



Jaume Asens Llodrà, vocal de la Comissió  
de Defensa del Col·legi d'Advocats.



## ESPACIO PÚBLICO

## LA POLÍTICA DE “TOLERÀNCIA ZERO” A LA CIUTAT

---

«Esto de matar moscas a cañonazos es típico de los gobiernos de derechas.»  
( Pasqual Maragall, El País, 12/02/02)

En l'actualitat els poder públics eleven la “seguretat” al rang de prioritat absoluta a partir d'una concepció vinculada més a l' esfera de la criminalitat que a la llibertat o justícia social. El cert és que no es satisfan d'igual forma totes les inseguretats urbanes, unes estan més sobreprotegides que altres, i molts cops en perjudici d'elles, perquè les seguretats de determinats grups socioeconòmics s'universalitzen i es presenten, sobretot per alguns mitjà, com la “seguretat” de tots els ciutadans. En el terreny local els problemes de seguretat s'associen als de civisme, que d'aquesta forma obté una centralitat política totalment inèdita. Per això, apareixen noves polítiques d'emergència que, com en l'ordenança de Barcelona, utilitzen discursos benpensants com el del civisme per “netejar” els carrers de la població considerada desviada o indesitjable. Les solucions són primordialment punitives: intensificar l'activitat policíaca, prohibir activitats fins ara tolerades, endurir infraccions previstes i introduir la possibilitat de detenció en cas d'incompliment de les mateixes. Un nou escenari urbà de “lleï i ordre” que es basa amb la idea que el càstig contundent és el mitjà idoni per resoldre la conflictivitat urbana.

Aquesta és la política que ja fa més de dues dècades es va posar en funcionament als EEUU. La « Tolerància Zero » aplicada per Giuliani a Nova York era concebuda com una “guerra” –“war on crime”- contra les marginacions sorgides en el context de la crisi de l'Estat Social de la postguerra. Això va significar major sobreinversió punitiva per compensar la inseguretat urbana que es despenia de la desregulació econòmica i la desinversió social de les polítiques neo-liberals en boga. Aquest procés ha estat descrit com el pas del Welfare-State al Warfare-State. Les víctimes -les mateixes que ara en l'ordenança- eren els integrants de la població considerats menys útils i potencialment més perillosos: els sense feina, sense sostre, sense papers, captaires i altres marginats. Les conseqüències són conegudes: la població carcelària va passar de 300.000 en els anys setanta a més de dos milions en l'actualitat, en el que Nils Christie ha descrit com el “major gulag contemporani”.. Tot i això, aquesta “teoria criminològica” dels EEUU es va anar consolidant arreu com “pensament únic de seguretat ciutadana”. Als anys noranta es va estendre a les ciutats del Regne Unit (així per exemple amb la llei sobre el crim i desordre aprovada pel Govern de Blair el 1998) i finalment va recalar a les d'Europa Occidental, on després de l'11-S del 2001 rebrà un fort impuls, en un context creixent de desmantellament de l'Estat del Benestar. Així com a l'Estat ja no se li pot demanar seguretat social, en el seu defecte, se li demana seguretat penal. A les ciutats franceses, després del 11-S, s'instaura la “tolerància zero” de la mà del superministre Sarkozy. Per exemple, es persegueix l'exercici de la prostitució, els okupes o la mendicitat, mentre es crea un “estat d'excepció encobert” contra la joventut dels extra radis urbans, amb l'anunci de prohibició de sortides nocturnes pels menors de 17 anys. Des de llavors la gestió punitiva de la pobresa transforma la qüestió social en qüestió de seguretat, on per exemple els educadors de carrer foren paulatinament substituïts pels policies o sistemes de videovigilància. Els resultats tampoc eren difícils de preveure. En el 2003 les presons franceses s'omplen amb més de 60.000 presos. I d'aquesta forma, la presó esdevé el que Loïc Wacquant anomena “gran aspirador de l'escòria social”: tots els components heterogenis de la racaille o escòria “sarkoziana”, individus “residuals” o “excedents” dels processos de modernització urbana de les nostres ciutats. No obstant, la aposta seguritària tampoc significarà més seguretat, ans al contrari. De fet, els països que gasten més en seguretat tenen un índex més alt de criminalitat dels que gasten en despesa social. L'esclat incontrolat de la revolta a les perifèries de Paris en el 2005 n'és el darrer exemple més evident. No obstant, la lectura hegemònica posterior als fets va ser justament la contrària. Es va reclamar major mà dura, i amb el pretext del “dret a la seguretat”, es van iniciar noves reformes lliberticides que ataquen sols les expressions externes del profund malestar social. Es a dir, l'anomenat “síndrome del bomber piròman”. Un carreró sense sortida que segurament augmentarà la desigualtat i exclusió de determinats grups socials, sols tractats des de instàncies policials, en el que Zygmunt Bauman ha anomenat el “nou holocaust silenciós i continu del segle XXI”.

