

# ¿POR QUÉ NO NOS DEJAN HACER EN LA CALLE?

[PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL Y PRIVATIZACIÓN  
DE LOS ESPACIOS EN LA CIUDAD CAPITALISTA]

GEA La Corrala





Título: *¿Por qué no nos dejan hacer en la calle? Prácticas de control social y privatización de los espacios en la ciudad capitalista*

Autores: Ariana Sánchez Cota, Esther García García y Juan Rodríguez Medela

Edita: Grupo de Estudios Antropológicos 'La Corrala'

Apoya: COTALI

Granada, septiembre de 2013

ISBN - 10: 84-616-6240-7

Depósito legal: GR-1812-2013



# **¿POR QUÉ NO NOS DEJAN HACER EN LA CALLE?**

**[PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL Y PRIVATIZACIÓN  
DE LOS ESPACIOS EN LA CIUDAD CAPITALISTA]**

**GEA LA CORRALA, 2013**

# SUMARIO

PRÓLOGO .....	7
Sobre la necesidad de memorias colectivas .....	7
¿De dónde viene la idea de regular la convivencia ciudadana? .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
Algunas ideas para iniciarnos .....	11
Democracia, ciudadanía y espacio público .....	12
La regulación del espacio público en los procesos de renovación urbana de Granada .....	18
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN GRANADA.....	23
Ley antibotellón .....	24
Prostitución .....	26
Mendicidad. El caso <i>rom</i> .....	29
En síntesis .....	31
CAPÍTULO II: SOBRE LA ELABORACIÓN DEL TEXTO NORMATIVO Y CÓMO SE GENERÓ UN CONTEXTO <i>FAVORABLE</i> PARA IMPONER LA ORDENANZA .....	33
Organismos y mecanismos para la convivencia ciudadana .....	33
Progresivo tratamiento de temáticas .....	34
Alarmismo y creación del contexto propicio .....	35
Colaboración entre instituciones y territorios .....	36
Intensificación en la presencia y el número de efectivos policiales .....	37
Medidas propagandísticas .....	38
La participación y el consenso .....	40
Síntesis del proceso de elaboración del texto normativo .....	42
CAPÍTULO III: ANALIZANDO EL TEXTO NORMATIVO .....	43
Aspectos generales de la Ordenanza .....	44
Temáticas en las que se incide .....	50
Síntesis del capítulo .....	59
CAPÍTULO IV: DOS AÑOS DE ORDENANZA CÍVICA EN GRANADA .....	61
Acontecimientos relevantes y fases en la aplicación de la Ordenanza .....	61
Balance y valoración: dos años de Ordenanza cívica .....	63
Dinámicas asociadas a la aplicación de las ordenanzas .....	78
CAPÍTULO V: A PROPÓSITO DE RESISTIR .....	82
Plataforma contra la Ordenanza cívica .....	82
El delito del arte .....	82
La Asamblea de la Calle .....	83
La Casa del Aire .....	84
Acciones colectivas coordinadas .....	85
Grupo de Juristas 17 de Marzo .....	86
Movimiento 15M Granada .....	87
Obstáculos para el potencial transformador de la movilización social .....	87
Síntesis de los procesos de resistencia .....	89

REFLEXIONANDO SOBRE LO DICHO .....	90
Democracia, ciudadanía y espacio público .....	93
Ejes para el debate.....	94
Último apunte .....	95
EPÍLOGO .....	96
BIBLIOGRAFÍA .....	97

## AGRADECIMIENTOS

*Este libro se debe al esfuerzo de muchas personas a las que queremos dedicárselo:*

*A las personas y colectivos sociales que han reaccionado frente a esta Ordenanza, especialmente al proceso vivido por la Asamblea de la Calle. Experiencias a las cuales debemos gran parte de las reflexiones que aquí reflejamos.*

*A quienes se han quedado por el camino, pero que han contribuido al mismo y continúan luchando en otros frentes, Belén Pérez y Lara Francisca Portolés.*

*A quienes han contribuido en la edición del libro, Emmanuel Chamorro, por la maquetación, y Víctor Pacheco, por la portada.*

*Al equipo editor, por vuestro interés y esfuerzo en que saliera adelante este libro.*

*A Óscar Salguero, por la revisión, aportaciones e interés. Este libro también es tuyo.*

*A quienes por defender los derechos de todos y todas, vivan donde vivan, se ven afectados, reprimidos y castigados en virtud de las ordenanzas de la convivencia.*

*A quienes siguen y seguirán esta lucha.*

*A todas vosotras y vosotros, gracias.*

## PRÓLOGO

Inicialmente este libro se iba a titular «¿Por qué no nos dejan beber en la calle?». Un título que llamara la atención desde el primer momento e invitara a adentrarse en el contenido. Sin embargo, finalmente decidimos cambiar «beber» por «hacer» para no cerrar el espectro de personas y prácticas que se ven afectadas por las fórmulas de control social y privatización del espacio en el modelo de ciudad al que nos referimos como «capitalista».

Para analizar estas fórmulas hemos optado por utilizar como medio conductor de nuestro relato una dinámica expansiva por el Estado y el mundo que se mueve bajo el mismo sistema, tanto económico (capitalismo) como político (democracia representativa), consistente en la aprobación de normativas municipales cuyo aparente objetivo es regular la convivencia ciudadana. Este fenómeno internacional presente en las grandes capitales mundiales (Nueva York, Londres...) se ha ido extendiendo por el territorio del Estado a partir de la aprobación pionera de la normativa en Barcelona en el año 2006. No sólo ha ido proliferando esta iniciativa en grandes y medianas ciudades como Burgos (2007), Sevilla (2008), Ávila (2008), Vigo (2009), Guadalajara (2009), Málaga (2010), Bilbao (2010), Alcalá de Henares (2010), Albacete (2011), Alicante (2011), Gijón (2012), Palma de Mallorca (2012), Madrid (2013), Murcia (2013)..., sino también en pueblos como Guillena (2011), Cangas (2013), Tui (2012), Collado Villalba (2012), etc. La propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP en adelante) tiene un modelo de la Ordenanza de Seguridad y convivencia ciudadana a disposición de los municipios que lo requieran<sup>1</sup>.

Para poder afinar en el análisis del impacto y la trascendencia de este tipo de normativa, hemos optado por utilizar un ejemplo concreto que nos sirva de guía: el caso de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana de Granada<sup>2</sup>.

