca de programas de gestión del crecimiento y zonificación local. De hecho, hace años que críticos como Richard Babcock, Anthony Downs y Robert Freilich advirtieron que los programas de gestión del crecimiento y zonificación de baja densidad y de carácter local pueden provocar una fragmentación del desarrollo en toda una región metropolitana,⁵⁶ cuestión que se ha repetido con frecuencia en la literatura.⁵⁷ Nuestro problema regional en la actualidad es que el poderoso brazo del SPAN ha convertido la moderación de los antiguos modelos de «zonificación esnob» en otros patrones de zonificación que podrían definirse como «hiperexclusión con esteroides». Vivimos en un mundo donde todo salvo las zonas residenciales de lujo de baja densidad (y, en ocasiones, incluso estas) se considera un uso del terreno indeseado por la población local.⁵⁸

Lo habitual es que las inquietudes acerca del crecimiento en el seno de una comunidad local sigan una determinada dinámica política. Así, en las zonas que comienzan su desarrollo, es frecuente que los residentes y empresas existentes vean con buenos ojos el crecimiento en su fase inicial, ya que conlleva la puesta en valor de los terrenos y bienes inmuebles, el asentamiento de nuevas empresas y ciertos servicios comunes deseables, tales como una mayor variedad de opciones en cuanto a compras, restaurantes y ocio. Sin embargo, si el crecimiento se produce con rapidez, esta actitud pro-crecimiento local pronto da lugar a sentimientos encontrados una vez que los residentes se tropiezan con los efectos negativos del crecimiento continuado y la expansión dependiente del automóvil. Durante el proceso, llega un momento en que el SPAN comienza a dominar la percepción pública del crecimiento futuro, así como la política referente al proceso de zonificación y planificación local.⁵⁹

Con el tiempo, los ánimos anti-crecimiento llegan a un punto en que parece que casi todo el mundo excepto el *lobby* inmobiliario se ha convertido a la doctrina CANCAN (no Construir Absolutamente Nada Cerca de Absolutamente Nadie). En este contexto, surgen «activistas» del uso del terreno y organizaciones vecinales de mentalidad cívica con el objetivo de promover la gestión del crecimiento y el «interés público» (con frecuencia bajo las banderas de la «protección ambiental» y la «lucha contra la dispersión»), que presionan a la ciudad para que ejecute programas de gestión del crecimiento y zonificación cada vez más intensivos y restrictivos. De este modo, el crecimiento y el avance excluidos de esa comunidad suelen acabar por desplazarse a comunidades más rurales y menos desarrolladas que tengan una actitud positiva ante el crecimiento y restricciones más laxas en cuanto al uso del terreno, que además es, en todo caso, más barato.⁶⁰

Por otra parte, los programas locales de zonificación y gestión del crecimiento se aplican con el fin de mejorar la calidad de vida dentro de una determinada comunidad local, donde los controles acerca del uso del terreno pueden abordar, al menos parcialmente, los problemas internos de desarrollo fragmentado, desordenado e inadecuado. Se trata de programas de naturaleza, por lo general, excluyente y de baja densidad, por lo que suelen derivar en una dispersión regional necesaria por ley. Esta ha sido y sigue siendo una importante y bien reconocida dinámica de crecimiento local, zonificación y dispersión regional en los EE. UU.⁶¹

Así, por ejemplo, según un reciente informe sobre dispersión regional en el área metropolitana de Washington D. C., más de la mitad del terreno periférico está protegido del desarrollo suburbano convencional por diversos programas de zonificación y gestión del crecimiento que exigen parcelas de entre 1,2 y 10 hectáreas para construir una casa. Si bien estas limitaciones a la construcción rural están diseñadas para proteger los terrenos agrícolas, bosques y praderas, una visión regional de los modelos de desarrollo indica que, en realidad, muchas de estas medidas anti-expansión han acelerado el consumo de bosques y campos al empujar a los promotores hacia el exterior en su búsqueda de terrenos edificables.⁶²

La expansión dispersa de las áreas metropolitanas del país hacia anillos externos agota el terreno en estado natural (el arbolado y la cubierta vegetal actúan como importantes vertederos de carbono que reducen las emisiones de GEI), aumenta la contaminación del agua y del aire, y requiere grandes inversiones en transporte, alcantarillado, suministro de agua y tratamiento de aguas residuales para reducir los daños ambientales asociados al crecimiento. Además, incrementa enormemente el consumo de petróleo y la emisión de GEI procedentes de automóviles. Dan Silver, director de la Liga de Hábitats en Peligro de Extinción (EHL), con sede en Los Ángeles, ha propuesto a los activistas medioambientales la adopción de una estrategia que trate de dirigir el desarrollo hacia los núcleos urbanos en lugar de procurar la absoluta detención del crecimiento.⁶³ Silver apunta que más que impedir el crecimiento, las tradicionales demandas anti-dispersión simplemente lo desvían a otros barrios o suburbios.⁶⁴

En los EE. UU., la tasa de urbanización de terrenos puede triplicar o cuadruplicar la de crecimiento demográfico.⁶⁵ Teniendo en cuenta el enorme volumen de esta última tasa y la expansión del entorno construido proyectada para el país, es probable que la situación empeore en lugar de mejorar.⁶⁶ Recientes informes acerca del crecimiento en los EE. UU. indican que la población nacional, que alcanzó los 300 millones de habitantes en el 2006, podría sumar otros 100 millones de personas hasta el 2035, 150 millones más hasta el 2050 y tal vez otros 300 millones hasta fin de siglo.⁶⁷ Además, los expertos en temas de cambio demográfico y poblacional en relación con el desarrollo del entorno construido pronostican que la tendencia a la descentralización de las áreas metropolitanas de Norteamérica continuará a lo largo de los próximos años.⁶⁸

Por otro lado, se espera que el crecimiento demográfico en los EE. UU. provoque un aumento espectacular en el consumo de recursos y energía. Tanto es así que, por mucho que reciclemos, hinchemos los neumáticos, apaguemos las luces y usemos bolsas de tela para la compra, no parece que ninguna de estas medidas vaya a ser suficiente para salir del atolladero.⁶⁹ Reflexionemos sobre las siguientes estimaciones: para alojar a la población esperada solo para los próximos cuarenta años, habría que construir alrededor de 100 millones de nuevas viviendas y más edificios no residenciales de los que existen actualmente en el país. Si realmente se produce el crecimiento esperado, dos tercios de los edificios que habrá en los EE. UU. en el 2050 se habrán construido a partir del año 2000.⁷⁰ Asimismo, al ritmo actual de aumento anual en el número de automóviles, dentro de 40 años podría perfectamente haber por encima de 100 millones de automóviles más saturando las carreteras del país.⁷¹

4. UN MARCO MEGAPOLITANO PARA LA GESTIÓN DEL CRECIMIENTO

El modelo estadounidense de control local sobre la edificabilidad del terreno a través de regímenes de zonificación excluyentes de baja densidad se reconoce cada vez con mayor claridad como causa sensible de dispersión regional insostenible.⁷² En ciertas comunidades

norteamericanas en proceso de desarrollo suburbano, la zonificación local puede restringir la densidad a no más de veinte viviendas por 2,6 km², lo que equivale aproximadamente a una casa por cada 14 hectáreas de terreno.⁷³ Este tipo de regulaciones no pueden considerarse de «planificación urbana», sino de un modelo de planificación que evita la urbanización y garantiza la dispersión regional. Al contrario de la creencia popular, esta forma de zonificación de espacios abiertos no responde a exigencias legales para proteger los derechos de los propietarios,⁷⁴ sino que se trata simplemente de la tradicional respuesta miope a la concepción SPAN de «conservación del territorio». No obstante, parece cada vez más evidente que la planificación urbanística constituye una herramienta potencialmente clave para dar solución a muchos de los problemas regionales derivados de la dispersión.⁷⁵ En este punto, el dilema del siglo XXI gira en torno a cómo hacer de la zonificación y la planificación urbanísticas locales, que representan buena parte del problema de sostenibilidad en nuestro país, instrumentos para un crecimiento metropolitano sostenible.⁷⁶

Alrededor de un 75 % del consumo de energía realizado en los EE. UU. puede atribuirse a edificios (48 %) y transporte (27 %), dos elementos que pueden ser de vital importancia en un plan de desarrollo urbano sostenible.⁷⁷ El desarrollo verde y la planificación urbanística aliados podrían reducir las cifras proporcionadas hasta en un 50-80 % moderando el uso de vehículos y utilizando edificios e infraestructuras energéticamente eficientes.⁷⁸ No obstante, es muy probable que la zonificación y la planificación urbanística sigan constituyendo una gran parte del problema bajo el régimen jurisdiccional del SPAN, que abraza el mantra de «pensar globalmente, pero excluir localmente», puesto que su modelo de edificación de baja densidad parece grabado a fuego en muchas comunidades.⁷⁹

Aunque se ha hablado de un «renacimiento urbano» en Norteamérica durante la década de los 90 (normalmente en alusión al distrito de negocios central de las ciudades estadounidenses), los datos censales evidencian que la densidad demográfica ha continuado disminuyendo en todas las regiones del país.⁸⁰ Es más, el reciente censo del 2007 muestra que muchas grandes ciudades estadounidenses como San Francisco, Chicago, Filadelfia, Baltimore, Memphis, San Antonio, Cleveland, Minneapolis, Pittsburgh, y Birmingham, entre otras, siguen perdiendo población.⁸¹ La mayor parte de la obra nueva sigue ejecutándose en nuevas áreas suburbanas apartadas, al tiempo que la práctica totalidad del terreno residencial en casi cualquier región metropolitana suele estar legalmente restringido a la promoción de chalets unifamiliares con zonas comunes que, en parte, sirven de amortiguación a lo largo de las autopistas interestatales, polígonos comerciales o lugares incluso más molestos, casi todos ellos dependientes del automóvil.⁸²

Cualquiera que fuese el sentido original de esta política de zonificación, hoy pertenece al pasado. Todos los análisis comparativos nacionales muestran que no existe correlación alguna entre la dispersión suburbana de baja densidad y los índices de propiedad de la vivienda, revalorización inmobiliaria, creación de empleo, ingresos per cápita o crecimiento económico (no hay más que preguntar a los habitantes de Londres, Barcelona o Shanghái). Hoy en día, los intereses regionales, estatales, nacionales y hasta globales son opuestos a este régimen normativo local de baja densidad y totalmente obsoleto.⁸³

Los programas de gestión del crecimiento locales de baja densidad y carácter excluyente resultan cada vez menos funcionales a la vista de la cambiante demografía del mercado estadounidense, si bien este hecho no es, obviamente, garantía de su desaparición inmediata. Todo indica que los mercados inmobiliarios de nuestras áreas metropolitanas están despla-

zándose a áreas empresariales intensivas de naturaleza regional y policéntrica con capacidad para acomodar barrios residenciales integrados de alta densidad que se localicen en las cercanías.⁸⁴ Tanto en los centros urbanos como en las zonas suburbanas más antiguas podría lograrse un incremento de la densidad mediante programas de reedificación centrados en los pueblos urbanos de mayor densidad y de uso mixto, abiertos al transporte público y a los peatones, que resultan mucho más sostenibles.⁸⁵

El segmento del mercado inmobiliario cuyo crecimiento es más rápido en la actualidad es el de la edificación de mayor densidad, uso mixto y menor dependencia del automóvil. Se calcula que en el año 2010 un 70 % de nuestra población corresponderá a hogares unipersonales y de nido vacío, que son compradores preferentes de este tipo de viviendas en zonas de alta densidad.⁸⁶ Es altamente probable que la mayoría de los mencionados hogares sin hijos se decanten por entornos céntricos intensivos de tipo suburbano o incluso urbano, que aportan mayor calidad de vida y menor dependencia del automóvil.⁸⁷

Esta «urbanización» abierta a las personas (más que a los coches) de nuestros núcleos suburbanos antiguos e incluso de los modernos podría conllevar la ventaja de facilitar un abanico más amplio de opciones en cuanto al estilo de vida y tipo de vivienda, así como provocar un impacto ambiental menos agresivo que el de la expansión convencional. En este sentido, existen estudios en este país según los cuales los propietarios quieren cambiar casas grandes por otras más pequeñas para vivir en un entorno más abierto a las personas, con instalaciones de uso mixto y servicios comunes peatonales en las proximidades.⁸⁸ Además, es probable que la subida de los precios del petróleo y la importante caída de los mercados hipotecario y de la vivienda en los EE. UU. se alíen para debilitar notablemente, al menos a corto plazo, la continuidad de la dispersión convencional en urbanizaciones e incrementar la promoción en este país de zonas residenciales acotadas de mayor densidad.⁸⁹ De este modo, es de esperar que las nuevas promociones inmobiliarias de baja densidad dependientes del automóvil y localizadas en la periferia suburbana se consideren productos de valor cada vez más incierto o, tal vez, incluso en descenso y que, en todo caso, resulten difíciles de financiar.⁹⁰

Con toda probabilidad, los EE. UU. presenciarán en los próximos años la densificación y «urbanización» de sus áreas suburbanas más antiguas y también de las más recientes.⁹¹ De hecho, esta «urbanización de los suburbios» se está produciendo ya en muchas regiones del país y, como afirma Joel Kotkin, seguramente se convertirá en la «próxima gran frontera» norteamericana.⁹² Desafortunadamente, es de esperar también que, al amparo de los regímenes de zonificación de baja densidad existentes, estas promociones de alta densidad adolezcan de una planificación deficiente y se vean relegadas a zonas de amortiguación residuales y aisladas. Por defecto, se diseñarán, seguramente, bajo los regímenes de zonificación existentes con densidades que continuarán marcando su absoluta dependencia del automóvil. Es poco probable, en cambio, que sean planificadas y ejecutadas como comunidades verdes en un marco de gestión del crecimiento regional. En resumen, las altas densidades por sí mismas no lograrán crear núcleos urbanos sostenibles de uso mixto y elevada calidad de vida.⁹³