A les ciutats espanyoles, en un context on el 2003 la població reclosa bat el rècord de quasi 50.000 interns, s'aprova el “Pla de la Lluita contra la Delinqüència” el 12 de setembre del 2002, un any després del 11-S. Això succeeix en el marc de l'anomenada “ofensiva legal por la seguridad, contra el terrorismo y la delincuencia” que significarà l'extensió de la



## LA POLÍTICA DE “TOLERÀNCIA ZERO” A LA CIUTAT

---

política d'emergència pròpia de la lluita antiterrorista a tot l'àmbit penal, penitenciari, judicial i sobretot a la legislació d'estrangeria. L'anterior President del Govern, José María Aznar, va prometre que amb aquest canvi –juntament amb els judicis ràpids (l'anomenada “justícia exprés”)- : “vamos a barrer de las calles a todos los pequeños delincuentes”. Aquesta política té el seu referent legitimador en una de les teories de la doctrina de “tolerància zero”: la dels “vidres trencats”, una adaptació de la dita popular “qui vole un oeuf, vole un boeuf” (qui roba un ou, roba un bou), que sosté que perseguint els petits desordres quotidians de la ciutat es redueixen les grans patologies criminals. Les més mínimes infraccions han de ser perseguides de forma preventiva i immediata per restablir un ambient d'ordre social al carrer. Així, de l'ampli arsenal punitiu aprovat amb aquesta orientació, cal destacar l'augment de les penes per les petites infraccions i pels reincidents; l'aggravació del delictes continuat, noves mesures com la de localització permanent mitjançant el control telemàtic i figures punitives com la reconversió de tres faltes en delictes (còpia tova de la llei dels “three strikes and you're out” —tres cops i et quedes fora— inspirada en les regles del beisbol i aplicada, entre d'altres, a Nova York). A la pràctica aquest canvi representarà més condemnats, per més temps i amb pitjors condicions.