Pero antes de adentrarnos en el mundo de esta normativa, consideramos oportuno ubicar, por un lado, el presente libro en la trayectoria del Grupo de Estudios Antropológicos 'La Corrala' y, por otro, situar la dinámica de regular la convivencia ciudadana en un contexto histórico, sociopolítico y económico determinado.

### SOBRE LA NECESIDAD DE MEMORIAS COLECTIVAS

En el año 2007, cuando empezamos a trabajar sobre las dinámicas urbanas, sus procesos de transformación y las consecuencias que se derivaban de un modelo relativamente nuevo de ciudad, no nos imaginábamos que esas primeras notas se convertirían en una trilogía implícita. Con el adjetivo «implícita» nos referimos a que no teníamos planeado escribir tres libros sobre la ciudad capitalista, con el objetivo de cubrir los diferentes aspectos, obstáculos, conflictos que nos fuimos encontrando a nuestro paso, sino que fueron precisamente esas problemáticas —sobre las que sentíamos debíamos conocer para poder intervenir— las que iban generando estos textos. Sólo al final del segundo libro nos dimos cuenta de que nuestra historia con la ciudad, nuestra contribución a la memoria colectiva de Granada, abarcaría tres libros. ¿Pero cómo se articulan estos tres textos a los que nos referimos?

Con *Aprendiendo a decir NO. Conflictos y resistencias en torno a la forma de concebir y proyectar la ciudad* (Rodríguez y Salguero, 2009) nos acercamos meticulosamente a diversos conflictos que por aquel entonces

<sup>1</sup> Se puede consultar el modelo de ordenanza de la FEMP en el siguiente enlace: <http://www.femp.es/files/566-373-archivo/Ordenanza%20Tipo%20de%20Convivencia%20Ciudadana%20FEMP.pdf> [última consulta: 23/09/2013].

<sup>2</sup> *Boletín Oficial de la Provincia (BOP)* n.º 202 de 21 de octubre de 2009. En vigor desde el 10 de noviembre de 2009.

estaban sucediendo en relación a la renovación urbana de Granada. En este primer texto tratamos, por un lado, los procesos de transformación que vive un tradicional barrio popular como solía ser el Albayzín. Ahí vimos casos como el conflicto que se vive en las cuevas de San Miguel Alto, donde los fluctuantes moradores de las cuevas se ven sometidos a un ocasional pero persistente asedio del Ayuntamiento para que dejen paso a la tematización del cerro y a su explotación como elemento diferenciador orientado al turismo. También analizamos ejemplos de casos de especulación en el barrio como los de Cuesta Marañas, 10, la Casa Cuna o lo que había sido hasta aquel entonces la lucha de la Casa del Aire. Por otro lado, nos acercamos a los procesos de expansión de la ciudad, impulsados principalmente por la construcción de una autovía metropolitana que cerraría el anillo de circunvalación de Granada. Paralelamente a estos conflictos, también nos acercamos a diferentes experiencias en las que distintas personas se han organizado para hacer frente a esta forma de transformar el territorio.

Estas propuestas organizativas no eran independientes entre sí, sino que respondían a diferentes maneras de materializarse un mismo conflicto, la actual forma de hacer ciudad. Y es hacia este horizonte al que nos encaminamos en el segundo trabajo, *Transformación urbana y conflictividad social. La construcción de la Marca Granada 2013-2015* (Rodríguez y Salguero, 2012). Si en el primer título tratamos diversas intervenciones en un proceso de transformación lento y progresivo —que se sucede a lo largo de varias décadas, como en el barrio del Albayzín—, en el segundo analizamos el proceso de renovación urbana de la ciudad capitalista a partir de cambios integrales y relativamente rápidos —muchas intervenciones en un periodo de menos de una década— que utilizan como marco de justificación la celebración de un gran evento de carácter internacional, como pueden ser unas olimpiadas, una exposición universal o, en el caso de Granada, el Milenio del Reino de Granada 2013 y la Universiada de Invierno 2015. En este caso, recuperamos la autovía metropolitana a la que hacíamos referencia en el primer libro por dos razones: una, por ser una infraestructura vinculada a ambos macroeventos y, otra, por haber sido el detonante de uno de los ejemplos más visibles de resistencia sociopolítica frente a este tipo de infraestructuras, caracterizado especialmente por la capacidad de adaptación y experimentación de diferentes formas organizativas para hacer frente a un mismo conflicto. Este ejemplo nos servía, a su vez, para ver cómo había evolucionado este proceso en el periodo de dos años que distancian la primera de la segunda edición.

Cuando hablamos de la ciudad, mencionamos la existencia de tres pilares que sustentan su transformación: la habitabilidad, todo aquello que hace habitable un determinado territorio (vivienda, servicios); la movilidad, infraestructuras del transporte, viarios que hacen posible que funcione la maquinaria del mercado (carreteras, metro, carril bici, tren de alta velocidad...), y el espacio público, aquello que en el ámbito urbano conecta la habitabilidad con la movilidad (plazas, calles...). Si bien los dos primeros pilares fueron tratados detenidamente a través de ejemplos concretos en los dos primeros trabajos, el tercer pilar, el espacio público y su gestión, ha sido la principal cuenta pendiente a la hora de completar esta particular visión sobre la ciudad actual.

Las motivaciones que nos llevan a escribir este tercer libro son de diversa índole: por una parte, queremos completar esta visión sobre los procesos de transformación urbana en la ciudad capitalista; por otra parte, buscamos compartir cómo, frente a cualquier conflicto, se pueden generar experiencias organizativas colectivas que contribuyan a confrontar las imposiciones de un sistema dominante; también, perseguimos comprender y hacer comprensible cómo funciona el aparato que crea, copia, manipula y dirige estos procesos para conseguir una ciudad que vaya más allá de sus habitantes, convirtiéndola así en un producto que comercializar y, por último, escribimos este libro con el objetivo ulterior de contribuir e insistir en la necesidad de construir memorias colectivas de lo que sucede en nuestros entornos, tanto de los conflictos

y las formas de materializarse, como de las propias experiencias organizativas, sus luchas, sus procesos, referentes a la hora de tomar poder sobre nuestras vidas.