El problema que se plantea con demasiada frecuencia en los EE. UU. es que los proyectos de relleno y redesarrollo son de tan baja densidad que pierde sentido la implantación de sistemas de transporte público eficientes o quizás incluso buenos servicios de autobuses.⁹⁴ En cambio, con una densidad suficiente, resulta factible la puesta en marcha de un sistema de transporte intrarregional amplio, como el tren ligero, que podría llegar a los aeropuertos regionales, e incluso un sistema interregional de alta velocidad (alrededor de un 50 % de los vuelos

que se realizan en los EE. UU. podrían sustituirse de modo eficiente por un sistema ferroviario megarregional de alta velocidad), lo cual se lograría dedicando a transporte público lo ahorrado en el coche privado.⁹⁵ Si algo parece obvio es que no somos suficientemente ricos, y seguramente tampoco lo seremos en el futuro, para financiar dos redes de transporte caras y eficientes (la del vehículo privado y la pública) en nuestras áreas metropolitanas en expansión.⁹⁶

A pesar de que pueda existir una planificación regional del transporte para los servicios de tren ligero o autobús de alta velocidad, el llamado desarrollo orientado al transporte (DOT) en estaciones o nudos de comunicaciones importantes simplemente no existe en este país (y seguramente no existirá en muchos años debido, en parte, a la proliferación de promociones inmobiliarias en zonas alternativas dentro de una misma región) con densidades que justifiquen la inversión en infraestructuras o posibiliten la existencia de un amplio abanico usos mixtos y servicios comunes abiertos a los peatones.⁹⁷ Las densidades DOT cobran verdadero sentido cuando permiten que un gran número de habitantes vivan, trabajen, hagan la compra y se entretengan sin tener coche o sin siquiera tener que recurrir al transporte público a diario.⁹⁸ Proporcionar un entorno construido libre de coches como opción de vida cotidiana disponible en numerosos lugares parece muy sensato en una etapa en que asistimos a la subida de los precios de la energía y en que el modelo tradicional de baja densidad está siendo rápidamente desterrado de nuestros mercados inmobiliarios.⁹⁹

En este punto, seguramente tengamos alguna lección que aprender de nuestros hermanos que se encuentran al otro lado del Atlántico. No cabe duda de que América no es Europa, pero aún así debemos tener en cuenta que las ciudades europeas tienen una experiencia mucho más dilatada en el desarrollo de sistemas de transporte público y, dado que en general se trata de países menos opulentos, posiblemente sean también más sensibles a los costes y beneficios de las inversiones en infraestructuras y de las promociones inmobiliarias relacionadas con estas.¹⁰⁰ En los modelos de transporte europeos, un área DOT puede abarcar un radio de más de un kilómetro y medio alrededor de una parada y tener densidades medias de entre 60 y 250 unidades por hectárea. En Europa, las densidades suelen guardar relación y proporción con el objetivo y la política de inversión en transporte e infraestructuras públicos,¹⁰¹ lo cual parece ser todavía un concepto novedoso en Norteamérica. Sin embargo, las posibilidades de que se produzca en este país semejante tipo de desarrollo coordinado y planificado en un plazo razonable y económicamente viable son escasas, a falta de normas, planes y objetivos de gestión del crecimiento coordinados a escala regional que lo apoyen. Así, por ejemplo, tanto el sistema ferroviario BART (transporte rápido del área de la Bahía) en San Francisco como el metro de Washington D. C., ambos construidos hace más de 30 años, siguen esperando el desarrollo de densidades al estilo europeo en muchos puntos DOT situados en el área de influencia de estaciones próximas.¹⁰² En este país es necesario emprender un verdadero DOT independiente del automóvil más bien cerca del principio que hacia el final del presente siglo.¹⁰³

En los EE. UU., las áreas DOT de trascendencia regional se encuentran casi siempre bajo el control de zonificación local, que suele prohibir o desfavorecer considerablemente un desarrollo más compacto e intensivo cuando cuenta con la oposición de los vecinos, como suele ser el caso.¹⁰⁴ Una iniciativa DOT consistente, por ejemplo en un aparcamiento disuasorio¹⁰⁵, un centro comercial o un Taco Bell, junto con un edificio de apartamentos o de oficinas de dos o tres pisos en los alrededores no constituye una visión alternativa de desarrollo sostenible, sino simplemente un caro intento de intervención en el tráfico.¹⁰⁶ Como medida de control de trá-

fico, sería más eficiente limitarnos a pagarle a alguna gente por no usar el coche. Por otra parte, las áreas DOT son, muchas veces, simplemente eso: áreas individuales de escasas dimensiones, cuando lo que necesitamos es espacio para comunidades y barrios enteros. Del mismo modo, el hecho de que alrededor de un nuevo proyecto de viviendas existan zonas para caminar y montar en bicicleta no lo convierte en un entorno abierto a los peatones y a las bicicletas, ya que dicha designación requiere que existan lugares y destinos reales a los que desplazarse caminando o en bicicleta (solo de esta manera será un entorno menos dependiente del automóvil) y ello difícilmente se logra sin contar con densidades mucho más elevadas.¹⁰⁷ Cabe destacar que un altísimo porcentaje del espacio y los costes de la construcción que se realiza en la actualidad, incluso bajo la bandera del Crecimiento Inteligente, se dedica al aparcamiento, garajes y circulación de automóviles.¹⁰⁸ En última instancia, se incurrirá en elevados costes solo por fingir que estamos solucionando estos graves problemas de desarrollo.

El apoyo regional a las políticas y objetivos de planificación urbanística cruciales parece un ingrediente indispensable para la planificación de áreas metropolitanas sostenibles. Así, es lógico que las decisiones relativas a la gestión del crecimiento local con respecto a las áreas seleccionadas para DOT o para otras medidas de desarrollo intensivo de los núcleos urbanos necesiten el apoyo de una política de crecimiento urbanístico y una demanda de mercado concentradas y moldeadas a escala regional.¹⁰⁹ De hecho, el éxito inequívoco del programa de gestión del crecimiento regional de Portland (Oregón) durante los últimos treinta años constituye la parte regional de la construcción de oficinas y comercial que se ha realizado en su centro urbano, en gran parte, como resultado de políticas de planificación deliberadas que han dirigido el desarrollo hacia un área de crecimiento predeterminada.¹¹⁰ Se trata también de una técnica de planificación empleada con gran éxito en algunos países europeos.¹¹¹

No obstante, en los EE. UU., los planes urbanísticos locales no cuentan con el apoyo de políticas de crecimiento coordinadas de las demás jurisdicciones locales existentes en la región.¹¹² En efecto, los planes de desarrollo verde coherentes con la demanda del mercado de un crecimiento compacto más sostenible en numerosas áreas metropolitanas, donde se producirá la práctica totalidad del crecimiento futuro de este país, rara vez (o nunca) cuentan con el apoyo de políticas de crecimiento urbanístico regionales coordinadas.¹¹³ Para lograr el desarrollo de usos mixtos y mayores densidades (es decir, no dependiente del automóvil) en núcleos urbanos planificados será necesaria, con toda probabilidad, la selección y designación coordinada a escala regional de las zonas destinadas al crecimiento y de las que no lo están. Lógicamente, estos planes tendrían que estar integrados regionalmente y coordinados con las decisiones relativas a grandes inversiones en infraestructuras y transporte público.¹¹⁴ Sin embargo, nada de lo anterior parece probable con la actual estructura de competencias local.¹¹⁵

En la actualidad, la combinación de la subida de los precios del petróleo y la cambiante demografía de mercado favorece exactamente este tipo de reforma en cuestiones de planificación y zonificación.¹¹⁶ Ya en el contexto de la actual caída de los mercados, los modelos residenciales de alta densidad y menor dependencia del automóvil parecen conservar mejor su valor que aquellos que se localizan en la periferia suburbana.¹¹⁷ Igualmente, las promociones de viviendas comunicadas mediante transporte público arrojan mejores resultados que las urbanizaciones convencionales, que requieren un uso más intensivo del automóvil.¹¹⁸ Por primera vez en la historia de este país, los precios de reventa de las viviendas en complejos plurifamiliares están evolucionando igual o mejor que los de los chalets unifamiliares en una misma región.¹¹⁹ Según un informe, el mercado de la vivienda adosada más compacta y con

poco terreno sufre un déficit de oferta tal que, aunque en los próximos 25 años se construyeran únicamente promociones de este tipo en los EE. UU., el país seguiría teniendo un exceso de casas unifamiliares con un terreno amplio.¹²⁰ Afortunadamente, este aumento de la demanda de obras de mayor densidad y menor dependencia del automóvil coincide con la necesidad de planificar un «desarrollo verde» sostenible abierto al tráfico, a bicicletas y a peatones en nuestras áreas metropolitanas.¹²¹ En el debate sobre políticas de gestión del crecimiento, tal vez valga la pena mencionar que una construcción de mayor densidad no constituye, en sí misma, la solución a la necesidad de opciones de desarrollo más ecológicas¹²², sino que simplemente aporta la oportunidad de realizar una planificación para lograrlo.¹²³ Aunque solo sea por necesidad, es probable que con el tiempo aumenten las densidades en nuestro país mediante el relleno y redesarrollo tanto de las áreas suburbanas más recientes como de las más antiguas, con el fin de acomodar el futuro crecimiento demográfico, una tendencia que se verá favorecida por la subida de los precios del petróleo.¹²⁴ No obstante, a menos que la planificación y el diseño determinen lo contrario, es de esperar que nuestras comunidades y regiones sigan siendo lugares dependientes del automóvil donde, como ocurre en Los Ángeles (el área urbanizada más densa de los EE. UU.), los ciudadanos vivirán en entornos de alta densidad dependientes del automóvil y afectados por una planificación deficiente.¹²⁵ Si esto sucede, la vida en Norteamérica será, con toda certeza, más pobre y se planificará en función de los elevados costes del petróleo y de la congestión del tráfico.¹²⁶ Por su parte, el modelo actual seguramente resultará también insostenible.¹²⁷ Si no se establece un marco jurisdiccional a escala regional que fije una serie de objetivos y normas sostenibles para la zonificación y la planificación urbanística local, es de esperar que este sea el panorama en las áreas metropolitanas estadounidenses dentro de unos años.¹²⁸

5. POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y EL BIENESTAR GENERAL

Los beneficios potenciales de las áreas urbanas más compactas se conocen y se han discutido durante años.¹²⁹ Dichas áreas pueden diseñarse, por ejemplo, de tal manera que consuman una cantidad mucho menor de recursos y energía, ofrezcan infraestructuras y servicios públicos más económicos y eficientes, especialmente en lo que atañe a opciones de transporte público, y acomoden un amplio abanico de tipos de vivienda, así como numerosas opciones de servicios comunes próximos abiertos a las personas, todo ello a una escala humana que resulta imposible o poco práctica en un paisaje disperso de baja densidad.¹³⁰ Obviamente, esta es y ha sido siempre la perspectiva de los movimientos de «Crecimiento Inteligente» y «Nuevo Urbanismo» en los EE. UU.¹³¹ Durante casi una generación entera, estos y otros grupos han fomentado este tipo de cambio en el paradigma del actual desarrollo de dispersión regional dominada por el automóvil. Sin embargo, lo cierto es que los esfuerzos realizados a lo largo de estos años rara vez han producido un efecto totalmente acorde con esta visión alternativa.¹³²

Si bien es cierto que los mencionados intentos de reforma han incrementado el nivel de concienciación pública con respeto a la necesidad de un cambio en la planificación del entorno construido, ha habido contadas transformaciones reales en el paradigma de desarrollo del país.¹³³ Buena muestra de ello es el dato de que alrededor de un 80 % de los proyectos de vivienda nueva iniciados en los últimos años fueron de chalets unifamiliares que, además, son de mayores dimensiones a pesar de la reducción del tamaño de los hogares.¹³⁴ Incluso las promociones de Nuevo Urbanismo que han llegado a construirse suelen ser proyectos aislados

de baja densidad que pocas veces cuentan con un conjunto de usos mixtos abiertos a las personas y servicios comunes a escala humana en las cercanías, y que tienden a ser, en gran medida, cuando no totalmente, dependientes del automóvil.¹³⁵ Es más, prácticamente todas las formas de complejos plurifamiliares de alta densidad que se construyen en la actualidad en este país acostumbran a ser absolutamente dependientes del automóvil. Hemos modelado el entorno construido estadounidense para que se adapte al recuerdo y a las cada vez más obsoletas preferencias de un siglo ya pasado.¹³⁶

Con todo, el problema no radica en la perspectiva del Nuevo Urbanismo que, como forma de estructuración de viviendas y estilos de vida, es cada vez más compatible con el cambiante mercado residencial de este país.¹³⁷ La cuestión es que estos proyectos de desarrollo ecológico son, en muchas ocasiones, simplemente ilegales según los códigos de zonificación locales o se enfrentan a la fuerte y eficaz oposición de los SPAN cercanos que dominan el proceso de planificación urbanística local.¹³⁸ Lo cierto es que las ciudades hacen una labor excelente a la hora de dar la «charla verde» y pésima a la hora de recorrer el «camino verde» en cuanto atañe a la zonificación y la planificación urbanística local. Como señala un reciente informe, bajo el actual régimen local, los SPAN están en condiciones de bloquear, casi siempre, cualquier cambio real o reforma en la zonificación: «Para resolver los problemas que se nos plantean, la zonificación debe reformarse al menos diez veces más rápido de lo que se está haciendo actualmente, lo cual, en mi opinión, ocurrirá, por así decirlo, por encima del cadáver de los SPAN. No hay ninguna motivación noble, ni siquiera racional, en su oposición al crecimiento inteligente. Mientras que en el caso de la construcción convencional sí hay alguna justificación, en el caso del crecimiento racional se trata de miedo al cambio, prejuicio, obstinación y mentalidad de rebaño. Afrontar los próximos retos será enormemente difícil (puede que tanto como ganar la Segunda Guerra Mundial) y requerirá hasta el último aliento del viejo espíritu luchador americano. El SPAN encarna el espíritu derrotista, que amenaza con ahogar el país si no se lo impedimos.»¹³⁹