La ciutat de Barcelona no resulta aliena a aquesta política de “tolerància zero” de l'anterior Govern del PP i ja en el seu Pla d'actuació Municipal 2000-2003 s'estableixen prioritats no molt diferents a les del Pla estatal, en una gran confiança en l'eficàcia de les mesures punitives per resoldre la conflictivitat social. Però el punt àlgid es produeix amb el projecte d'ordenança del 2005: una nova política d'excepcionalitat punitiva en l'espai públic que, amb l'excusa de l'incivisme, instaurarà un nou ordre urbà a la ciutat. Es tracta de la resposta punitiva reclamada des de feia anys pel PP i des de feia més poc per CIU i alguns mitjans de comunicació, que havien impulsat la idea d'una ciutat fora de control. Així, de manera destacada, el diari La Vanguardia, des del mes de juliol, va dedicar 32 portades a assenyalar conductes “desviades” que suposadament anaven en contra de la convivència. El diari sobredimensionava determinats fenòmens a costa de silenciar-ne d'altres. En aquest context, l'alcalde Joan Clos no va tardar en cedir a la pressió del sectors pro “lleï i ordre” i el 18 d'octubre del 2005 va anunciar una vella aspiració del grup municipal del PP: la “fermesa zero” a l'espai urbà amb un nova ordenança municipal. El PSC s'havia deixat arrossegar pel que Joan Subirats anomenava “política de final de canyeria”. Des de llavors, s'inicia un insòlit nou tripartit municipal entre socialistes, convergents i populars, que després provocarà una crisi de l'equip de govern, perquè mentre ERC s'afegirà al “tripartit del civisme” IC-EUIA és mantindrà ferma en la seva oposició al projecte. Per altra banda, la posterior mobilització ciutadana forçarà la celebració d'una audiència pública, on també es constatarà l'escàs suport ciutadà a la iniciativa. No obstant, el projecte d'ordenança finalment s'aprovarà en mig d'una gran polèmica i amb l'oposició d' IC i la majoria de les entitats cíviques i socials de la ciutat. La Universitat de Barcelona i la Síndica de Greuges de la ciutat, Pilar Malla, criticarà durament el nou text, igual que les entitats cristianes de base que treballen amb els sectors afectats. També la consellera d'Interior de la Generalitat, Montserrat Tura, mostrarà les seves reticències en la seva aplicació i fins i tot la secretària general de Polítiques d'Igualtat del Govern espanyol del PSOE, Soledad Murillo, reconeixerà que el text li recordava les “propostes higienistes de la Barcelona del segle XVIII, on es barrejava la neteja dels carrers amb la persecució de les prostitutes”. Està clar que en l'Estat espanyol cap ordenança havia anat tan lluny amb el seu afany regulador i sancionador. Tal com va reconèixer l'anterior alcalde, Joan Clos, Barcelona esdevé l'avantguarda d'aquest nou moviment o febre ordenancista que intenta ampliar al màxim el marge de capacitat sancionadora dels ajuntaments. No obstant, per diverses entitats de juristes i de drets humans es va més enllà de les seves competències locals i s'afecta al model constitucional de distribució de potestats públiques. En especial, en l'àmbit sensible de drets i llibertats ciutadanes. Per això, s'interposa un recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, del qual molts municipis estan en l'actualitat pendents del seu desenllaç.

### **L'ordenança del civisme: Un canvi de paradigma seguritari a la ciutat**

En relació a l'ordenança el primer que cal dir és que la forma en que es concep el civisme i la convivència per part de l'Ajuntament rebel·la un interès en salvaguardar els interessos d'uns per sobre d'uns altres. L'establiment d'una autèntica cultura cívica exigeix pensar els drets i deures en funció de les diferents capacitats i responsabilitats dels subjectes. És a dir, es tractaria de perseguir no tant els comportaments dels col·lectius més empobrits, com aquelles dels poders privats i públics que fomenten les situacions d'exclusió i discriminació de la nostre societat. Això significa redefinir nocions com les de seguretat, civisme i violència. Modificar les prioritats i posar l'èmfasi en fenòmens com el mobbing immobiliari, l'especulació urbanística, el turisme de masses, la contaminació acústica o la pol·lució del tràfic rodant o els problemes generats per la precarietat laboral, i no pas en comportaments individuals propis de col·lectius en situació de vulnerabilitat, que de fet no deixen de ser més que la manifestació d'una sèrie d'incompliments de drets fonamentals per part dels



## LA POLÍTICA DE “TOLERÀNCIA ZERO” A LA CIUTAT

---

poders públics. En aquest sentit, es pot dir que l'ordenança afavoreixen la des-responsabilització dels poders públics i privats tant pel que fa a l'origen com a la resolució de certs problemes socials. No resulta demagògic pensar que els 25 milions pressupostats per aplicar l'ordenança es podrien invertir en polítiques socials o laborals per resoldre les expressions de molts dels fenòmens d'exclusió que intenta combatre des de polítiques dures de “lleï i odre”, en el que s'ha anomenat tractament punitiu de la misèria.