### ¿DE DÓNDE VIENE LA IDEA DE REGULAR LA CONVIVENCIA CIUDADANA?

*Pero hay que salir a la ciudad y hay que vencerla,  
no se puede uno entregar a las reacciones líricas sin  
haberse rozado con las personas de las avenidas y  
con la baraja de hombres de todo el mundo.*

Federico García Lorca, *Poeta en Nueva York*, 1929-1930

En este texto abordamos el lugar preeminente del capitalismo en los procesos de toma de decisiones en las ciudades, y la continuidad y persistencia de colectivos concretos desposeídos de derechos formales y reales en la participación de dichas tomas de decisiones sobre la ciudad. Todo ello enmarcado en el contexto de una nueva crisis capitalista mundial, con su concreción específica en los ámbitos locales.

Para ubicar los procesos de regulación de la convivencia ciudadana en este marco global, y dado que tomamos como ejemplo principal en este libro la capital granadina, recurrimos a un personaje histórico de esta ciudad, que desde hace ya tiempo se ha convertido en uno de los elementos distintivos de la marca Granada. Federico García Lorca vivió en Nueva York durante el crack del 29 y su crítica al capitalismo en la compilación de *Poeta en Nueva York* es patente —aunque no obvia porque requiere desentrañar los símbolos surrealistas que el autor emplea—. Además de la aversión al capitalismo, Lorca denunció con su mirada poética a la propia Nueva York, a la ciudad misma, por ser ya entonces un referente o modelo para el resto de las urbes, mientras que para el poeta se trataba de un «antimodelo» de convivencia, libertad, equidad y justicia social no sólo para los oprimidos sino también para la sociedad en general, al privilegiar el urbanismo y la tecnologización por encima de las personas.

Aún hoy la ciudad de Nueva York sigue siendo en muchos sentidos un marco de referencia sobre el que se repiensen otras muchas ciudades. Las políticas de tolerancia cero, iniciadas por el ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, los procesos de gentrificación y desplazamiento de vecindarios, la privatización y el control en los espacios públicos son temáticas centrales en la normativa que hemos analizado en este texto y que tuvieron su origen en la ciudad que Lorca critica con su poesía<sup>3</sup>.

Y al fin, setenta años después de su fusilamiento, Federico García Lorca tuvo en 2010 su escultura en la ciudad de Granada, aunque ésta se encuentre en un aparente bulevar que es más bien el techo de un aparcamiento donde los árboles luchan contra el cemento por enraizar y por el momento ni dan sombra ni protegen de las inclemencias del tiempo, donde las instituciones políticas han implementado restricciones al uso de la bicicleta y donde Lorca comparte espacio con una duquesa y un militar, entre otros. ¿Qué pensaría Federico de la Granada contemporánea?<sup>4</sup>

Aunque el proyecto de hacer este libro surgió a finales de 2011, haciéndonos eco de la fecha que había establecido el Gobierno local para revisar la normativa y su implementación, a los dos años de su entrada

3 Para saber más sobre cómo las políticas de control del espacio público y la convivencia comienzan en la ciudad de Nueva York y se extienden por otras ciudades que la toman como modelo (como Londres, Barcelona y posteriormente Granada, entre otras), recomendamos el texto de Elena Arrauri «Ayuntamientos de izquierdas y control del delito» Conferencia de Clausura del IV Congreso Español de Criminología. En: *Indret Revista para el análisis del derecho* [www.indret.com](http://www.indret.com)

Sobre los procesos de gentrificación, desplazamiento de vecindarios y privatización de los espacios públicos, recomendamos el texto pionero de Martha Rosler «Fragments of a Metropolitan Viewpoint», en Brian Wallis (cd.), *If You Lived Here. The City in Art, Theory, and Social Activism. A Project by Martha Rosler*, Bay Press y Dia Art Foundation, Seattle y Nueva York, 1991, pp. 15-45. Traducción de Jesús Carrillo.

4 «Federico García Lorca vuelve en bronce a Granada». *El Mundo*, 28-03-2010. En: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/26/andalucia/1269629192.html> [última consulta: 23/09/2013]. Para más información sobre la ciudad «lorquiana», merece la pena consultar la obra de Álvaro García titulada *Retablo de la devastación. Sobre la destrucción física, social e imaginaria de la ciudad de Granada*, 2009.

en vigor, la idea inicial de elaborar un texto que analizara la Ordenanza de la convivencia de Granada lleva planeando en nuestras mentes desde los prolegómenos a su entrada en vigor en 2009.

El enfoque metodológico del que partimos implica un cambio de perspectiva. Si bien cuando se habla de investigación social suele predominar como medida de objetividad y rigor que la persona que realiza el estudio ha de mantenerse al margen de las realidades que analiza, nosotras y nosotros<sup>5</sup> hemos vivido un proceso contrario: hemos partido de una problemática que nos afecta y que consideramos fundamental comprender para poder actuar sobre la misma. Es decir, nos situamos en el ojo del huracán, dentro del propio conflicto, con la intención de incidir sobre el mismo. Hecho que hace que crucemos el límite que marca el conocimiento ortodoxo de la investigación social, para situarnos como sujetos políticos de las realidades que trabajamos<sup>6</sup>.

Nuestra participación en la lucha contra la Ordenanza nos permitió implicarnos en la generación de las primeras ideas y análisis sobre la temática en los respectivos grupos en los que tomábamos parte y, sobre todo, nos hizo ver la necesidad de traducir lo que dice el texto normativo y visibilizar cómo se materializa en nuestra vida cotidiana.

Parte de nuestros objetivos e interrogantes en la propuesta inicial de la investigación consistía en contrastar nuestra propia documentación, experiencia y reflexión con la de otros colectivos que, en el surgimiento inicial de la normativa, se opusieron a la misma. Sin embargo, nos hemos quedado lejos de cumplir las expectativas que teníamos de hacer un trabajo entre todos. A medida que nos acercábamos a estos grupos, nuestra intención de crear un texto lo más participativo posible se resentía. Algunos grupos habían desaparecido, otros habían decidido abandonar esta agenda debido a la falta de financiación, y algunos colectivos más estaban centrados en la lucha contra la crisis actual y las instituciones responsables de la misma, integrados ahora en distintos movimientos sociales, sindicales y activistas y, por el momento, habían parado las tareas relacionadas con la crítica y la acción social sobre el texto normativo en el que estábamos interesadas.

Tuvimos entonces que repensar la idoneidad de seguir adelante con nuestro planteamiento, teniendo en cuenta que la Ordenanza seguía vigente pero los procesos de lucha iniciales parecían no seguir su curso. Finalmente, dada la trascendencia de los hechos y dinámicas que aquí relatamos y analizamos, decidimos realizar este trabajo aun cuando nosotros mismos también estábamos inmersos en esas otras luchas y reivindicaciones contra la manera en que el poder consolidado está gestionando la crisis.