Algunas ciudades supuestamente verdes, como Denver, en realidad están reduciendo la densidad de barrios enteros, incrementando así sus emisiones de GEI de exclusión como consecuencia de un uso más frecuente del automóvil en la región.¹⁴⁰ Asimismo, es poco habitual que los programas de zonificación locales utilicen su control sobre la orientación y el diseño de las parcelas en la reglamentación de la construcción para promover la energía solar o cualquier otra fuente de energía renovable.¹⁴¹ En algunas zonas, la instalación y explotación de aerogeneradores y sus instalaciones auxiliares pueden estar prohibidas por la zonificación local en una comunidad entera.¹⁴² La propia red eléctrica del país necesita una modernización urgente, puesto que resulta inadecuada para las necesidades de las energías renovables debido, en parte, a la oposición local del SPAN a la ampliación o reemplazo de las infraestructuras. La realidad es que en algunas zonas del país se está paralizando la implantación de energías limpias, como las turbinas eólicas, que representan una inversión de capital de cientos de millones de dólares, debido, en parte, a la falta de capacidad de la red eléctrica.¹⁴³ Se trata de un problema nacional que, previsiblemente, irá a peor, ya que la inapropiada red eléctrica estadounidense podría afectar de modo significativo a la inversión en tecnologías energéticas renovables (las energías eólica y solar producen actualmente menos de un 1 % de la energía consumida en este país).¹⁴⁴

Es de esperar que la reforma de los programas locales de gestión del crecimiento y planificación urbanística se centre cada vez más en la creación de posibles formas de marcos polí-

ticos de ámbito regional y metropolitano con el fin de abordar los problemas relativos al desarrollo sostenible. Analicemos, por ejemplo, el reciente informe sobre políticas vinculadas al cambio climático emitido por la Asociación Americana de Planificación, que algunos consideran defensora de los derechos locales: el informe demanda una nueva legislación federal y estatal para la creación de políticas, programas y normas, así como para la priorización de fondos destinados a mitigar las emisiones de GEI y a promocionar un desarrollo de mayor densidad, uso mixto y menor dependencia del automóvil.¹⁴⁵ Si bien se trata de un informe impreciso en cuanto a los cambios específicos en las competencias institucionales, su mensaje fundamental es claro: «la coordinación regional será necesaria para cumplir los exigentes objetivos de reducción de las emisiones de GEI, que no será posible mediante las acciones acometidas por instancias o comunidades individuales. Además, cualquier acción que afecte a los valores o inversiones regionales será más eficaz si resulta de iniciativas y acuerdos también regionales. Los programas y planes con visión regional crean excelentes oportunidades para el cierre de acuerdos de acción encaminados a combatir el cambio climático y establecer objetivos en consonancia con la planificación coordinada para el desarrollo regional y la inversión en infraestructuras. Los sistemas y organismos gubernamentales pueden ser de gran valor para el desarrollo y ejecución de medidas integradas para la mitigación del cambio climático y la adaptación a él.»¹⁴⁶

Parece claro que el avance hacia formas de desarrollo más sostenibles en nuestras áreas metropolitanas requiere nada menos que una política de planificación urbanística regional eficiente, coordinada e integrada. En este sentido apuntan recientes informes de la Brookings Institution¹⁴⁷, el Instituto de Territorio Urbano¹⁴⁸, Crecimiento Inteligente en América¹⁴⁹ y otras organizaciones, que destacan una mayor concienciación respecto al hecho de que la creación de áreas metropolitanas prósperas y sostenibles demandará una reforma de la zonificación local y la creación de nuevos marcos de cooperación regionales.¹⁵⁰

Así pues, parece sensato evaluar los beneficios potenciales de la concepción de nuevos marcos jurisdiccionales o acuerdos de coordinación regionales que dejen los detalles del planeamiento y la zonificación urbanos bajo el control de las instituciones locales, pero que (las cosas como son) exijan que las decisiones locales sean acordes con las políticas y planes de crecimiento sostenible regionales. Quizás sea el momento de impulsar otra propuesta de Revolución Silenciosa en lo referente al control sobre el uso del suelo, semejante a la que se propuso en este país hace casi 40 años.¹⁵¹ Ya se han puesto en práctica diversos modelos y hay mucho que aprender de la primera generación de «áreas de importancia crítica» y organismos de «planificación costera» regionales creadas por los estados, así como de las comisiones consultivas de planificación regional o de los éxitos y fracasos de los institutos de transporte y los consejos de gobierno regionales.¹⁵²

De hecho, en este país existe una tradición respetada, aunque accidentada y tal vez infravalorada, en lo tocante a planificación regional, que se remonta a la era del *New Deal*.¹⁵³ Pues bien, aunque es cierto que los norteamericanos tienden a oponer resistencia al regionalismo en lo que atañe a la planificación urbanística, quizás la única idea que hoy resulta más descabellada que la de la «planificación regional» es la de que seremos capaces de enfrentarnos con seriedad a nuestros problemas de desarrollo urbano sin contar con acuerdos de gobierno regionales sensatos y sostenibles.¹⁵⁴

En todo caso, el control local sobre la planificación urbanística en este país nunca ha estado libre de la intervención estatal y federal. En efecto, solo en el ámbito federal, la legislación

prevalece, en mayor o menor medida, a la zonificación local en una serie de cuestiones, entre las que se cuentan ciertos proyectos relacionados con la energía, viviendas para discapacitados, normas de montaje de viviendas prefabricadas, usos religiosos del suelo y ciertos tipos de servicios de telecomunicaciones.¹⁵⁵ En el ámbito estatal, los tratados legislativos de zonificación sobre la materia aportan una larga lista de actividades y usos del suelo ordenados alfabéticamente, que están sometidos al control total o parcial de la legislación estatal en determinados estados y que van desde distintos tipos de viviendas asequibles hasta cementerios, centros infantiles, agricultura, vertederos, minería, accesibilidad por carretera, escuelas y servicios públicos.¹⁵⁶

Seguramente se puede decir que los gobiernos estatal y federal han sido tan fuertes como lo creyeron necesario, en un momento dado, para atajar el abuso de los controles de zonificación locales. Puede que en ello radique el futuro de la reforma del planeamiento y la zonificación locales, y puede también que Janice Griffith tuviese razón cuando observaba, hace unos años, que «en el siglo XXI se producirá una transformación de las ciudades y regiones periféricas a medida que la ciudadanía responda a los retos políticos, económicos, igualitarios y medioambientales planteados por el crecimiento rápido y continuado al que se enfrentarán muchas áreas metropolitanas.»¹⁵⁷ Otro informe reciente alude a una creciente «tormenta perfecta» de apoyo en este país a lo que podría ser exactamente este tipo de cambio en la planificación urbanística.¹⁵⁸ Lo necesario aquí es un marco de desarrollo sostenible coordinado regionalmente para la planificación urbanística local,¹⁵⁹ lo cual no es, en absoluto, un asunto menor. Los problemas a los que nos enfrentamos son de alcance regional, generalizados, graves y siguen empeorando.¹⁶⁰

El nuevo acuerdo regional al que nos referimos no tiene que sumir necesariamente a los promotores en un proceso de autorización legal más largo, complejo y costoso de lo habitual. Antes al contrario, la reforma de los controles de competencias locales debería conllevar siempre la creación de normas y procedimientos más transparentes con el fin de garantizar la aprobación de las obras, especialmente en las áreas designadas de crecimiento. Esta clase de reforma procedimental se ha reducido, por lo general, a una promesa incumplida del Crecimiento Inteligente.¹⁶¹ Los constructores y otros integrantes de los círculos de la construcción aceptarán de buen grado la mencionada reforma, puesto que buena parte (si no la mayoría) de las promociones previstas para los próximos años podrían ser de relleno y de redesarrollo, esto es, obras impredecibles habitualmente entorpecidas por un sinfín de retrasos, vistas judiciales y nuevas demandas de naturaleza SPAN.¹⁶²

No cabe duda de que este no es el foro apropiado para debatir el conjunto de posibles objetivos, políticas y normas de desarrollo sostenible para tal reparto de competencias, pero cabe al menos mencionar que la literatura sobre el tema de la planificación urbanística y el desarrollo sostenible es tan sorprendente como reflexiva, y va en aumento tanto en nuestro país como en el resto del mundo.¹⁶³ Las políticas regionales deben aportar un marco de objetivos, directrices y normas acordes con el desarrollo sostenible al proceso de toma de decisiones regional y local. Dicho marco deberá, con todo, tratar de permitir un cierto grado de flexibilidad e innovación para las iniciativas, programas y experimentos locales, siempre conforme a los objetivos fijados. La legislación propuesta recientemente en California constituye un primer paso en esta dirección.¹⁶⁴ Dicha legislación, que cuenta con el apoyo de muchos de los promotores y grupos medioambientales del estado, condiciona los fondos estatales y federales para el transporte a la aprobación de planes de desarrollo urbano regionales para la

adopción de estrategias de desarrollo de mayor densidad y más enfocadas al transporte público.¹⁶⁵ Las comisiones de planificación regional son responsables de la revisión y de la creación de planes de ámbito metropolitano para impulsar los objetivos referentes a las emisiones de GEI estatales y regionales.¹⁶⁶

Aunque las normas de planificación y diseño urbanísticos para la ampliación de las opciones de transporte público locales y regionales, así como para la aplicación de preceptos y códigos de construcción ecológicos son de vital importancia, hay otros asuntos asociados al desarrollo sostenible igualmente trascendentales que podrían beneficiarse de la aplicación de políticas de gestión del crecimiento coordinadas a escala regional. En los próximos años cobrará mayor significado la planificación de sistemas de energía alternativos, el transporte público intermodal, la seguridad alimentaria regional, el suministro y tratamiento del agua, las redes urbanas ecológicas de climatización, el reciclaje y tratamiento de residuos, el transporte de mercancías regional, el diseño de redes de parques y sumideros de carbono verdes, o la preparación de solares para una construcción ecológica.¹⁶⁷ Todas las intervenciones anteriores podrían beneficiarse en gran medida de la prestación de apoyo técnico, financiación, planificación y objetivos coordinados a escala regional. A pesar de que habrá pocas soluciones implantadas desde arriba que se ajusten a todas las regiones urbanas, las áreas metropolitanas se enfrentan a problemas cuya envergadura requerirá la transformación de nuestro mundo metropolitano a lo largo de la primera mitad de este siglo y es poco probable que las comunidades aisladas sean capaces de llevarla a cabo sin el apoyo y la cooperación de sus regiones.¹⁶⁸

La presencia de un contexto regional evitará que nos despertemos dentro de unos años en un mundo de atascos de coches eléctricos insostenibles, con viviendas dispersas alimentadas con energía solar también insostenibles, una infraestructura de carreteras y servicios colapsada, o un área metropolitana sin un suministro disponible y asequible de agua potable, energía o alimentos. Tenemos que elaborar una política de gestión del crecimiento que no afronte los futuros puntos clave del proceso a través de intervenciones masivas y desesperadas concebidas *ad hoc* para situaciones críticas. Difícilmente seremos lo bastante ricos o sensatos, ni contaremos con la cohesión social suficiente para que un enfoque de estas características funcione.

Para establecer este nuevo marco regional para las políticas de planificación urbanística y desarrollo ecológico sostenibles será necesaria la elaboración de normas de aplicación nacionales y estatales. Claro está que para la puesta en marcha del susodicho marco jurisdiccional metropolitano son posibles diversos acuerdos institucionales, pero ha de tenerse en cuenta, reforzarse, financiarse e integrarse la política habitual de palo y zanahoria asociada a la financiación de infraestructuras, transporte, planificación urbanística y otros programas de asistencia estatales y federales. Asimismo, deberían tomarse en consideración los modelos institucionales de ámbito federal más directos en cuanto a acuerdos de aplicación regionales o estatales que actualmente abordan otras cuestiones medioambientales como la contaminación del agua o la minería de superficie. Parece que sí se aprecia, al menos, el principio de un despertar en nuestro país respecto a la importancia de esta empresa y a la necesidad de concebir soluciones regionales para tales problemas metropolitanos.¹⁶⁹

6. CONCLUSIÓN

A pesar del debate existente en nuestro país acerca de la sostenibilidad y el desarrollo ecológico, hemos venido dando continuidad a un paradigma de crecimiento de baja densidad y

dependiente del automóvil que está en clara disonancia con la realidad económica, energética y medioambiental del siglo XXI.¹⁷⁰ La reciente caída de los mercados económico e inmobiliario en los EE. UU. podría haber sido para bien, por cuanto que nos proporciona un alto para reflexionar acerca del crecimiento futuro de nuestras áreas metropolitanas. A decir verdad, nos encontramos en rumbo de colisión con una cruda realidad y no parece haber respuestas políticas fáciles o soluciones tecnológicas factibles en el horizonte próximo para los problemas de desarrollo sostenible de este país.¹⁷¹

La gestión pública de la construcción en los EE. UU. a lo largo de la mayor parte del siglo XX ha resultado ser un cúmulo de despropósitos.¹⁷² Hemos hipotecado el futuro de nuestros hijos en el diseño de nuestro paisaje y hemos ignorado las advertencias relativas a la sostenibilidad de nuestras áreas urbanas en favor del consumo y las comodidades a corto plazo. Hoy en día, es preciso que el debate sobre la manera de gestionar las necesidades de la construcción se aleje del falso problema de idear políticas para apoyar y subvencionar preferencias individuales que acarrearán costes externos inmensos e insostenibles. Nuestras políticas de planificación urbanística en este siglo deben centrarse en el trazado y aplicación de estrategias de crecimiento que proporcionen a los habitantes de este país opciones de transporte y vivienda que sean, al mismo tiempo, sostenibles y asequibles.