En aquest sentit, l'ordenança intenta regular un concepte tan ampli com el de convivència ciutadana, mitjançant la prohibició i sanció econòmica de certs comportaments individuals, posant en el mateix sac dotze fenòmens absolutament diferents, sense distingir les seves motivacions o causes. Resulta obvi que molts dels fenòmens contemplats són fruit de la desestructuració o exclusió social. No es poden interpretar i resoldre de la mateixa forma que d'altres que tenen un caràcter eminentment incívic. Per exemple, el vandalisme dels hooligans en contrast amb el fenomen de la mendicitat o la prostitució. Caracteritzar els captaires o prostitutes com persones incíviques, lluny de contribuir a la seva major integració social, tendeix a la configuració d'un imaginari de persones rebutjables o indesitjables, de grups percebuts com a perillosos o perturbadors, que facilita comportaments, cada cop més estesos, de menyspreu social en vers ells. Cal recordar l'assassinat de la senyora Rosario en un caixer el moment de discussió del text. En aquest sentit, la ordenança representa una reformulació punitiva de la qüestió social i una ruptura del paradigma socialdemòcrata de l'Estat del Benestar. No es tracta tant de resocialització als infractors com de castigar-los de forma exemplar, sobre la creença de que no existeix connexió entre la seva situació i la societat. Es consolida el missatge de que aquestes persones si fan el que fan és perquè volen i el problema és només seu. Per això, la ordenança prioritza la resposta a aquests fenòmens des de l'àmbit punitiu i no social, privilegiant l'aparell policial per sobre de l'assistencial, i en sentit contrària a allò esperable d'un estat social i de dret. La conseqüència previsible serà la seva major estigmatització i criminalització, amb un empitjorament de la seva vulnerabilitat fins el punt de reproduir els mecanismes de discriminació i explotació dels que són víctimes. Per aquest camí la incorporació social d'aquestes persones segurament serà més difícil. Si alguns d'ells perden els seus escassos ingressos de subsistència és molt probable que ingressin en l'engranatge de la maquinaria penal, en el que Loïc Wacqmant anomena espiral de pauperització criminal : com més es persegueix i sanciona a un pobre més fàcil és que ho segueixi sent. En el cas del fenomen de la mendicitat i la prostitució a més de multes de fins a 3000 euros també es preveu la incautació dels diners obtinguts dels altres ciutadans -¿Com podrà la policia distingir l'origen dels diners que duen a sobre aquestes persones?- . A més, en el cas específic de la prostitució, un any després de l'aplicació de l'ordenança, ja es pot afirmar que la major pressió policial ha precaritzat més el treball de les dones, fins i tot des del punt de vista sanitari (El País, 8/10/06). També ha implicat desplaçar part del fenomen a llocs menys visibles, i a la vegada menys protegits, o als locals d'alternativa, contribuint al negoci dels proxenetes en detriment de l'autonomia o independència de les dones. En aquest sentit, alguns han comparat els efectes higienistes de l'ordenança amb les antigues lleis com la de Peligrosidad y Rehabilitación Social o de Vagos y Maleantes. Ambdues normatives, tot i les més que evidents diferències, es sustenten en un imaginari social punitiu no gaire diferent. L'objectiu primordial sembla ser, més que reprimir fets o accions concretes, “borrar” (de la ciutat, de la vista) tot comportament o actitud dels individus enquadrables en alguns dels supòsits de perillositat social. Per tant, la redefinició dels actors i problemes urbans vinculats a l'incivisme produeix un retorn a aquella política més orientada a la prevenció i profilaxis de les “patologies urbanes” que no pas al seu tractament des d'instàncies socials.