No obstante, no podemos olvidar que estas ordenanzas permiten al poder político institucionalizado tomar decisiones sobre el futuro de la sociedad al margen de ella, aunque no estén directamente relacionadas con las decisiones concretas que se toman sobre la crisis. El control del espacio público, exclusivamente en manos del Gobierno local, hace difícil la organización de los colectivos en lucha, los criminaliza sólo por su presencia en las plazas y las calles, burocratiza y deja en manos de los intereses institucionales la posibilidad de la acción colectiva. Cualquier acto de desobediencia que contravenga la visión del Gobierno está siempre sujeto a la sanción normativa, cuestión que no ha impedido ni impedirá que las luchas continúen.

GEA 'La Corrala'

Granada, junio de 2013

---

<sup>5</sup> Hemos optado conscientemente por el uso de la fórmula masculina o femenina indistintamente para hacer referencia al término genérico a lo largo del texto.

<sup>6</sup> Rodríguez Medela, Juan y Salguero Montañó, Óscar, «De investigador a sujeto político: cuestionamientos sobre parámetros científico-metodológicos en la búsqueda y aplicabilidad del conocimiento». *Espiral. Estudios sobre estado y sociedad*. Vol. xviii, n.º 51, mayo-agosto, 2011, México: Guadalajara, Jal.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este libro es hacer visible el entramado que articula y el trasfondo al que responde el proceso de regulación del espacio público que vivimos en Granada y demás ciudades del Estado. Para ello, analizaremos los diferentes aspectos que configuran y contextualizan la posibilidad de «ordenar la convivencia ciudadana», y las consecuencias de los dos primeros años desde la entrada en vigor de la normativa municipal en la ciudad de Granada.

Pero antes de profundizar en el caso de la Ordenanza granadina, consideramos fundamental ubicar conceptual y estructuralmente este tipo de procesos. Para ello, introducimos tres conceptos básicos e interrelacionados (democracia, ciudadanía y espacio público), para finalmente ubicar el proceso de regulación del espacio público y de la convivencia en un proyecto de renovación urbana que integra múltiples transformaciones que actualmente se dan en nuestras ciudades.

### ALGUNAS IDEAS PARA INICIARNOS

Gérard Paris-Clavel:

*¿Pero cómo crees tú que los ciudadanos van a ejercer su propia responsabilidad y adoptar una posición de autonomía en relación a cualquier tema —la educación de los chavales, el desempleo, su entorno, etc.—, si los propios políticos que se supone que están ahí para eso son un símbolo de renuncia al pensamiento crítico?*

Luc Carton:

*Te responderé contándote una historia. [...] Estábamos en Aix-en-Provence, donde Marc había hecho un trabajo para la asociación DeuxOrmes. Era un reportaje fotográfico sobre la ausencia o déficit de espacio público en las afueras de Aix. [...] Un político se da una vuelta por la exposición y se para delante de una foto; se pone rojo de cólera. El Alcalde está al lado, y le dice: [...] «mira, ¿ves?, esto sí que es desagradable». Ha visto en la foto dos mujeres que se apoyan entre sí con ternura, en pie bajo la lluvia, claramente no hay ningún lugar donde puedan refugiarse ni un banco para sentarse. Y el político dice: «Yo había puesto un techo y bancos; pero alguien se llevó un banco, así que mandé quitar los demás, porque además me lo pidieron los viejos, que decían que el ruido de succión de los besos de los jóvenes sentados en el banco era una cosa desagradable, que ensuciaban, etc. O sea que mandé quitar los bancos. Así que si ahora me fastidiáis con estas fotos, pues vuelvo a poner los bancos». Ese día comprendí algo. Le dije: «[...] Yo pienso que su cometido no es poner y quitar bancos, su cometido es quizá hacer que los jóvenes y los viejos debatan sobre la calidad de los besos y el ruido, la succión y tal cual». Entonces, me dice: «¡Ah, ya comprendo!, creo que tiene usted razón: ¡voy a convocar un referéndum!». [...] «No, porque le saldría un tercio de los votos a favor de los besos, otro tercio en contra, y otro tercio que le trae al fresco el tema, y así no habrá avanzado usted nada, solamente habrá conseguido enmendarse bien con su referéndum». Y entonces me dice: «¿Qué es lo que debo hacer?», y le respondo: «Proponga la estructuración de un debate público, es decir, dé forma a una deliberación, una representación de lo que es el amor, de lo que es la coexistencia, de lo que es la vejez y la juventud en este barrio». Parece que lo pilló, pero entonces me pregunta: «Puede ser, ¿pero soy yo quien tiene que hacer eso?». Le dije: «Eso podría discutirse. Quizá no sea usted quien tenga que hacerlo, pero es a usted a quien correspondería pedir que se hiciese, pedir a la gente libre que haga algo en libertad.»*

*Brian Holmes, Luc Carton, Antonio Dgidos, Malika Zéderi, Gerard Paris-Clavel, Ne Pas Plier, 2001*

En la Ordenanza de la convivencia de Granada, en vigor desde 2009, aparecen de forma recurrente las nociones de «democracia», «ciudadanía» y «espacio público» sin definir y explicar qué se entiende por cada una de ellas, de manera que parecieran términos absolutos, neutrales y objetivos, cuando de hecho no lo son.

En este apartado proponemos abrir el debate, desde una perspectiva crítica, con las principales contribuciones que sobre ciudadanía y espacio público, desde un conocimiento situado, se han producido en las últimas décadas.

Nuestra propuesta establece que dicha Ordenanza oculta las posibles divergencias que podrían surgir —y que de hecho surgen— en torno a las nociones de ciudadanía y espacio público, a la vez que niega otras maneras de entender qué significa ser ciudadano y espacio público, con la finalidad de otorgar un significado hegemónico y dominante, que permita legislar desde presupuestos de tolerancia cero<sup>7</sup>, aquellas conductas que se relacionan con el desorden social como equivalente a la delincuencia.

Las principales ideas que defendemos en este sentido son: que la democracia se construye en mayor medida en términos de «conflicto» social que en relación al «orden»; que coexisten distintas concepciones de democracia, aunque éstas no estén legitimadas por el poder actual, que niega cualquier posible debate al respecto; que el espacio público deviene en espacio político cuando aparece la confrontación entre distintos derechos de la ciudadanía, pudiendo ser aquél redefinido para cada caso concreto; que la propia noción de espacio público es una creación histórica que oculta diversas desigualdades con respecto a la ciudadanía plena, y que la ciudadanía puede ser entendida como el entramado de derechos y obligaciones atribuidos a las personas que viven en un territorio, pero también como los colectivos de personas que reivindican la obtención y/o ampliación de derechos, mediante sus discursos y prácticas.

## DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y ESPACIO PÚBLICO

### *Democracia, ¿orden social o conflicto social?*

Las democracias liberales occidentales contemporáneas defienden que lo público es universal —incluye a toda la ciudadanía— y homogéneo —porque todas las personas que viven en su interior son aparentemente consideradas libres e iguales—, relegando las posibles diferencias y particularidades al ámbito de lo privado.

Mientras este modelo de democracia da por sentado las premisas anteriores, las críticas que se le hacen cuestionan que no tomar en cuenta las situaciones de desigualdad de partida sólo perpetúa las desigualdades y que en lugar de dar por hecho la libertad e igualdad, es decir, considerarlas como un punto de partida, debemos considerar un cierto escepticismo crítico que nos ayudaría a entender que en todo caso la libertad y la equidad deberían ser el punto de llegada o, mejor aún, los principios que guíen el camino.

Vamos a considerar, a modo de ejemplo, algunas propuestas al respecto. Una es la que se elabora para una Democracia Radical y Plural (DRP, en adelante), que establece que en nuestra sociedad las personas no somos iguales ni libres ante la ley porque existen numerosas relaciones sociales con múltiples situaciones de dominación y explotación que deben ser cuestionadas y problematizadas cuando se aplican los principios de igualdad y libertad; es decir, si partimos de una igualdad y una libertad ya dada pero irreal, sólo perpetuamos la desigualdad. Se defiende, entonces, el reconocimiento de los diferentes grupos que luchan por una transformación de la democracia, en función de las necesidades propias de cada colectivo, que o

<sup>7</sup> En las democracias liberales occidentales, legislar desde presupuestos de tolerancia cero implica considerar que cualquier acción en el espacio público que afecte a la seguridad ciudadana debe ser duramente sancionada, lo que ha supuesto una transformación de las funciones de la policía dirigidas al control y sanción, de lo reactivo a lo proactivo. La tolerancia cero comenzó en los años 80 en algunas ciudades de los Estados Unidos, como una política de erradicación total de drogas y armas en las escuelas públicas. En los años 90s esta política se extendió a otros países y a otros asuntos de 'orden público' como la delincuencia y el vandalismo, pero también contra aquellos grupos que hacen un uso específico de los espacios de la ciudad que no coinciden con los intereses de la ideología dominante, como las tribus urbanas, las personas sin hogar, los colectivos sociales y políticos transformadores-reivindicativos y los grupos tradicionalmente marginados. El posicionamiento crítico más extendido sobre la tolerancia cero consiste en denunciar que ésta es empleada para el control de las sociedades, sancionando duramente todas aquellas conductas en el espacio público que incomodan o alteran a las clases medias y al poder dominante, igualando delitos y conflictos sociales por medio de las sanciones y creando una imagen criminalizadora de todos estos grupos. Alessandro De Giorgi. *Tolerancia Cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus Editorial, 2005.

bien no se siente incluido en las democracias actuales, o que pese a estar incluido reconoce las deficiencias de las democracias actuales, proponiendo una identidad política colectiva articulada mediante el principio de equivalencia democrática<sup>8</sup>.

Cuando los grupos que pueden considerarse actualmente excluidos de los procesos de toma de decisiones en nuestras democracias actuales no encuentran espacios dentro de las mismas para la confrontación de sus propios intereses con los intereses de la hegemonía, éstos pueden pasar a la acción igualmente pero lo van a hacer en forma de enfrentamiento a las instituciones. Es necesario, por tanto, comprender la diversidad de maneras en que se construyen las relaciones de poder para que nos ayude a revelar las formas de exclusión presentes en todas las pretensiones de universalismo que niegan la posibilidad de que estos grupos formen parte de la discusión y acción políticas. Reconocer las diferencias e incorporarlas a los debates políticos, garantizando su participación y agencia, transforma la propia democracia al considerarla como condición de posibilidad.

Otro modelo alternativo al liberal democrático impuesto procede de autores<sup>9</sup> que no consideran el conflicto y el disenso en sí mismos como garantía democrática, sino la deliberación, entendida como el consenso alcanzado entre individuos racionales tras la participación activa, caracterizada por la voluntad política, en procesos de debate y toma de decisiones. La Democracia Participativa-Deliberativa (DPD, en adelante) no es un modelo cerrado, pero podemos sustraer algunas de las características que comparten quienes la han formulado y tratan de llevarla a cabo. Por ejemplo, éstos coinciden en señalar que las personas son seres racionales que deben participar y no ser representados porque tienen discursos y prácticas relevantes que deberían incorporarse; que los espacios de debate y toma de decisiones deberían ser contextos de igualdad entre las partes; que los consensos alcanzados deben surgir de la voluntad popular, y que la soberanía popular debe enmarcarse en la realización activa de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Para estos autores, por lo tanto, el quid de la cuestión no estaría en definir un ideal democrático a partir de la teorización, sino en asentar unas bases para que la participación ciudadana sea la principal encargada de llevar a cabo políticas activas en el seno de la democracia.

En este sentido, defienden que la arena política —el espacio donde se proponen, debaten y llevan a cabo las políticas— se traslade de los espacios «autorizados» del poder a los espacios donde la gente puede reunirse para expresar su opinión racional y, tras debatir, alcanzar un consenso en los términos anteriormente señalados. Este proceso de negociación debe ser accesible e inclusivo para todas las personas en términos de libertad e igualdad, y las decisiones se tomarían guiándose por el principio de mejor argumento y sin exclusión o coacción.

Ni la DRP ni la DPD son modelos puros que se encuentren en espacios separados, sino que en un mismo espacio político pueden coincidir diferentes posicionamientos sobre la fórmula democrática a utilizar. A su vez, se trata de modelos de organización política recientes, que no rompen sino que buscan mejorar lo existente, pudiéndose practicar independientemente del sistema económico en el que se inscriba.