La presencia de mayores densidades que se espera para las áreas metropolitanas estadounidenses en los próximos años encierra el potencial necesario para afrontar muchos de nuestros problemas de desarrollo sostenible, pero las soluciones solamente llegarán si este nuevo desarrollo obedece a una política de diseño ecológica que aporte opciones de vida libres de automóviles y respaldadas por el transporte público. Las normas y políticas de planificación urbanísticas deberían orientar el crecimiento nuevo hacia núcleos urbanos designados como intensivos dentro de una región y con densidades que permitan a muchos (si no a la mayoría) de sus residentes vivir, trabajar, comprar y divertirse en ellos sin necesidad de utilizar el coche. La adopción y financiación de políticas de crecimiento para las áreas metropolitanas a través de acuerdos de gobierno regionales coordinados puede ser nuestra mejor apuesta (o quizás la única) para construir un futuro sostenible. Se trata de una empresa colosal y puede que ya lleguemos tarde al reto.¹⁷³

Notas

* © 2008 E. H. Ziegler

** Este artículo está basado en la presentación del autor «Gestión del crecimiento megapolitano y desarrollo local en el siglo XXI» en el congreso internacional *Antítesis aparente: desarrollo local y globalización*, celebrado en la Universidad de Trento (Italia) el 10 de octubre del 2008. El autor desea expresar su agradecimiento a los estudiantes de derecho Alison Davis, Ben Larson y Katy Michaelis por su ayuda en la investigación y en la edición del presente artículo.

- 1 DROEGE. 2006. *The Renewable City: A Comprehensive Guide to an Urban Revolution*. Londres: Wiley (131).
- 2 THE BROOKINGS INSTITUTION. 2008a. *Blueprint for American Prosperity*. Washington, DC: Brookings Institution. Disponible en <http://www.brookings.edu/projects/blueprint/publications.aspx>, 15-10-2008.
- 3 272 U.S. 365 (1926).
- 4 Véase DROEGE (ed.) 2008. *Urban Energy Transition: From Fossil Fuels to Renewable Power. Emphasizing the Need for a Regional Approach to Urban Sustainable Development Issues*. Amsterdam: Elsevier.
- 5 BROOKINGS INSTITUTION. 2008. *MetroPolicy: Shaping a New Partnership for a Metropolitan Nation* (4). Disponible en http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06_metropolicy/06_metropolicy_fullreport.pdf
- 6 Id. (6).
- 7 LANG, R. E. y A. C. Nelson. 2007. «The Next 100 Million», *Planning*, 01/2007 (4).
- 8 LANG, R. E. y A. C. Nelson. 2007. «America 2040: The Rise of the Megapolitans», *Planning*, 01/2007 (7) («Las áreas megapolitanas representan una concentración incluso mayor de la riqueza y la capacidad productiva del país. Las diez grandes áreas metropolitanas más opulentas corresponden a las megápolis, al igual que la mayor parte de los grandes aeropuertos y puertos. Las megápolis constituyen zonas clave a través de las cuales los EE. UU. se integran en la economía global. La prueba es que resulta prácticamente imposible volar al extranjero sin hacer antes escala en un aeropuerto megapolitano.» [N. de la T.]).
- 9 Véase, p.ej., BARNETT, J. (ed.). 2007. *Smart Growth in a Changing World*. Washington, DC: American Planning Association.
- 10 Véase p. ej., PORTNEY K. E. 2003. *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*. Cambridge, MA: The MIT Press; SILBERSTEIN, J. y C. Maser. 2000. *Land-use Planning for Sustainable Development*. Boca Ratón, FL: CRC Press LLC; TAMAGAWA, H. (ed.). 2006. *Sustainable Cities: Japanese Perspectives on Physical and Social Structures*. Tokio: United Nations University Press.
- 11 Véase p. ej., BARNETT, J. (ed.) 2007, *supra* nota 9; DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; EWING, R. et al. 2008. *Growing Cooler: The Evidence on Urban Development and Climate Change*. Washington DC: Urban Land Institute. Véase también CHEEVER, F. et al. 2006. «What Will it Take for a Really Green Denver?», *Denver Post*, 30/06/2006. Disponible en http://www.denverpost.com/perspective/ci_4104578 («Un desarrollo de alta densidad bien planificado puede crear un rico tejido de usos mixtos, un amplio abanico de opciones de transporte para todas las edades y un alto valor de las viviendas. Seremos más felices, más sanos, más ricos, más eficaces y más ecológicos si hay más personas por kilómetro cuadrado.» [N. de la T.]).
- 12 El término alude a la oposición que despierta en determinados ciudadanos la instalación en su entorno inmediato de determinados dispositivos o actividades potencialmente peligrosas o molestas. La expresión empleada en inglés es «NIMBY» (literalmente, «no en mi patio trasero»). [N. de la T.]
- 13 Véase p. ej., BEATLEY, T. 1999. *Green Urbanism: Learning from European Cities*. Washington DC: Island Press (3-4); DROEGE ((ed.) 2008. *Urban Energy Transition: From Fossil Fuels to Renewable Power*. Amsterdam: Elsevier; ZIEGLER, E. H. 2008a. «China's Satellite Cities, Regional Growth, and Sustainable Development – Urban Planning, Energy, and the Automobile», en M. Keiner (ed.). *Sustainable Urban Development in China: Wishful Thinking or Reality?* Münster: Monsenstein and Vanneredat (51); MOGGE, J. 2008. «Masdar City: Test Site for Living Without Cars», Q. Planet, junio del 2008 (4); NORMILE, D. 2008. «China's Living Laboratory in Urbanization», *Science*, vol. 319 (740); PEIRCE, N. 2007. «Plan or Be Engulfed: Harsh Lesson for World Cities», *Nation's Cities Weekly*, 06/08/2007 (2); ZIEGLER, E. H. 2006a. «Developing Greener Cities in China», *Urban Land*, 02/2006 (48).
- 14 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (33): «Además de sus consecuencias medioambientales, el uso del suelo de forma dispersa tiene un profundo impacto económico, que puede acarrear dificultades para la sostenibilidad de la competitividad estadounidense en las próximas décadas. Los aprietos que atraviesa la economía norteamericana se manifiestan de diversos modos, que van desde la estrechez de presupuestos municipales y familiares hasta la reducción de la productividad de los trabajadores.» [N. de la T.]
- 15 Véase BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; CALTHORPE, P. y W. Fulton. 2001. *The Regional City*. Washington DC: Island Press; BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9: «La dispersión impone costes muy elevados a las comunidades, mientras que los controles locales sobre el crecimiento resultan poco eficaces a la hora de paliar sus inconvenientes. Así las cosas, la ausencia de una coordinación regional del crecimiento puede resultar perjudicial para una comunidad y para sus barrios, al tiempo que tal dejadez incrementa la dispersión en el conjunto de la región.» [N. de la T.]. Véase también JACKSON, K. J. 2003. «The Need for Regional Management of Growth: Boulder, Colorado as a Case Study», *Journal of Urban Law*, vol. 37 (299, 317): «Algunos defensores de la reglamentación regional mantienen que el actual sistema de reglamentación local "conduce a una tragedia de los comunes en el seno de un área metropolitana". Habida cuenta de que los controles locales tienen vigencia en una única jurisdicción, se fomenta la dispersión "al obligar a los promotores a poner la mira en espacios verdes cada vez más alejados del núcleo urbano". En el ejemplo de Boulder (Colorado), los esfuerzos de la ciudad por restringir el desarrollo con el fin de prevenir la dispersión dentro de sus límites urbanos ha hecho que las comunidades vecinas se afanen por atraer dicho desarrollo, fomentando así la dispersión en el conjunto de la región.» [N. de la T.]
- 16 FLORIDA, R. 2008. «The Rise of the Mega-Region», *Wall Street Journal*, 12/04/2008 (A8) [N. de la T.]. Véase también ZIEGLER, E. H. 2008b. «American Cities, Urban Collapse, and Environmental Doom», *Planning & Environmental Law*, vol. 60 (7, 9): «La planificación

- urbanística hoy en día no es ya un asunto puramente local, sino más bien un conflicto legal-estructural de competencias proporcional a la magnitud de los problemas regionales y globales que hayan de abordarse en cada caso. Por uno u otro motivo, a los gobiernos locales se les da estupidamente discursos sobre este tema, pero fatal ponerlos en práctica. Por ello, su liderazgo en esta materia debe someterse a las políticas de desarrollo ecológico nacionales y estatales.» [N. de la T.].
- 17 Véase EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11. Véase también ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16 (8): «Un desarrollo de mayor densidad y menos dependiente del automóvil no solo es ecológico, sino que resulta a cada paso más adecuado desde el punto de vista económico, teniendo en cuenta que en este siglo caminamos hacia la construcción de un futuro sostenible, y además, dará lugar a la creación de ciudades norteamericanas de categoría mundial. Afortunadamente, el sector del mercado inmobiliario residencial que crece a mayor velocidad es, precisamente, el de las promociones de mayor densidad, uso mixto y menor dependencia del automóvil. No cabe duda de que el descenso de la dispersión incrementa las opciones privadas con respecto a estilo de vida, gastos y transporte, opciones que las autoridades deben facilitar y nunca limitar. Por otra parte, dicho descenso ha de ir de la mano de la adopción de políticas que reflejen los costes humanos, medioambientales y energéticos reales de la dispersión» [N. de la T.].
- 18 Véase, en general, CALTHORPE, P. 1995. *The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*. Princeton, NJ: Princeton Architectural Press (9); DUANY, A. et al. 2000. *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*. Nueva York, NY: North Point Press (4); FISHMAN, R. 1987. *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. Nueva York, NY: Basic Books (16-17); GARREAU, J. 1991. *Edge City: Life on the New Frontier*. Nueva York, NY: Anchor; KUNSTLER, J. 1993. *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-Made Landscape*. Nueva York, NY: Simon & Schuster (10); BURCHELL, R.W. 1999. «The Evolution of the Sprawl Debate in the United States», *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 5, n.º 2 (137); GALLAGHER, P. 2001. «The Environmental, Social and Cultural Impacts of Sprawl», *Journal of Natural Resources and Environment*, vol. 5 (219); LEWYN, M. 2000. «Suburban Sprawl: Not Just an Environmental Issue», *Marquette Law Review*, vol. 84 (301); ORTIZ, F. 2002. «Biodiversity, the City and Sprawl», *Boston University Law Review*, vol. 82, n.º 1 (145).
- 19 Véase EUROPEAN SPATIAL PLANNING – ADAPTING TO CLIMATE EVENTS 2007. *Planning in a Changing Climate: The Strategy* (1). Disponible en <http://www.espace-project.org/part1/publications/ESPACE%20Strategy%20Final.pdf>; VICTOR, D. G. (2004). *Climate Change: Debating America's Policy Options*. Nueva York, NY: Council of Foreign Relations (1).
- 20 Véase ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. 2007. *Annual Energy Review 2007* (9). Disponible en <http://www.eia.doe.gov/emeu/aer/pdf/aer.pdf>; PODOBNIK, B. 2006. *Global Energy Shifts: Fostering Sustainability in a Turbulent Age*. Filadelfia, PA: Temple University Press.
- 21 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (25-27): «Un efecto secundario inevitable del consumo de combustibles fósiles derivado de la creciente dependencia del automóvil son las emisiones de dióxido de carbono, un potente gas de efecto invernadero. Según datos de los departamentos de transporte y energía federales, el transporte en los EE. UU. origina más de 450 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono al año, lo que supone alrededor de un tercio del total de las emisiones de carbono en el país. Dicho total aumenta a una tasa media aproximada del 1 % anual, mientras que las fuentes de emisión relacionadas con el transporte crecen alrededor de un 20 % más rápido que el total. Además, las emisiones de carbono per cápita en los EE. UU. ascienden casi al doble que en Europa.» [N. de la T.].
- «Aunque los avances en tecnologías relacionadas con los vehículos y los combustibles pueden ser de utilidad, la planificación del uso del suelo y del transporte encaminada a reducir la demanda de vehículos resulta fundamental, especialmente a la vista del crecimiento demográfico, para la consecución de estos objetivos.»: FRANK, L. et al. 2007. «The Urban Form and Climate Change Gamble», *Planning*, August/September 2007 (18-19 [N. de la T.].
- 22 *Id.*
- 23 ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16.
- 24 *Id.*
- 25 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (21); BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (22): «Existen una serie de preocupantes tendencias adicionales asociadas al aumento en el uso de vehículos durante las últimas décadas y todas ellas apuntan a una menor eficiencia en los modelos de desplazamiento. Entre ellas se encuentra un incremento en la longitud media de los desplazamientos, un aumento en el número de desplazamientos mediante vehículos realizados por persona y por hogar anualmente, un descenso en todas las modalidades de desplazamiento a excepción del uso del coche por un único ocupante, y una disminución del número medio de pasajeros por vehículo.» [N. de la T.].
- 26 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (23).
- 27 ROBERTS, P. 2004. *The End of Oil: On the Edge of a Perilous New World*. Nueva York, NY: Houghton Mifflin.
- 28 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (17); ZIEGLER, E. H. 2006b. «China's Cities, Globalization, and Sustainable Development: Comparative Thoughts on Urban Planning, Energy, and Environmental Policy», *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 5 (295-313).
- 29 OFFICE OF HIGHWAY POLICY INFORMATION, U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. 2000. *Our Nation's Highways* (11). Disponible en http://www.fhwa.dot.gov/ohim/onh00/our_ntns_hwys.pdf; ZIEGLER, E. H. (2006), *supra* nota 28 (307-08); DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1 (61): «Las ciudades desempeñan un papel fundamental en el consumo de combustibles fósiles y, al mismo tiempo, tienen una capacidad considerable para introducir importantes cambios en las políticas energéticas. De ahí que el cambio climático guarde una estrecha relación con las acciones locales de las comunidades urbanas y con el modo en que construyen y gestionan sus infraestructuras, instalaciones y entornos urbanos, así como con el consumo que realizan y el tratamiento de los residuos que generan. Asimismo, debido a su naturaleza creada de forma colectiva y gestionada en profundidad, las ciudades son también el elemento más sensible de la economía nacional y global. Por ello es esencial que las comunidades urbanas estén preparadas para los cambios que conllevarán estos impactos medioambientales globales y que sean conscientes de su poder y responsabilidad en cuanto a su preparación para un cambio discontinuo, así como para desacelerar y, en última instancia, detener el avance del deterioro medioambiental global provocado por los combustibles fósiles.» [N. de la T.].