Un altre objecte de crítica de l'ordenança ha estat la regulació restrictiva de l'espai públic i la participació política. Les expressions de les oposicions o dissidències politico-culturals de la ciutat, inherents a la seva conflictivitat urbana, són contemplades com perilloses i sotmetibles a vigilància, i eventual prohibició. En aquest àmbit, l'ordenança no fa una regulació de mínims estrictament orientada a garantir la preservació de les relacions de convivència sinó que realitza una aposta per una gestió de l'espai públic basada en un model policíac d'intensa intervenció administrativa. Les llibertats constitucionals dels ciutadans queden confiades a formes de tutela administrativa no rígidament delimitades per la llei. Per exemple, l'ordenança atorga noves facultats a les autoritats municipals per impedir els actes públics organitzats per motius tan amplis com la “seguretat, la convivència o el civisme”. Això s'ha traduït a la pràctica en la prohibició d'una quantitat innumerable d'actes i activitats, amb el conseqüent control sobre formes essencials d'exercici de llibertats ciutadanes. De fet, aquesta mesura a qui està afectant més en l'actualitat és a aquelles persones i col·lectius amb menys recursos econòmics o dificultats per accedir als mitjans o canals convencionals d'incidència pública. Permetre i garantir que s'escolti la veu d'aquells que sofreixen privacions o discriminacions de qualsevol tipus, per minoritàries que siguin, resulta fonamental per preservar l'essència del sistema democràtic. En aquest sentit, cal recordar que els barcelonins his-



## LA POLÍTICA DE “TOLERÀNCIA ZERO” A LA CIUTAT

---

tòricament no només han participat en iniciatives públiques festives o cíviques patrocinades oficialment o tolerades per les autoritats. Ans al contrari, l'espai públic ha estat sobretot l'escenari privilegiat per a l'expressió del descontentament, on els ciutadans han pogut interpel·lar críticament als governants. Les manifestacions pel dret a l'habitatge i a la ciutat iniciades en el 2006 són la darrera expressió d'aquesta llarga tradició de rebel·lia i contestació social. Un altre exemple: s'arriba a preveure multes de fins a 3.000 euros per fer pintades, enganxar cartells o repartir fulletons. Una quantitat que resulta absolutament desproporcionada, sobretot si tenim en compte que en l'ordenança del 1998 no podien superar els 450 euros. Cal recordar que en l'actualitat a la nostre ciutat pot resultar molt més car enganxar cartells que fer mobbing immobiliari a un inquilí, una pràctica que resta en la major part dels casos en la més pura impunitat.

Aquesta orientació de seguretat marcial té que veure amb un determinat model socioeconòmic de Barcelona. Una ciutat postindustrial, competitiva i globalitzada, dominada per certs interessos econòmics, sovint especulatius, de importants agents privats i semipúblics que actuen en l'escena urbana. Es tracta de neutralitzar o expulsar tota dissonància urbana -ja sigui de dissidència o pobresa- que pertorbi el camp visual de la ciutat amb problemes socials que no estan a l'agenda pública. Manuel Delgado ho descriu com “el somni d'un espai desconflitivitat”. Això succeeix en un centre històric on també s'ha produït un altre expulsió: la de les classes populars a la perifèria urbana, substituïdes per altres més solvents i adaptats a la nova remodelació urbana. Els usos residencials i tradicionals de l'antic teixit social donen pas als nous usos terciaris en boga: activitats d'oci i consum, localització intensiva d'oficines, hostaleria, etc. L'objectiu és crear espais físicament ordenats i nets, que facilitin la seva rendibilitat econòmica, encara que social i esperitualmente més febles. Els turistes i consumidors s'han de sentir més segurs. El carrer ha de ser un lloc de pas, on no es pot permetre que ningú molesti el lliure trànsit de les persones ni pertorbi la bona imatge de la ciutat. Per tant, la terciarització de la ciutat comporta una major sobreinversió seguritària que la garanteixi, en un context on la creixent hipertrofia punitiva correspon a una atrofia social en polítiques públiques que articulïn respostes a fenòmens com el de l'actual crisi residencial de l'habitatge a la ciutat.