8 Esta propuesta ha sido formulada por la teórica política Chantal Mouffe. A menudo se califica su propuesta de post-marxista, principalmente a partir de su libro con Ernesto Laclau (1987), *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la Democracia*. Siglo XXI: Madrid. Sin embargo, aquí estamos utilizando algunas de sus propuestas posteriores que no tratan tanto de alcanzar un modelo socialista, sino de presentar una teoría de Democracia Radical y Plural. Véase: «Por una política de identidad democrática» Conferencia pronunciada el 20 de marzo de 1999 en el marco del seminario *Globalización y diferenciación cultural*, organizado por el Museu d'Art Contemporani de Barcelona y el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. También en: «Democracia y Pluralismo Agonístico». En: *Derecho y Humanidades*, n.º 12, 2006, páginas 17-27. Prácticamente todos sus escritos están disponibles en la Red.

9 Aquí vamos a sustraer las principales ideas que surgen del planteamiento de la Democracia Deliberativa. Aunque su principal impulsor ha sido Jürgen Habermas, en España contamos con las aportaciones de, por ejemplo, Tomás R. Villasante, quien se ha caracterizado por contribuir a la teorización de una mejor y más inclusiva democracia, y que ha colaborado con colectivos sociales y comunidades para poner en marcha diversas acciones de participación ciudadana. Muchos de sus escritos y proyectos de acción están disponibles en la Red.

No consideramos que los dos abordajes explicados sean los únicos o los mejores pues, además de las propuestas teórico-políticas emergentes, continúan presentes y vigentes en la confrontación con la democracia liberal las propuestas políticas transformadoras incluidas en el paradigma libertario.

Por paradigma libertario nos referimos a las diversas trayectorias, ideas y prácticas políticas en un sentido holístico (y no a una única fórmula organizativa libertaria dada la autonomía inherente a cada proceso colectivo) que pensamos constituyen elementos predominantes que nos ayudan a entender este posicionamiento. Por un lado, se trata de una perspectiva en la que no se pueden comprender por separado la igualdad económica y la libertad política, entendiendo ésta como la posibilidad de participar en la decisión sobre los diferentes aspectos que afectan a la vida de las personas. Es decir, sin la igualdad económica, la libertad política no es posible. Pero la libertad política no puede suprimirse en el camino a la consecución de la igualdad económica.

La confrontación directa del movimiento libertario al concepto de democracia se debe —al menos en buena parte— a la asociación de este término con una de sus posibles formas, la democracia representativa. Dado que esta forma de democracia resta poder de decisión a las personas, convirtiendo la participación en un mero trámite sin incidencia posible, supone una supresión de la libertad política y, por ello, es contraria a la apuesta libertaria, donde se persigue el principio de la horizontalidad, en la que todas las personas participantes tienen la misma opción de participar y decidir que el resto de posibles participantes. Principio al que se ha de añadir también la tendencia al consenso, apostando por el debate y la argumentación antes que por la votación automática, apostando por un proceso de participación articulado en asambleas que a su vez pueden organizarse en federaciones, conservando la autonomía de lo local. Manera ésta de entender un sistema político que puede ser asociado a otras fórmulas de democracia, como la democracia directa.

Finalmente, cabe recordar que al contrario de las fórmulas de democracia mencionadas anteriormente (DPD, DRP), el paradigma libertario mantiene su historia, a la vez que gana presencia en la actualidad al expandirse la crítica a la democracia representativa y al capitalismo, de igual manera que se extiende el principio de horizontalidad y la organización en asamblea, a través, por ejemplo, del movimiento 15 de Mayo (15M, en adelante).

En concreto, los movimientos sociales surgidos a finales del siglo XX como el EZLN y el movimiento Antiglobalización, que podrían ser considerados antecedentes de los actuales #Occupy, Indignad@s o 15M, emplean no sólo formas de organización y principios políticos libertarios sino tácticas y estrategias de lucha concreta, siendo la más significativa la acción directa. Aunque la acción directa haya resistido durante las democracias parlamentarias en sistemas capitalistas en forma de manifestación, resistencia y huelga, actualmente resurgen en formas de desobediencia como los escraches.

Porque éste es un libro que también reivindica la memoria colectiva, cerramos este apartado con el discurso sobre la acción directa de la anarquista Voltairine de Cleyre (1866-1912), recuperado por Brad K. Berner en 2009:

Cada persona que alguna vez haya pensado que tenía el derecho de expresarse, y valientemente hubiese procedido a hacerlo, solitariamente o junto con otros que compartiesen sus convicciones, ha sido practicante de la acción directa.

Cada persona que alguna vez haya planeado hacer alguna cosa, y fue y la hizo, o que haya presentado un plan a los demás y ganado su cooperación para hacerla con ellos, sin tener que dirigirse a autoridades exteriores a pedirles que por favor la hicieran por ellos, ha sido practicante de la acción directa. Todos los experimentos cooperativos son esencialmente, acción directa.

Toda persona que alguna vez en su vida haya tenido que resolver una diferencia con otra persona, y se haya dirigido directamente a la otra u otras personas involucradas para resolverla, ya sea de manera pacífica u otra, era un practicante de la acción directa. Ejemplos de acciones de ese tipo lo son las huelgas y los boicots; muchas personas se recordarán la acción de las amas de casa de Nueva York que boicotearon a los carniceros, y lograron que se bajase el precio de la carne; en el presente parece divisarse un boicot de la mantequilla, como respuesta directa a los que ponen los precios de ese producto.

### *Espacio público*<sup>10</sup>

En la Ordenanza que regula la convivencia de la ciudad de Granada (2009) y de otras tantas ciudades, el espacio público está representado por un discurso sobre la democracia pero que se dirige hacia el autoritarismo, al emplear la noción de espacio público como un referente homogéneo para toda la sociedad, como si su fundamento fuera absoluto, en coalición con los medios de masas que contribuyen, como veremos en este libro, a extender esta idea. Este fundamento, que incluye la adecuación del espacio público a los nuevos tiempos, nuevas necesidades o nuevas tecnologías, también incorpora la autolegitimación del poder local —sobre todo a través de la función de la policía— sobre el espacio público; por lo tanto, «el poder constitutivo se apropia de la toma de decisiones sobre el uso y el significado del espacio público», dando un significado interesado y absoluto que no se puede confrontar y niega la posibilidad de debate y, por lo tanto, cierra el mismo espacio público.

De este modo, se promueve cada vez más la transformación del espacio público en propiedad; se afirma que determinados grupos y determinadas acciones producen conflictos, y se niega la posibilidad de que dichos grupos estén reconocidos como interlocutores válidos en el debate. Para negarlos como sujetos políticos, se construye un estereotipo en torno a ellos al tiempo que se promueve la idea de un pasado idealizado, lo que justifica la introducción de normas que restauren el orden social precedente de la ciudad.