- 30 AMERICAN SOCIETY OF CIVIL ENGINEERS. 2003. *Report Card for America's Infrastructure 2003 Progress Report: An Update to the 2001 Report Card (7)*. Disponible en <http://www.asce.org/reportcard/pdf/fullreport03.pdf>.
- 31 KATZ, B. et al. 2008. «America's Infrastructure: Ramping Up or Crashing Down», *Conference Report*, n.º 21 (1). Disponible en http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/01_infrastructure_katz_puentes/01_infrastructure_katz_puentes.pdf; CONKEY, C. et al. 2007. «Bridge Collapse Could Spur Infrastructure Fixes», *Wall Street Journal*, 03-08-2007 (B1). Disponible en http://online.wsj.com/article/SB118609911628386782.html?mod=hpp_us_whats_news.
- 32 DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13 (215).
- 33 PUENTES, R. 2008. *A Bridge to Somewhere: Rethinking American Transportation for the 21st Century*. Disponible en http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06_transportation_puentes/06_transportation_puentes_report.pdf.
- 34 Véase WILGOREN, J. 2002. «Detroit Urban Renewal Without the Renewal», *New York Times*, 07/07/2002 (A10). Disponible en <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F05E6DF1F31F934A35754C0A9649C8B63>.
- 35 Véase OVERBERG, P. 2008. «Top 75 Cities Ranked by Population in USA», *USA Today*, 10/07/2008 (2A). Disponible en http://www.usatoday.com/printedition/news/20080710/a_cencitylist10.art.htm.
- 36 MOE, R. 1996. «The National Trust for Historic Preservation», discurso presentado en *Growing Smarter Fighting Sprawl and Restoring Community in America*, 20/11/1996, Ayuntamiento del Valle de San Joaquín, Fresno (California). Transcripción disponible en http://www.smartgrowth.org/library/Richard_Moe.html.
- 37 FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION. 1997. *Highway Statistics Summary to 1995*, tablas Fi200, Fi201. Disponible en <http://www.fhwa.dot.gov/ohim/summary95/section5.html>; U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. 2008. *Fatality Analysis Reporting System General Estimates System: 2006 Data Summary (5)*. Disponible en <http://www-nrd.nhtsa.dot.gov/pubs/2006%20DATA%20Summary.pdf>; NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION. 2008. *Traffic Safety Facts: 2007 Traffic Safety Annual Assessment – Highlights*. Disponible en <http://www-nrd.nhtsa.dot.gov/Pubs/811017.pdf>; ZIEGLER, E. H. (2008a), *supra* nota 13; FEDERAL ANALYSIS REPORTING SYSTEM (s.d.). *Encyclopedia, National Statistics: Table Updated with 2006 Final Data and 2007 Annual Data*. Disponible en <http://www-fars.nhtsa.dot.gov/main/index.aspx>.
- 38 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9.
- 39 *Id.*
- 40 *Id.*; DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1 (61).
- 41 Véase TEDESCHI, B. 2003. «Cyber Scout: Monitoring Traffic», *New York Times*, 20/07/2003.
- 42 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9.
- 43 ROBERTS, Paul (2004), *supra* nota 27.
- 44 Véase MINCZESKI, P. et al. 2008. «Tighter Spigots», *Wall Street Journal*, 03/01/2008 (A7).
- 45 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9.
- 46 FELMY, J. (Economista Jefe del Instituto Americano del Petróleo). 2006. *Observaciones ante la Asociación Estadounidense de Energía*, 17/01/2006. Transcripción disponible en <http://www.api.org/Newsroom/testimony/state-of-industry.cfm>.
- 47 Véase PODOBNIK, B. (2006), *supra* nota 20; SMIL, V. 2003. *Energy at the Crossroads: Global Perspectives and Uncertainties*. Cambridge, MA: MIT Press; véase también ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16 (8): «El economista Rudiger Dornbusch señaló una vez lo siguiente: “La crisis tarda mucho más tiempo en llegar de lo que parece y luego se produce mucho más rápido de lo que se cree”. Cada vez son más los que se suman a la idea de que la observación de Dornbusch puede resultar especialmente acertada en relación con las consecuencias de la subida de los precios del petróleo en este país. Tal vez haya una lección oculta tras la noticia de que los elevados precios de la energía en este año dieron lugar a revueltas urbanas en seis países de todo el mundo. Las tasas de interés, la inflación, las inversiones extranjeras, la debilidad del dólar y los fuertes huracanes son variables que podrían acelerar el impacto de dicha subida de precios en este país y provocar la llegada de esta situación más bien pronto que tarde.» [N. de la T.].
- 48 Véase CUMMINS, C. 2006. «As Fuel Prices Soar, A Country Unravels», *Wall Street Journal*, 18-19/11/2006. Disponible en <http://online.wsj.com/article/SB116382622763227277.html>.
- 49 Véase BERMAN, M. 2006. *Dark Ages America: The Final Phase of Empire*. Nueva York, NY: W.W. Norton & Co.; ROBERTS, Paul (2004), *supra* nota 27.
- 50 Véase ZIEGLER, E. H. 2003. «Urban Sprawl, Growth Management and Sustainable Development in the United States: Thoughts on the Sentimental Quest for a New Middle Landscape», *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 11 (26).
- 51 Véase *id.*
- 52 Véase *id.*; JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15.
- 53 Véase *Trumbull Falls, LLC contra la Comisión de Planeamiento y Zonificación de la Ciudad de Trumbull*, 902 A.2d 706, 714-15 (Tribunal de Apelación de Connecticut, 2006).
- 54 Véase CALTHORPE, P. y W. Fulton (2001), *supra* nota 15; DUANY, A. et al. (2000), *supra* nota 18.
- 55 DUANY, A. et al. (2000), *supra* nota 18 (139) [N. de la T.].
- 56 BABCOCK, R. 1983. «The Egregious Invalidity of the Exclusive Single-Family Zone», *Land Use Law & Zoning Digest*, 07/1983 (4); DOWNS, A. 1995. *New Visions for Metropolitan America*. Washington D.C.: The Brookings Institution; FREILICH, R. H. 2000. *From Sprawl to Smart Growth: Successful Legal, Planning, and Environmental Systems*. Chicago, IL: American Bar Association.
- 57 Véase ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.

- 58 Véase *id.*
- 59 KUNSTLER, J. H. 1996. *Home from Nowhere*. Nueva York, NY: Simon & Schuster (112): «Así, los habitantes de la periferia abrazan el SPAN (Sí, Pero Aquí No) y el CANNON (no Construir Absolutamente Nada Cerca de Absolutamente Nadie). Si tienen éxito con el SPAN, utilizan al gobierno local para torturar a los promotores (es decir, a aquellos que generan crecimiento) con un galimatías burocrático tras otro, de tal manera que solo un masoquista titulado solicitaría algún tipo de construcción en ese lugar. Finalmente, este crecimiento indeseado da el salto a terrenos rurales más distantes, libres y baratos (controlados por políticos hambrientos de impuestos), de modo que los nuevos habitantes de la zona residencial que se desplazan a diario obstruyen de todas formas las carreteras SPAN para llegar al centro comercial de la ciudad SPAN.» [N. de la T.].
- 60 Véase KUNSTLER, J. H. (1996), *supra* nota 59; PORTER, D. R. 1999. «Reinventing Growth Management for the 21st Century», *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 23 (705).
- 61 Véase SELMI, D. P. y E. H. Ziegler. 2008 (3a ed.). *Land Use Regulation: Cases and Materials*. Gaithersburg, MD: Aspen Publishers (57-59); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 62 Véase WHORISKEY, P. 2003. «Density Limits Only Add to Sprawl», *Washington Post*, 09/03/2003 (A01).
- 63 SILVER, D. 2003. «New Greens Focus Growth, not Fight it», *Growth / No Growth*, 03/2003.
- 64 *Id.*
- 65 GEDDES, R. 1997. «Metropolis Unbound: The Sprawling American City and the Search for Alternatives», *The American Prospect*, 11-12/1997 (40).
- 66 Véase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13 (8).
- 67 Véase LANG, R. E. y A. C. Nelson (2007), *supra* nota 7; LANG, R. E. y A. C. Nelson (2007), *supra* nota 8.
- 68 *Id.*
- 69 Véase ZIEGLER, E. H. (2006b), *supra* nota 28; véase también EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (33): (citas omitidas): «Un artículo publicado recientemente en el *Journal of the American Planning Association* comenzaba con las siguientes palabras: “Más de la mitad del entorno construido estadounidense que veamos en el año 2025 no existía en el 2000, lo cual supone para los responsables de la planificación una oportunidad sin precedentes para remodelar el paisaje”. Entre 2005 y 2050, el número de unidades residenciales de todo tipo puede aumentar de 124 a 176 millones, lo que representa un incremento total de 52 millones. Además, cada década se sustituye alrededor de un 6 % del stock de vivienda de la década anterior, del cual unos dos tercios se construyen sobre las mismas parcelas y un tercio corresponde a nuevas unidades construidas en otros solares como consecuencia de cambios de uso del suelo (es el caso, por ejemplo, de un centro comercial que reemplaza antiguas viviendas, las cuales vuelven a construirse en otro lugar). Calculando el efecto acumulado, es posible que sea necesario reemplazar completamente unos 37 millones de viviendas mediante procesos de cambio de uso entre 2005 y 2050. Así, la suma de unidades residenciales nuevas y sustituidas podría ascender a 89 millones entre 2005 y 2050, es decir, más del 70 % del stock existente en el 2005.» [N. de la T.].
- 70 LANG, R. E. y A. C. Nelson (2007), *supra* nota 7; LANG, R. E. y Arthur C. Nelson (2007), *supra* nota 8.
- 71 OFFICE OF HIGHWAY POLICY INFORMATION, U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (2000), *supra* nota 29 (10).
- 72 Véase ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 73 La restricción de densidad de una unidad residencial por cada 14 hectáreas de terreno se da en algunas áreas suburbanas en desarrollo. Por ejemplo, el Condado de Boulder, en Colorado, impone dicha restricción en sus zonas agrícolas, algunas de las cuales se encuentran en plena trayectoria del desarrollo suburbano del noroeste de Denver. Véase BOULDER COUNTY. 2007. *Zoning, Boulder County Land Use Code*, art. 4, § 4-100. Disponible en http://www.bouldercounty.org/lu/lucode/pdf/Boulder_County_Land_Use_Code_Article_4.pdf.
- 74 Véase ZIEGLER, E. H. 2008c. *Rathkopf's The Law of Zoning and Planning*, vol. 1, §6:14 (6-22). Hyderabad: Thomson Reuters.
- 75 Véase FRANK, L. D. *et al.* 2007. «The Urban Form and Climate Change Gamble: How Transportation and Land Development Affect Greenhouse Gas Emissions», *Planning*, 08-09/2007 (18-19); LANGDON, P. 2008a. «New Urbanists Step Up Their Progress Toward “Green” Design», *New Urban News*, 01-02/2008 (1, 4-7); LANGDON, P. 2007a. «LEED Aims to Set ‘First National Standard for Neighborhood Design»», *New Urban News*, 09/2007 (1); MILLARD-BALL, A. 2007. «Pollution Solutions: Reducing Emissions in Your Own City is an Important First Step in Helping the Globe», *Planning*, 08-09/2007 (10); PEIRCE, N. (2007), *supra* nota 13; SALZMAN, R. 2007. «Greenhouse Gurus: A Conversation with Two Experts on the Topic of the Day», *Planning*, 08-09/2007 (24); STEUTEVILLE, R. 2008a. «Commentary: Many Reasons to Go Green», *New Urban News*, 01-02/2008 (2).
- 76 Véase SELMI, D. P. y E. H. Ziegler (2008), *supra* nota 61; STEUTEVILLE, R. 2008b. «Cool Spots, Bright Idea», *Planning*, vol. 1, 01-02/2008 (3-4); ZIEGLER, E. H. (2006), *supra* nota 13.
- 77 Véase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13.
- 78 Véase DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; NEW URBAN NEWS. 2005. «Urbanism Holds Promise for Reducing Energy Use», *New Urban News*, 07-08/2005 (3).
- 79 Véase STEUTEVILLE, R. 2008. «Cutting CO2 by Keeping the Car Culture», *New Urban News*, 07-08/2008 (1); ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 80 Véase OVERBERG, P. (2008), *supra* nota 35.
- 81 Véase *id.*
- 82 Véase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13; NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS. 2007. *Annual Housing Starts (1978-2007)*. Disponible en <http://www.nahb.org/generic.aspx?genericContentID=554, 28-10-2008>.
- 83 Véase SELMI, D. P. y E. H. Ziegler (2008), *supra* nota 60.