En darrer terme, cal assenyalar que l'ordenança atorga poder atípics a la policia i amplia el seu camp d'acció fins a extrems difícilment controlables i inimaginables fa uns anys. Per exemple, l'ordenança incorpora facultats reconegudes per la controvertida llei de protecció de seguretat ciutadana, l'anomenada llei Corcuera. En l'actualitat, un agent de la Guàrdia Urbana podrà traslladar a la comissària un ciutadà que no ha pogut ser identificat per una simple infracció lleu. Per altra banda, aquesta situació s'agreuja per que el text utilitza una tècnica jurídica basada en conceptes sancionadors massa oberts i amplis, pròpia de la dinàmica administrativa i policíaca d'altres èpoques. En un Estat de Dret tot el que no està prohibit està permès, i el ciutadà ho ha de saber de forma clara i precisa (principi de seguretat jurídica). A més els espais de discrecionalitat policíaca augmenten davant la dificultat de interpretar la concurrència de moltes de les infraccions tipificades. Per exemple, en el cas de la prostitució: ¿com podrà la policia conèixer el contingut de la conversació entre dues persones i provar que ha existit un oferiment o negociació de serveis sexuals? ¿es sancionarà a les dones pel seu aspecte o forma cridanera d'anar vestida? ¿o potser per parlar amb un vianant? Un altre exemple del capítol IX d'“Ús impropis de l'espai públic”: l'art.58 tipifica com a infracció l'ús dels bans públics “per usos diferents als que estan destinats”. No obstant, no està clar quins són aquests usos: ¿sols està permès sentar-se? ¿es pot jugar a cartes amb els amics?. També tipifica netejar-se o banyar-se en les fonts: ¿no ens hi podem netejar les mans?. En el capítol X es prohibeixen activitats i serveis no autoritzats, el seu consum i demanda: ¿es possible que es sancioni tirar cartes a un amic o donar-li un massatge en un parc públic? Resulta obvi que aquesta indeterminació jurídica pot produir situacions d'abús o arbitrariedad policial, que augmentarà tant la conflictivitat social i judicialització de la vida de les persones com el control o tutela dels seus drets i llibertats.

Jaume Asens Llodrà, vocal de la Comissió de Defensa del Col·legi d'Advocats.

*NOTA 1: El President de la Generalitat, Pasqual Maragall, en plena discussió de la llei del botellón del Govern del PP, va dir que «los catalanes no sabemos qué es el botellón» i que lamentava que «toda España tengamos que comernos el botellón de la Malasaña con nuestros impuestos, un fenómeno que no conocemos», per després acaba rematant l'argument dient que «esto de matar moscas a cañonazos es típico de los gobiernos de derechas». Això succeïa tres anys abans de que l'ajuntament de Barcelona aprovés les ordenances municipals on es sanciona de forma contundent no només el fenomen de l'anomenat “botellón” sinó en general beure begudes alcohòliques al carrer.*



## LA POLÍTICA DE “TOLERÀNCIA ZERO” A LA CIUTAT

---

*NOTA 2: La llei de Vagós y Maleantes del 4 d'agost del 1933, amb l'extensió del 15 de juliol del 1954, tenia com a objectiu criminalitzar conductes immorals, o com a mínim, invisibilitzar-les. Es a dir, es tractava de “netejar el carrer de vici”, posant fora de la llei tot aquells grups humans que eren percebuts com font de desordre. La llei perseguia de forma contundent als individus enquadrables en alguns dels supòsits de perillositat social - als “vagos habituales (art.2), els “mendigos profesionales”, “quienes ejercen la prostitución” (art.4), “quienes explotan juegos prohibidos” (art.5) o “los sujetos ebrios y toxicómanos habituales” (art.6), entre d'altres col·lectius-.*