Al presentar el espacio público como un espacio armónico anterior, parecería que estos grupos no pertenecieran de manera natural al mismo, sino que fueran los portadores del conflicto. Esta asociación estereotipada y estigmatizante sirve a las instituciones y a los medios de comunicación de masas para focalizar la acción sobre ellos, con el objetivo de que el espacio público pueda recuperar esa presunta plenitud perdida.

Se atribuye el desorden a grupos particulares en lugar de pensar que el propio espacio público es un producto del conflicto, en tanto que:

- no existen fundamentos sociales absolutos que produzcan un acuerdo total acerca de qué es el espacio público y para qué sirve éste;
- la imagen homogénea del espacio urbano en el discurso del poder actual se establece sobre un supuesto orden en el que se excluye todo aquello que pueda trastornarlo, y
- el espacio urbano se construye mediante unos conflictos socioeconómicos concretos que adquieren presencia, y son politizados y confrontados como relaciones de opresión social que deberían ser transformadas.

La propia noción de «ordenanza de la convivencia» resulta contradictoria en sí misma. Por un lado, el término «ordenanza» denota orden en el sentido de regular un espacio contra el desorden, pero también

<sup>10</sup> Buena parte de lo que se escribe en este apartado recoge las principales aportaciones que la autora Rosalyn Deutsche realizó en su texto más popular, «Agorafobia» (2000), pues ella ha tratado de no partir de una imagen utópica del pasado en referencia al espacio público y ha problematizado otras contribuciones hasta ahora aceptadas, como las que se recogen en el libro que edita Michael Sorkin *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Editorial Gustavo Gili: Madrid. 2004. Deutsche toma para hablar de la noción de espacio público algunas contribuciones del filósofo francés Claude Lefort, en su libro *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona: Anthropos, 2004.

en el sentido de ordenar y mandar, mientras que la «convivencia» se manifiesta en toda su heterogeneidad y debería ser abordada por el conjunto de la ciudadanía, no sólo por los poderes del Estado. Se equipara el espacio público al consenso, la coherencia y la universalidad, relegando el pluralismo, el conflicto, la división y la diferencia al ámbito de lo privado.

A menudo, las críticas al poder conservador y liberal, al afirmar que el espacio público está adelgazando, apelan a pasados idílicos en los que la ciudad, el espacio público, era verdaderamente de todos, confrontándolo con la actualidad, donde el espacio público se limita a un lugar para el desplazamiento, el consumo o una extensión de la propiedad privada (como los parques o las plazas cercanas a las viviendas)<sup>11</sup>. Así, se propone que el espacio público debería ser el lugar del discurso y la acción política de la ciudadanía, olvidando sin embargo que en todos los momentos de todas las épocas han existido y existen relaciones de poder que imponen qué es el espacio público y qué no lo es (espacio privado, doméstico, íntimo), quiénes son los actores privilegiados para el mismo, o qué temas pueden ser abordados en él y cuáles deben ser relegados al ámbito privado. Por ejemplo, al reclamar más y mejor espacio público se tiende a pensar en un espacio público ideal identificado con el ágora ateniense o la plaza pública renacentista, sin tener en cuenta que en el ágora ateniense los varones sin recursos económicos, las personas esclavas y las mujeres tenían prohibido su acceso y participación. Hemos de tener presente, pues, que cuando pensamos en un pasado idílico y lo reivindicamos podemos caer en un discurso reaccionario y conservador, contrario a lo que en realidad se defiende con la denuncia.

La Ordenanza cívica de la ciudad de Granada trata de legislar cuáles son los discursos y las prácticas autorizadas en el espacio público que garantizarían el orden y la convivencia de todos y todas. Pero propuestas críticas contemporáneas<sup>12</sup>, que tratan de reflexionar acerca de cuál es la calidad de nuestra democracia actual y qué posibles pasos se podrían dar hacia democracias más amplias, plurales e inclusivas, defienden que el desorden y el conflicto son garantías democráticas.

En primer lugar, pensamos que el espacio público no debería reivindicarse desde las críticas a la Ordenanza únicamente como el lugar del discurso y la acción política, en oposición al lugar del desplazamiento y consumo individual, sino como un lugar que se construye discursivamente; esto es, no serviría simplemente rechazar los significados del espacio público del otro, ambos son discursos acerca de qué pudiera ser el espacio público, y deben existir lugares y momentos donde puedan ser debatidos, pues frente al posicionamiento de quienes establecieron que la Ordenanza mantiene una idea de comunidad granadina que sencillamente se da por hecho, los teóricos políticos<sup>13</sup> de la democracia plural afirman que la comunidad se forjaría una vez que todas las partes puedan participar en la construcción de la misma.

Como nos dice Deustche, «el conflicto, la división y la inestabilidad no arruinan la esfera pública democrática; son las condiciones de su existencia». Cuando sólo un grupo de los muchos posibles que habitan la ciudad se erige como la comunidad natural y niega las contestaciones relegándolas a grupos que producen desorden e impiden la convivencia, es cuando se recorta el espacio público.

Por lo tanto, no se trata de una oposición entre quienes, legitimados por el poder constitutivo (en este caso el Ayuntamiento de Granada), tienen una percepción del espacio público y quienes de manera disidente defienden otras formas de entender estos espacios. Se trata entonces, de que ningún grupo posee

11 El libro de Sorkin citado anteriormente parte de esta idea de un espacio público anterior ahora perdido. También el antropólogo francés Marc Augé introduce el adelgazamiento del espacio público como sinónimo de espacio político en *Los «No Lugares». Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Gedisa: Barcelona. 2000.

12 De nuevo aquí estaríamos hablando de dos propuestas de modelo de democracia que confrontan a la existente y dominante. Tanto la DD como la DRP no niegan el conflicto ni tratan de resolverlo en función de la mayoría o la más favorable al *establishment*. Aunque una y otra difieren del lugar central que deba ocupar el conflicto, ambas proponen procesos democráticos en el que éste se aborde, se debata, se negocie y se cierre, con un consenso racional deliberativo o con pequeños acuerdos tácticos en momentos puntuales.

13 Las aportaciones de Hannah Arendt, Iris Marion Young, Chantal Mouffe, Ernesto Laclau, Jürgen Habermas, Nira Yuval-Davis, Seyla Benhabib, Boaventura de Sousa Santos han contri-buido desde diferentes epistemologías a la noción de inclusividad y pluralidad de la democracia.