- 84 Véase GARREAU, J. (1991), *supra* nota 18; LANGDON, P. 2008b. «Economic Turmoil Alters Development Landscape», *New Urban News*, 10-11/2008 (1); LEGAL TIMES. 2008. «Real Estate: A Special Report», *Legal Times*, 27/10/2008 (20).
- 85 Véase RYBCZYNSKI, W. 1995. *City Life*. Nueva York, NY: Touchstone; LANGDON, P. 2007b. «Capital Region Rail Stations are Fast Becoming Mixed-use Hubs», *New Urban News*, 07-08/2007 (1); PEDERSON, M. C. 2004. «Cities in the Digital Age: City Scholar Joel Kotkin Argues Against the Idea of an Urban Revitalization Panacea», *The Metropolis Magazine*, 01/2004. Disponible en <http://www.metropolismag.com/cda/story.php?artid=120>.
- 86 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11.
- 87 Véase *id.*; DOOLEY, T. 2002. «Downtown Living Remains Strong: Fueled by Childless Households, In-town Homes Prosper», *Realtor*, 01/11/2002. Disponible en <http://www.realtor.org/archives/indwatch200211252>.
- 88 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; GROWTH / NO GROWTH. 2008. «Energy Costs Forcing U.S. Lifestyle Changes», *Growth / No Growth*, 08/2008 (1); LANGDON, P. y R. Steuteville. 2007. «So Far, New Urban Projects Weather Downturn Better», *New Urban News*, 10-11/2007 (1).
- 89 Véase GROWTH / NO GROWTH. 2008. «Energy Costs Push Families Back to Cities», *Growth / No Growth*, 07/2008 (1).
- 90 Véase *id.*; LANGDON, P. 2005. «Density is Hot, Freeways are Not, in the New Los Angeles», *New Urban News*, 07-08/2005 (2).
- 91 Véase LANGDON, P. (2005), *supra* nota 90; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88; LANGDON, P. y R. Steuteville (2007), *supra* nota 87.
- 92 PEDERSON, M. C. (2004), *supra* nota 85.
- 93 Véase CAMPOY, A. 2008. «With Gas Over \$4, Cities Explore Whether It's Smart to Be Dense», *Wall Street Journal*, 07/07/2008 (A1); LANGDON, P. y R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; NEW URBAN NEWS (2005), *supra* nota 78.
- 94 Véase GIULIANO, G. 2005. «The Weakening Transportation- Land Use Connection», *Access*, vol. 6 (3); O'TOOLE, R. 2003. *Vanishing Automobile Update No. 43: Rail Transit Won't Reduce Congestion*, 30/09/2003. Disponible en <http://ti.org/vaupdate43.html>.
- 95 Véase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (51-55); HINSHAW, M. 2007. *True Urbanism: Living in and near the Urban Center*. Chicago, IL: APA Planners Press; BODDY, T. 2005. «Insight: Vancouverism vs. Lower Manhattanism: Shaping the High Density City», *ArchNewsNow*, 20/09/2005. Disponible en <http://archnewsnow.com/features/Feature177.htm>; GRIMM, J. 2006. «New Urbanism or Same Old Sprawl?», *Santa Fe New Mexican*, 25/05/2006. Disponible en http://www.freenewmexican.com/story_print.php?storyid=44093.
- 96 Véase PUENTES, R. (2008), *supra* nota 33. «La creación de mayores densidades en zonas ya construidas facilitando transportes rápidos no puede suponer costes adicionales en infraestructuras ni costes de entre 25 000 y 50 000 dólares por hectárea. El dinero ahorrado al no invertir en infraestructuras en la periferia metropolitana puede compensar con creces la inversión en transportes rápidos.» [N. de la T.] BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (59).
- 97 Véase LANGDON, P. (2008a) y (2007a), *supra* nota 75; O'TOOLE, R. 2008. «Form Coalitions to Fight "Coercive Land-Use Planning"», *Growth / No Growth*, 06/2008 (1); GROWTH / NO GROWTH. 2008b. «Streetcar Plans Growing Across U.S.», *Growth / No Growth*, 09/2008 (1); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 92.
- 98 Véase HINSHAW, M. (2007), *supra* nota 95; BODDY, T. (2005), *supra* nota 95; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (153): «Dos renombrados investigadores en planificación plantearon recientemente la siguientes pregunta: "¿Qué reduce más los desplazamientos mediante vehículos: el equilibrio trabajo/vivienda o la mezcla comercio/vivienda?". La respuesta (sorprendente, teniendo en cuenta que los desplazamientos al trabajo representan menos de un 20 % del total de viajes, fue la primera. En la mayor parte de las áreas metropolitanas, el coste de la vivienda cae con el aumento de la distancia a los centros de trabajo y a otros destinos deseados, mientras que el coste del transporte aumenta. A falta de viviendas asequibles, la gente se ve obligada a usar el coche hasta que consiguen una hipoteca o bien a vivir en condiciones precarias, y también tienen que utilizar el coche para encontrar un colegio decente para sus hijos. Ahora bien, con la subida del precio de la gasolina, la correlación económica entre desplazamientos más largos y viviendas más baratas está cambiando, de modo que el potencial ahorro que supone vivir en una situación cómoda y con buenas opciones de transporte desempeña un papel cada vez más significativo en la elección de una casa asequible.» [N. de la T.]
- 99 Véase GROWTH / NO GROWTH. 2007. «Boston To Adopt Green Standards For Private Buildings», *Growth / No Growth*, 01/2007 (1); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93; HERRICK, T. 2006. «Why Some Cities Think Developing at Rail Stops is a Mighty Good Road», *Wall Street Journal*, 06/12/2006 (B1).
- 100 Véase BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 12 (63): «Tenemos mucho que aprender de estas ciudades europeas en cuanto a diseño y construcción de nuevos distritos residenciales, así como en lo que atañe a escalas más amplias de planificación de comunidades y regiones. En los nuevos distritos estudiados y descritos en el presente capítulo (y en otras partes del libro), se presta especial atención a la conexión con la ciudad existente y su tejido. Para ello se construye sobre ellos a densidades que hacen posible desplazarse a pie y utilizar otras alternativas al automóvil (por no mencionar el uso más eficiente del suelo), y se diseñan nuevas comunidades con centros urbanos, diversos tipos de vivienda, y mezcla de usos y de actividades. Sin embargo, ni siquiera las mejores comunidades nuevas de los EE. UU. poseen estas cualidades.» [N. de la T.]
- ABBOUD, L. 2008. «Building Blocks: For Countries Looking to Reduce Their Energy Use, Europe Offers Some Valuable Lessons», *Wall Street Journal*, 11/02/2008 (R15); COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2007. *Commission Staff Working Document Accompanying the Green Paper: Towards a New Culture For Urban Mobility*. Disponible en http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_working_doc_en.pdf.
- 101 Véase BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 12 (112) («Es importante apuntar que las inversiones en transporte complementan y están coordinadas con las decisiones trascendentales sobre el uso del suelo. Prácticamente todas las grandes áreas de crecimiento nuevo identificadas en este estudio cuentan con un buen servicio de transporte público como prerrequisito implícito de diseño. Asimismo, se observa un esfuerzo concertado por situar las actividades importantes y las promociones de gran tamaño en lugares contiguos o muy

- próximos a las paradas de transporte público» [N. de la T.]; ABOUD, L. (2008), *supra* nota 100; LANGDON, P. (2008c). «Europeans Struggle to Revive Traditional City-Making», *New Urban News*, 07-08/2008 (8).
- 102 Véase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85; BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13 (66): «Con el tiempo, los EE. UU. deben aprender a emular el modelo europeo de orientación y control público serio para el crecimiento futuro, la integración de los distintos niveles espaciales de planeamiento, o la firme y contundente labor pública en el diseño de nuevas áreas de desarrollo. Asimismo, es necesario desempeñar un papel mucho más activo y con visión de futuro en lo referente a la adquisición de terrenos, influenciando los patrones de crecimiento y cosechando beneficios especulativos. En última instancia, la planificación en las ciudades estadounidenses debe conseguir mejores resultados a la hora de establecer una plantilla de vías públicas bien conectadas, transportes y otras inversiones, infraestructuras ecológicas, así como el perfil espacial de la comunidad.» [N. de la T.].
- 103 Véase GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 99; NEW URBAN NEWS (2005), *supra* nota 78; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89 (1); HERRICK, T. (2006), *supra* nota 99. Véase también BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (45): «Muchas de las grandes ciudades europeas hoy están conectadas por trenes de alta velocidad y todas ellas lo estarán antes del 2020. Las grandes ciudades japonesas también están conectadas por este tipo de trenes y, aún así, los japoneses siguen trabajando en la mejora de la velocidad y la eficiencia del transporte ferroviario. Por su parte, Taiwán está construyendo una red ferroviaria de alta velocidad para conectar sus principales ciudades, mientras que en China se están llevando a cabo obras para conectar mediante líneas ferroviarias de alta velocidad Pekín con Shanghai, Nankín y otros centros de población. Todas las ciudades que cuentan con sistemas ferroviarios de alta velocidad tienen también aeropuertos, así como una red de autopistas y autovías, junto con sistemas de transporte ferroviario local. Nuestros competidores globales han decidido que el tren de alta velocidad constituye un elemento esencial dentro de un sistema de transporte equilibrado.» [N. de la T.].
- 104 STEUTEVILLE, R. (2008). «We Can't Let NIMBYs Sink Reform», *New Urban News*, 06/2008 (2); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 105 Estacionamientos para aparcar el vehículo privado en la periferia de las ciudades y acceder al centro mediante transporte público. [N. de la T.]
- 106 Véase GIULIANO, G. (2005), *supra* nota 94.
- 107 Véase LANGDON, P. (2007a) y (2008a), *supra* nota 75; LANGDON, P. (2005), *supra* nota 90; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85; GROWTH / NO GROWTH. 2007. «“True Urbanism” Demands Density», *Growth / No Growth*, 08/2007 (1); NEW URBAN NEWS (2005), *supra* nota 78; GRIMM, J. (2006), *supra* nota 95.
- 108 Véase SHOUP, D. C. 2005. *The High Cost of Free Parking*. Chicago, IL: American Planning Association.
- 109 Véase JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; Véase AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. 2008. *Policy Guide on Planning & Climate Change*. Disponible en http://www.ies-apa.org/docs/Draft_Climate_Change_Policy_Guide.pdf.
- 110 MANDELKER, D. 1999. «Managing Space to Manage Growth», *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 23 (801, 815).
- 111 Véase BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13.
- 112 Véase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (91); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 113 Véase DOWNS, Aizen (1995), *supra* nota 56.
- 114 Véase DUANY, A. *et al.* (2000), *supra* nota 18; JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 115 Véase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (91); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13; CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 116 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (17-36): «Una encuesta sobre consumo nacional realizada por la empresa de relaciones públicas global Porter Novelli muestra que el 59 % de los adultos estadounidenses en la actualidad “apoyan el desarrollo” de comunidades compactas (que se definen con detalle en la propia encuesta) y la mitad de ellos estarían interesados en vivir en este tipo de comunidad. [...] Los porcentajes de apoyo son elevados entre todos los grupos excepto los habitantes del medio rural. Todavía más sorprendente que los elevados niveles de apoyo resulta el incremento de dichos niveles que se observa entre las encuestas del 2003 y 2005, y que supone un 15 % estadísticamente significativo. En ambos años se describió exactamente del mismo modo el crecimiento inteligente y la redacción de las preguntas fue idéntica en las dos encuestas. Los autores atribuyen el aumento observado a la cobertura por parte de los medios de comunicación del fenómeno de la dispersión y sus consecuencias. No cabe duda de que la demografía determina la demanda de vivienda. Así, ahora que la generación del *baby boom* ocupa sus nidos vacíos y disfruta la jubilación, sus integrantes muestran preferencia por barrios compactos y abarcales a pie, al igual que los adultos solteros y las parejas casadas sin hijos. Es de esperar que estas tendencias se aceleren, puesto que la generación del *baby boom* es la cohorte generacional más numerosa en nuestro país, de modo que, en el 2020, la cantidad de personas que alcancen los 65 años de edad se disparará por encima de los 4 millones anuales. Además, entre el 2007 y el 2050, el porcentaje de población mayor de 65 años ascenderá del 12,8 al 20,7 %. Asimismo, el número de hogares sin hijos (incluidos los unifamiliares) experimentará un aumento espectacular: desde el 2000 hasta el 2025, supondrán un 88 % del incremento total en el número de hogares, de tal manera que un 34 % de los hogares serán para entonces unifamiliares.» [N. de la T.].
- 117 Véase LANGDON, P. y R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88 («Con los precios de la gasolina rondando los 1,06 dólares por litro, los alejados suburbios están perdiendo atractivo en todo el país.» [N. de la T.]); GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89.
- 118 Véase LANGDON, P. (2005), *supra* nota 90.
- 119 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; LANGDON, P. y R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88.

- 120 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (26) («Nelson calcula que en el 2025 la demanda de casas adosadas con poco terreno excederá en 35 millones de unidades (un 71 %) la oferta actual, mientras que la demanda de casas con grandes fincas será inferior a la oferta actual. Si está en lo cierto, en los EE. UU. hay ya demasiadas “casazas”.» [N. de la T.]».
- 121 Véase LANGDON, P. y R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23): «Hay muchos motivos para pensar que el crecimiento inteligente puede ser el camino más corto en la lucha contra el cambio climático. El principal es la abultada y creciente demanda de casas en barrios compactos por parte de los consumidores. La empresa de análisis inmobiliario Robert Charles Lesser & Co. (RCLCO) ha llevado a cabo una docena de encuestas sobre preferencias de los consumidores en cuanto a edificación urbana y suburbana con el objetivo de contribuir al diseño de los proyectos de construcción. Los resultados de RCLCO muestran que alrededor de un tercio de los encuestados en todos los lugares están interesados en viviendas de crecimiento inteligente (Logan 2007). Las preferencias varían en función de los datos geográficos, económicos y demográficos, así como del perfil de los compradores; la etapa vital y los ingresos son variables fundamentales. Otros estudios de la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda (NAHB), la Asociación Nacional de Agentes Inmobiliarios (NAR), la Fundación Fannie Mae, grandes constructores e investigadores universitarios corroboran estos resultados y, en algunos casos, prevén una demanda de desarrollo compacto incluso más elevada.» [N. de la T.]».
- 122 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (19) («Sin embargo, no hay que sobrevalorar el papel de la densidad. Sin perjuicio de su importancia, este factor no es más determinante para el desarrollo compacto que la mezcla de usos del suelo, la creación de potentes centros de población y de empleo, la interconexión de las vías públicas o el diseño de infraestructuras y espacios a escala humana.» [N. de la T.]»).
- 123 Véase LANGDON, P. y R. Steuteville (2007), *supra* nota 88 (2); GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 107 (1); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 124 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89.
- 125 Véase LANG, R. E. y A. C. Nelson (2007), *supra* nota 8; BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (4): «Según el estudio anual de movilidad urbana y congestión del tráfico publicado por el Instituto de Transporte de Texas, los efectos sobre los conductores en las regiones con varias ciudades en rápida expansión que se describen en este libro son considerables. Los conductores de Los Ángeles sufren retrasos por causas relacionadas con la saturación del tráfico que ascienden a una media de 93 horas anuales; los de Orlando pierden 51 horas y los de Atlanta, 60. Los retrasos medios anuales en Dallas se han multiplicado por más de cuatro, desde las 13 horas en 1982 hasta las 61 en el 2002. El Instituto concluye que la congestión le costó a la economía estadounidense en el 2004 unos 63 mil millones de dólares en pérdidas de productividad y desaprovechamiento de combustible.» [N. de la T.]».
- 126 Véase id; VAN HEMERT, J. y P. Pollock. 2006. «Connecting the Tracks, Transit for a Front Range “Megalopolis”, *The Denver Post*, 08/12/2006: «Muchas áreas megapolitanas sufren ya graves consecuencias derivadas de la congestión del tráfico automovilístico y se aproximan al límite de su capacidad constructiva en virtud de las actuales políticas. Armando Carbonell, del Instituto Lincoln de Política Territorial, y Robert Yaro, de la Asociación Regional de Planeamiento, describen un enfoque activo sobre la planificación específica para regiones megapolitanas que se ha puesto en práctica en Europa, al tiempo que advierten que los EE. UU. carecen de una estrategia comparable para afrontar el crecimiento, la movilidad, la protección medioambiental y el desarrollo económico. Por otra parte, advierten que será necesario ampliar la capacidad del sistema de transporte, aunque la construcción de relleno y redesarrollo dificulte dicha operación.» [N. de la T.]».
- 127 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (14-16). Según el experto en usos del terreno urbano Christopher B. Leinberger, «Numerosos suburbios de baja densidad y urbanizaciones de McMansiones, entre ellas algunas hoy preciosas y acomodadas, pueden acabar como lo hicieron las zonas céntricas de las ciudades en las décadas de los 60 y 70, es decir, convertidas en barrios bajos caracterizados por la pobreza, la delincuencia y la decadencia» [N. de la T.]» GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89.
- 128 Véase GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 107; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; CAMPOY, A. 2008. «California Seeks to Curb Sprawl», *Wall Street Journal*, 02/09/2008 (A6); PEIRCE, N. (2007), *supra* nota 13; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (28): «Conscientes del crecimiento insostenible de los desplazamientos en automóvil, la Asociación Americana de Funcionarios Estatales de Transporte y Autopistas, en representación de los departamentos estatales de transporte, ha apelado recientemente a la necesidad de reducir a la mitad el incremento en el número de kilómetros recorridos a bordo de vehículos antes del 2055 [...]. Aliados tan dispares como el Instituto de Ingeniería del Transporte y el Congreso de Nuevo Urbanismo han intentado desarrollar nuevos modelos de vías públicas sensibles al contexto para comunidades abarcales a pie. En el ámbito local, se han creado en la última década varios cientos de programas para moderar el tráfico, pero el propio término “moderación del tráfico” ni siquiera se utilizó en los EE. UU. hasta mediados de los 90.» [N. de la T.]».
- 129 Véase DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (151): «El ciudadano medio estadounidense es responsable de la emisión anual de 24,5 toneladas métricas de CO₂. Sin embargo, a un habitante de Nueva York le corresponden solamente 7,1 toneladas métricas de CO₂ al año, es decir, menos de un tercio de la media nacional. Nueva York goza de mayor eficiencia energética por dos motivos fundamentales: un sistema de transporte y una edificación más eficientes. Dos tercios de los neoyorquinos van al trabajo caminando o en transporte público, mientras que menos del 5 % va en coche al trabajo dentro del distrito de negocios central. Además, casi nadie usa el coche para ir a comprar un cartón de leche a la tienda ni para ir al gimnasio a montar en bicicleta estática. Los edificios plurifamiliares y de uso mixto de la ciudad comparten paredes y utilizan menos energía que las estructuras exentas.» [N. de la T.]».
- 130 Véase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (17-45); BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11.
- 131 Véase CALTHORPE, P. y W. Fulton (2001), *supra* nota 15; STEUTEVILLE, R. *et al.* 2003 (3.ª ed.). *New Urbanism: Comprehensive Report & Best Practices Guide*. Ithaca, NY: New Urban Publications.
- 132 Véase HINSHAW, M. (2007), *supra* nota 95; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; BODDY, T. (2005), *supra* nota 95; GRIMM, J. (2006), *supra* nota 95.

- 133 Véase STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104; ZIEGLER, E. H. (2006), *supra* nota 13; GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 107.
- 134 Véase NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS (2007), *supra* nota 82.
- 135 Véase FULTON, R. 1996. *The New Urbanism: Hope or Hype for American Communities?* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <http://www.lincolnst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=14>; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85. Véase también BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13 (65): «El creciente interés por el Nuevo Urbanismo y su popularidad en los EE. UU. también nos proporcionan quizás cierta esperanza. Estos diseños, vistos en lugares como Kentlands (Maryland) y Laguna West (California), aspiran a lograr muchas de las características de las comunidades compactas de alta calidad. Son, sin duda, modelos de densidad más elevada, más compactos y abarcales a pie, pero su realidad no se corresponde, en determinados aspectos, con su retórica de aspiraciones. En muchos casos, las densidades no son muy superiores a las de la edificación suburbana convencional, a menudo se construyen en terreno virgen y suelen carecer de transportes públicos, usos mixtos y otros ingredientes básicos para la sostenibilidad. Además, lamentablemente, existe la creencia de que los conceptos de Nuevo Urbanismo y comunidades sostenibles son sinónimos, a pesar de que este tipo de proyectos de Nuevo Urbanismo rara vez reflejan, se aclaran o muestran la necesaria preocupación por reducir el impacto ecológico y promover estilos de vida más sostenibles desde el punto de vista medioambiental [...]. Es posible que el Nuevo Urbanismo represente una tendencia positiva sobre la que asentar un estilo de desarrollo más similar al europeo, pero tendrá que adoptar una perspectiva mucho más ecológica a lo largo del proceso.» [N. de la T.].
- 136 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23-36); BERMAN, M. (2006), *supra* nota 49 (277): «Joel Garreau ha sido criticado por decir que si las ciudades punteras están volviéndose dominantes, es porque así lo quiere el pueblo norteamericano. Es cierto que esta afirmación ignora el hecho de que los norteamericanos, en gran medida, no son conscientes de la existencia de otras alternativas e ignora también las fuerzas históricas que han favorecido los suburbios en detrimento de las ciudades, pero no cabe duda de que Garreau tiene su parte de razón: por los motivos que sean, los norteamericanos lo quieren así. No podemos escapar al hecho de que nuestro paisaje refleja nuestros valores, habla de quiénes somos y de cómo decidimos vivir.
- La cuestión fundamental para los próximos años es si un cambio en las opciones de estilo de vida y en las preferencias inmobiliarias en los EE. UU. podrá modificar esta dinámica. Tal y como se ha apuntado en otras partes del presente volumen, la subida de los precios del petróleo podría acelerar la actual tendencia a evitar la dispersión residencial de baja densidad.» [N. de la T.].
- 137 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23-36).
- 138 Véase LANGDON, P. 2003. «Zoning Reform Advances Against Sprawl and Inertia», *New Urban News*, 01-02/2003 (1); ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50. Véase también BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13 (65): «Una de las lecciones más claras que nos enseña la investigación sobre referencias visuales de los norteamericanos (y, en particular, la obra de Anton Nelessen) es la importancia de la estética y del diseño como elementos determinantes del grado de aceptación de la densidad. La incorporación de árboles, aceras, aparcamientos en la vía pública, variedad en la línea dibujada por los tejados, etc. mejoraría sustancialmente el atractivo de las formas residenciales de alta densidad [...]. Muchas veces, las objeciones a la densidad se basan en el temor a sus implicaciones y efectos visuales, ya que suele asociarse con una imagen de árido hormigón y grandes moles de viviendas. Así pues, un diseño cuidadoso, junto con la inclusión de los servicios comunes deseados favorecería enormemente la aceptación de la densidad en las comunidades estadounidenses.» [N. de la T.].
- 139 STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104 [N. de la T.].
- 140 CHACON, D. J. 2008. «Multiplex Units Targeted», *The Rocky Mountain News*, 09/09/2008 (7); CHEEVER, Federico *et al.* (2006), *supra* nota 11.
- 141 Véase HELLER, E. 2008. «Urban Wind Turbines», *Zoning Practice*, 07/2008 (2).
- 142 *Ecogen contra la ciudad de Italia* (Nueva York), 438 F. Sup. 2.º 149 (W.D. N.Y. 2006).
- 143 WALD, M. L. 2008. «Wind Energy Bumps into Power Grid's Limits», *New York Times*, 27/08/2008 (A1).
- 144 Véase WILLIAMS, W. y R. Whitcomb. 2007. *Cape Wind: Money, Celebrity, Class, Politics, and the Battle for our Energy Future on Nantucket Sound*. Nueva York, NY: Public Affairs; BALL, J. 2008. «The Matrix Overloaded: Clean Energy Will Depend on a New, "Smart" Grid», *Wall Street Journal*, 24/10/2008 (A14); WALD, Matthew L. (2008), *supra* nota 142.
- 145 Véase AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (2008), *supra* nota 109.
- 146 *Id.* (14) [N. de la T.].
- 147 Véase BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; BROOKINGS INSTITUTION. 2008b. *Mountain Megs: America's Newest Metropolitan Places and a Federal Partnership to Help Them Prosper* (8-9). Disponible en http://www.brookings.edu/-/media/Files/rc/reports/2008/0720_intermountain_west_sarzynski/IMW_full_report.pdf.
- 148 Véase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11.
- 149 Véase LANGDON, P. 2008d. «New Urbanists Urged to Wage National Campaign», *New Urban News*, 05-06/2008 (1, 3).
- 150 Véase *id.*; STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104; ZIEGLER, E. H. (2008a), *supra* nota 13; CALTHORPE, P. (1995), *supra* nota 18 (35-36): «Esta reordenación fundamental de las políticas gubernamentales y de las subvenciones requerirá una potente coalición política. La oposición a tal planificación integrada puede ser considerable: localidades ansiosas de crecimiento e impuestos con independencia de la calidad de la construcción o de sus implicaciones regionales; promotores en busca de oportunidades para repetir éxitos pasados sin atender al cambio de los tiempos ni a las consecuencias; grupos vecinales que pretenden conservar y realzar el valor de sus propiedades inmobiliarias mediante prácticas excluyentes; o personas (es decir, votantes) que simplemente tienen miedo a lo desconocido o a que se pierda el control. Las fuerzas implicadas en el estado de la cuestión son poderosos motores que se autoalimentan. El deseo defensivo de un dominio privado seguro y exclusivo, junto con la tendencia de los especialistas a maximizar segmentos en lugar de conjuntos son factores que conspiran para inhibir el cambio.» [N. de la T.].
- 151 Véase BOSSELMAN, F. y D. Callies. 1971. *The Quiet Revolution in Land Use Control*. Washington, DC: Government Printing Office.
- 152 Véase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13, capítulo 36.

- 153 Véase MANDELKER, D. R. et al. 2008 (7.^a ed.). *Planning and Control of Land Development: Cases and Materials*. Newark, NJ: Matthew Bender & Co. (38).
- 154 Véase JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104.
- 155 Véase SELMI, D. P. y E. H. Ziegler (2008), *supra* nota 61 (458-59).
- 156 Véase ZIEGLER, E. H. (2008c), *supra* nota 74, capítulo 48.
- 157 GRIFFITH, J. 2005. «Regional Governance Reconsidered», *Journal for Law and Politics*, vol. 21 (505, 558-59).
- 158 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (23).
- 159 Véase GRIFFITH, J. (2005), *supra* nota 157; AOKI, K. 2005. «All the King's Horses and All the King's Men: Hurdles to Putting the Fragmented Metropolis Back Together Again? Statewide Land Use Planning, Portland Metro and Oregon's Measure», *Journal for Law and Politics*, vol. 37, n.º 21 (397); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15.
- 160 BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (154) («Esta revisión exhaustiva de los procesos de desarrollo en Norteamérica constituirá un enorme desafío de la misma ambiciosa altura que otras propuestas que se están considerando dentro del debate sobre cambio climático, entre las cuales se encuentran los esfuerzos por pasarse a combustibles renovables, aumentar la eficiencia de los vehículos, eliminar las importaciones de petróleo procedentes de países hostiles y renovar las inversiones en energía nuclear.») [N. de la T.].
- 161 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (151-52).
- 162 ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104.
- 163 Véase p. ej., AUSTRALIAN CONSERVATION FOUNDATION (2007). *Consuming Australia: Main Findings*. Melbourne: Australian Conservation Foundation. Disponible en <http://americandreamcoalition.org/ConsumingAustralia.pdf>; BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13; EUROPEAN COMMISSION. 2007. *Green Paper: Towards a New Culture for Urban Mobility*. Disponible en http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_memo_en.pdf; EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11; KEINER, M. (ed.). 2008. *Sustainable Urban Development in China: Wishful Thinking or Reality?* Münster: Mosenstein and Vannerredat; DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13.
- 164 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (144).
- 165 *Id.*
- 166 CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 167 DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13; SINOSKI, K. 2008 «Metro Vancouver Eyes Highrise Greenhouses: Vertical Farms and "Urban Agriculture" May Be the Way of the Future», *Vancouver Sun*, 20/10/2008.
- 168 AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (2008), *supra* nota 109; BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5.
- 169 CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93; EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11; HINSHAW, M. (2007), *supra* nota 95; LANGDON, P. (2008d), *supra* nota 149; PEIRCE, N. (2007), *supra* nota 13.
- 170 DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13.
- 171 EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11; ZIEGLER, E. H. (2006b), *supra* nota 28. Véase también ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16: «Me temo que estamos esperando en medio de un gran peligro la invención del coche de los sueños americano o alguna otra solución tecnológica aún desconocida que resuelva estos problemas. Pero la investigación sobre tecnologías energéticas alternativas precisa de una sólida financiación y, por lo de ahora, no se divisan soluciones sostenibles mejores. La construcción más ecológica y con mayor densidad, junto con la reducción de la dependencia del automóvil promete encontrar soluciones reales y sostenibles a dicha problemática. Las centrales energéticas y los coches más limpios y más baratos son los que no hay que construir o usar gracias a la planificación urbanística inteligente.» [N. de la T.].
- 172 Véase BERMAN, M. (2006), *supra* nota 49 (262-64): «Según el arquitecto británico Lord Richard Rogers, de todos los modelos de diseño "urbano" del mundo, el suburbano es el menos sostenible [...]. Un diseño sostenible, de acuerdo con Lord Rogers, debe ser compacto, multicéntrico, ecológico y basado en los desplazamientos a pie. Además, ha de fomentar la inclusión social [...]. La famosa afirmación de Mies van der Rohe de que la arquitectura era la "voluntad de una época trasladada al espacio" adquiere especial vehemencia en el paisaje suburbano, ya que la voluntad de la época aquí es la de "déjeme en paz" y los suburbios representan la extensión lógica de tal mentalidad. La paradoja de esta distribución no se le escapó a Lewis Mumford, que describió los suburbios como "un esfuerzo colectivo por tener vida privada". Estas reflexiones tocan, en gran medida, el núcleo de la cuestión, ya que se trata de un proyecto basado en una contradicción interna, o lo que podríamos llamar la tragedia de la política de interior estadounidense.» [N. de la T.].
- 173 Véase RICKOVER, H. (Contraalmirante). 1957. «Energy Resources and Our Future», artículo presentado en el Banquete de la Asamblea Científica Anual de la Asociación Médica del Estado de Minnesota, 14/05/1957. Transcripción disponible en <http://bartlett.house.gov/uploadedfiles/dodrickover1957speech.pdf>: «Curiosamente, el automóvil, que es la primera causa del rápido agotamiento de las reservas de petróleo, puede acabar siendo el primer consumidor de combustible en sufrirlo. Una reducción en el uso del automóvil exigiría una reorganización del modelo de vida en los países industrializados y, especialmente, en los EE. UU. de costes extraordinarios. Parece prudente tener en mente esta advertencia para la planificación futura de ciudades y zonas industriales.» [N. de la T.].

Summary

MANUEL GUILLERMO ANTÓN VILLAMIL _[9-30]

The prevalence of power in the formation of Galician aquaculture policy

The content of this article is part of a more extensive work entitled "The Formation of Policy Agenda of Marine Galician Aquaculture", which explores the explanatory capabilities of different approaches and models in the setting of agendas and the influence on different variables that determine processes, as well as demonstrating the importance of the structure of political and economic power in decision-making related to the process that led to the adoption of Galician Aquaculture Plan.

Keywords: agenda, aquaculture, institutionalism, pluralism, rational choice

-&-

RICARD CALVO PALOMARES _[31-42]

Local development agencies (LDAs): A public sector initiative orientated toward private business?

This article reflects on the current direction of Local Development Agency (LDA) activities. It analyzes the current model of local development, the characteristics and LDA running needs, and then examines the central hypothesis - does the work of local employment staff respond to preset parameters of a public service or does it take it closer to being an activity under the evident guidance of private enterprise? We conclude with a series of final reflections on the impact of the current divergence of Local Government and LDA performance criteria.

Keywords: Local Development, LDA, Agent of Local Development, Local employment

-&-

ANDRÉS CERNADAS RAMOS _[43-61]

The use of qualitative methodology as a social research technique as well as being a tool for the evaluation of both government action and citizenship satisfaction

This paper analyzes and defends the usefulness of qualitative methodology in social research as a way to evaluate the results of governmental actions as well as their perception by citizens. It demonstrates that quantitative approaches show important shortcomings that must be corrected if we wish to acquire knowledge from more complete and more diverse object of study. Qualitative methodology is shown to be a very useful tool both for the public management and especially, the analysis of the different stages of public policy.

Keywords: methodology, qualitative methodology, qualitative techniques, public policy, evaluation

-&-

DRA. LAURA ROMÁN MASEDO _[63-83]

The politicization of the Public Administration. The concept and its application in the case of the Spanish Civil Service

This paper examines the concept of the politicization of the public administration, and the difficulties faced in applying it in specific political-administrative contexts. We begin with an analysis of the politics/administration dichotomy, which is the modern origin of the politicization concept, and then review recent contributions to it, giving our own vision of what should be its present

content. Following this content, we expose the difficulties inherent in “measuring” the politicization of specific public administrations through an analysis of some of what we have called “available posts” within the Spanish Civil Service, as these posts were organised after the March 2004 General Election.

Keywords: Politicization, Public Administration, the politics/administration dichotomy, Spanish civil service

-&-

MARÍA M. PARDO LÓPEZ [85-112]

Religious symbols and the need for state neutrality: the case of crucifixes in the classroom as an excuse to approach the relationship between religion and the state

The relationship between religion and public power — or religious creeds and the state, if preferred — is not an easy issue. For centuries it has been a social and political problem. Nowadays it remains as one of the most complex subjects legislators and courts must face. The Jurisprudence of the Supreme Court of the United States is extremely enlightening as to the path other countries should follow, such as Spain, since they have been dealing with this matter for decades, guided by the freedom of choice and neutrality the State must respect. It would seem useful to reexamine it now that the problem of the presence of religious symbols in public spaces (crucifixes and crosses in public schools) has arisen.

Keywords: Religious freedom, Public power, State duty of neutrality, Crucifixes and crosses in public schools, Constitutional Justice, American jurisprudence regarding religious freedom, Lemon Test

-&-

ÍÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO, JULI PONCE SOLÉ [115-151]

Land use law and crime prevention

Urban planning and land use law have an important role in the maintenance of public security and crime prevention. In the following pages we seek to offer a first foray into what is a

broad and complex subject. Firstly, the article reviews theoretical developments arising from several disciplines that come together in the treatment of the subject. Secondly, the instruments from different theoretical approaches which have been adopted in the practical implementation of the environmental crime prevention are described. Thirdly, the impact that this question is having on legal systems and public policy of countries and supranational institutions in our region is studied. Finally, we will concentrate on the analysis of the subject from the legal perspective and from the point of view of public policies within the framework of the Spanish legal system.

Keywords: Crime, prevention, urban planning, law, city

-&-

ÁNGEL SERRANO DE NICOLÁS [153-167]

Access to property and other forms of use and enjoyment of social housing: the problems which arise in practice and possibly feasible solutions

This article is mainly a focuses on transcription of the ideas I presented at the University of Barcelona on the same subject matter and with the same title. The principal objective is to identify the main practical problems facing social housing from a contractual perspective, and the solutions that might be implemented. Among the conclusions to be drawn it is worth highlighting the general need to introduce new legislation which clearly envisages housing as a subjective right, in other words, not confusing housing policy and financial policy with reference to housing access, although their paths might cross.

Keywords: Social housing, the right to housing, housing policy

-&-

EDWARD H. ZIEGLER [169-196]

The Case for Megapolitan Growth Management in the 21st Century: Regional Urban Planning and Sustainable Development in the United States

Normas de publicación

1_ Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección:

AC.egap@xunta.es

Además, el/la autor/a o autores/as enviarán el original en un disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dos copias impresas firmadas a la siguiente dirección:

Secretaría de la revista *Administración & Ciudadanía*
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2-4
E-15707 Santiago de Compostela

2_ El disco compacto remitido por correo postal debe contener un único archivo o documento con el texto de la propuesta de colaboración.

3_ No serán aceptadas propuestas de colaboración enviadas por fax o correo postal sin que vayan acompañadas del correspondiente soporte electrónico.

4_ Los trabajos enviados deben cumplir las siguientes condiciones:

- a. ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones;
- b. estar redactados en gallego, español, inglés, francés, portugués o italiano;
- c. poseer una extensión mínima de 30 000 caracteres y máxima de 45 000 en el caso de los artículos (incluidas notas y referencias bibliográficas), y entre 3000 y 10 000 caracteres en el caso de las reseñas.

5_ Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deben incluir, por este orden:

- a. un título con su correspondiente traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- b. nombre, apellidos y afiliación institucional del/la autor/a o autores/as;
- c. un resumen (de un máximo de 150 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- d. una relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, así como su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en su redacción;
- e. el cuerpo principal del texto;
- f. la bibliografía;
- g. las tablas, los diagramas y los cuadros (máximo 7 en total).

6_ Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos formales:

- a. Las notas figurarán a pie de página.
- b. Las citas en el texto indicarán autoría, año de publicación y, en su caso, página(s) entre paréntesis. Por ejemplo, (Peters, 2002: 123).

En caso de que se citen varias obras de idéntica autoría publicadas en el mismo año, la indicación del año estará acompañada de una letra del alfabeto (comenzando por la «a»), que distinga cada una de las obras del mismo año.

- c. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Sugerimos acompañar, en la medida de lo posible, este modelo de presentación (en orden alfabético por el apellido) de acuerdo con el sistema Harvard:

- Libros:
Alesina et al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - Capítulos de libro:
Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
 - Artículos de revistas:
Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
 - Documentos no publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.
 - d. Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar la URL respectiva y la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.
- 7_** Las reseñas deberán incluir, además de los datos de identificación del/la autor/a o autores/as, autoría, título, editorial, lugar y fecha de la obra reseñada.
- 8_** Todos los trabajos deben ser presentados mecanografiados con doble espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12; ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo; e incluir una indicación de la dirección postal de la persona remitente.

Evaluación de los trabajos_

El Consejo de Redacción de *Administración & Cidadanía* someterá a una evaluación anónima por parte de pares externos, expertos en el área científica a la que pertenezca el material recibido, todas las propuestas de colaboración enviadas a la Secretaría de la revista.

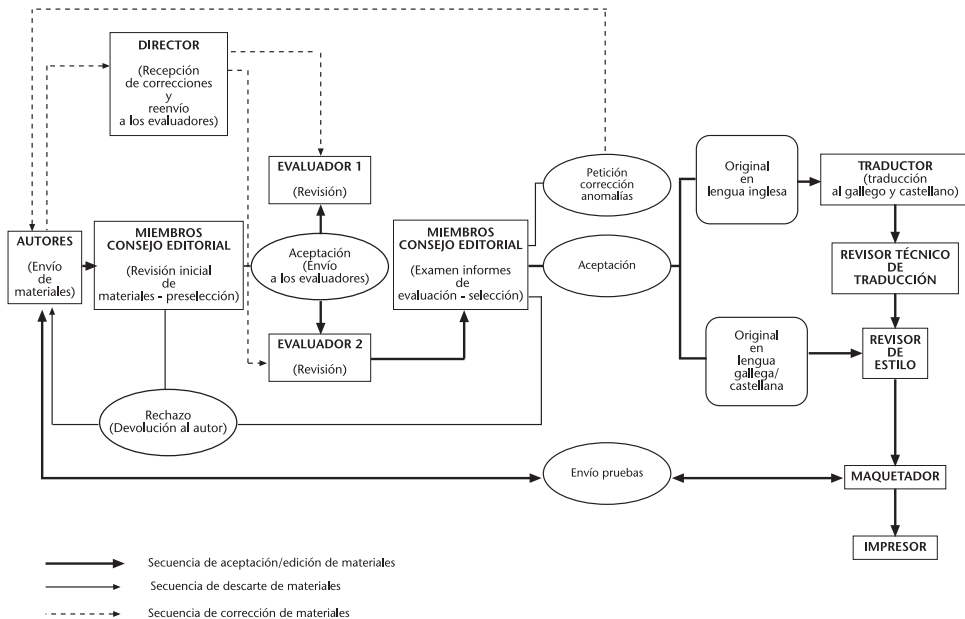
Se desarrollarán dos procesos de evaluación por año.

Los trabajos recibidos hasta el día 15 de junio serán evaluados para el número 2 del volumen de la revista del año en curso, que verá la luz en el mes de diciembre; mientras que los trabajos recibidos entre el 16 de junio y el 15 de diciembre, ambos inclusive, se incluirán en el proceso de evaluación anónima correspondiente al número 1 del volumen del año siguiente, que saldrá de la imprenta en el mes de junio.

Derechos de autoría_

Una vez el Consejo de Redacción acepte publicar cualquier material (artículo o reseña) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _ Firma _____

Boletín de suscripción

[sólo versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

© 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

© 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.
Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Particulares 26,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta <input type="radio"/> Contra Reembolso <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial <input type="radio"/> Giro postal <input type="radio"/> Domiciliación bancaria
	Instituciones 108,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Instituciones 36,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____
 Número _____ Dirección de la agencia _____
 Población _____
 País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Revista da Escola Galega de  Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

stración & cidadanía.

administración & cidadanía.



XUNTA
DE GALICIA

Escola Galega de Administración Pública