—poseemos— la verdad universal sobre lo que es el espacio público y de que los diferentes grupos que conviven en la ciudad van a tener su propia visión sobre lo que significa este espacio, visión que sin duda es particularista y motivada por intereses propios. Esto significa que no vamos a poder pensar en un espacio público pleno para todos, pero sí en un espacio público que, pese a ser cambiante, histórico y conflictivo, sea un lugar donde la sociedad pueda desarrollar su vida política. Aunque en el fondo no sea el ideal para nadie, esta visión sí pudiera ser la más inclusiva.

### *Ciudadanía*

La ciudadanía de las democracias modernas liberales y occidentales que surgen en Europa a partir del siglo XVIII está ligada al nacimiento también de los Estado-nación modernos. Esto persiste en la actualidad, donde cada Estado establece quién es ciudadano y quién no lo es. Pero a diferencia de la ciudad ateniense (donde solemos situar el origen idealizado de nuestras democracias), un Estado moderno alberga un número mayor de habitantes, por lo que como institución no puede comunicarse con cada ciudadano, uno a uno. Así, y según la perspectiva del Estado: la democracia directa no es posible.

Además de proponer la democracia indirecta o representativa como la «única fórmula posible», los Estados otorgaron una entidad simbólica que vinculara culturalmente el territorio estatal con la ciudadanía, como forma de cohesión y lealtad, durabilidad y estabilidad; esto es la nación.

La ciudadanía a partir de entonces fue viendo mermados sus niveles de convivencia y participación social por medio de la acción política, para pasar a ser —excepto por el derecho al voto y algunas formas de democracia indirecta por medio del asociacionismo— receptora de derechos y deberes por parte del Estado<sup>14</sup>.

Esto no significa que la historia moderna haya sido tan lineal como la presentamos, pues los Estados nunca han sido homogéneos. La nación ha servido más para unir a los de un Estado en oposición al resto de Estados, que como unidad social en su interior, pues la diversidad cultural ha sido fuente de confrontación y la ciudadanía tampoco ha permanecido pasiva, reivindicando más y mejores derechos, ya fuera una ciudadanía civil, de clases, minorías nacionales, minorías étnicas, etc.

Ahora bien, es a partir de la década de los 80 del siglo XX cuando la tríada Estado-nación-ciudadanía fue entrando en una profunda crisis, al tiempo que el neoliberalismo económico y político iba ocupando más espacio dentro de las instituciones del poder, en Occidente sobre todo, lo que ha supuesto una pérdida de derechos conquistados, principalmente los derechos colectivos.

Además, debido a los movimientos de personas por migración laboral o cualquier otra causa, personas que no han nacido en un Estado pero viven por mucho tiempo en él no se consideran ciudadanos de pleno derecho. Otros colectivos, pese a tener un estatus formal de ciudadanía, denuncian que el Estado no representa sus intereses y que están excluidos de la ciudadanía real, como los grupos de mujeres, homosexuales, minorías étnicas y nacionales, o colectivos que reclaman el derecho a la vivienda, entre otros.

Quienes se han dedicado a conocer y analizar cómo está operando en la actualidad la relación entre democracia y ciudadanía, prestando especial atención a aquellos colectivos que están siendo excluidos

---

<sup>14</sup> Quien ha elaborado una aproximación sobre el trinomio Estado-Nación-Ciudadanía, para posteriormente ponerla en entredicho de una manera similar a la que proponemos, ha sido el autor Ricard Zapata-Barrero, por ejemplo en su artículo «Ciudadanía en contextos de multiculturalidad. Procesos de cambios de paradigma» En: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n.º 37, 2003, páginas 173-199. Otros autores a tener en cuenta serían Pierre Clastres (1974) y Étienne de La Boétie (1576), quienes trabajaron sobre la aparición de la servidumbre voluntaria, es decir, de cómo en un determinado momento histórico y bajo unas circunstancias concretas delegamos en el Estado. Su idea es que sólo si conocemos cuáles son esas circunstancias en las que el surge el Estado y perdemos nuestra autonomía, podremos saber cómo desmontar al Estado y pasar de una situación servil a otra, anterior, de autonomía personal.

de ésta, presentan propuestas para su inclusión, lo que a su vez tiene repercusiones en la noción de democracia y espacio público, ampliando su significado en algunos casos, y en otros sustituyéndolo por nociones novedosas<sup>15</sup>.

Por ejemplo, para el caso de las minorías nacionales se han hecho propuestas hacia el autogobierno o el Federalismo de las minorías étnicas; para colectivos minoritarios también se han propuesto cuotas de representación política, y para la inmigración se ha favorecido su participación a través del asociacionismo.

Otras propuestas se centran en el espacio, en lugar de en los derechos, para buscar estrategias de inclusividad en la ciudadanía. En este sentido, la «recuperación» de la ciudad como el espacio privilegiado de acción ciudadana es una de las aportaciones más significativas. El espacio local es donde las personas se relacionan más directamente y donde aquellas con menos recursos y oportunidades para la acción política se sienten preparadas para participar.

Casi todos los debates y propuestas de los años 80 sobre la ciudadanía, la ciudad, el espacio público —entendido también como esfera pública: espacio para la acción política— y la democracia giraron por tanto en torno a cómo en nuestras democracias contemporáneas podíamos conseguir que más personas que se encontraran excluidas de la participación política pudieran, a través de diversas prácticas de inclusión, sentirse ciudadanas de pleno derecho.

Sin embargo, a mediados de los 90, y coincidiendo con la «recuperación» por parte de la ciudadanía de la participación activa —lo que comúnmente llamamos «movimientos sociales»—, el debate ha pasado de la reflexión acerca de la inclusión/exclusión y de qué debían hacer los Estados para ser más democráticos, a prestar una progresiva atención a los discursos y las prácticas de reivindicación política de estos colectivos sociales; es decir, a cuáles son sus propuestas acerca de la democracia y los derechos. Así, en lugar de centrar el debate en mantener el *statu quo* de las democracias vigentes añadiendo y asimilando simplemente más y más grupos excluidos al estatus de ciudadanía formal, se pone en valor cómo estos colectivos buscan e implementan maneras autónomas de transformar la democracia.

Como ocurre en la Ordenanza cívica, la «libertad» y la «igualdad» son eslóganes bajo los cuales el Ayuntamiento de Granada muestra un sistema social ejemplar para legitimar un único modelo político democrático. Sin embargo, en el interior de la propia sociedad granadina han surgido fuerzas compensatorias: prácticas políticas inspiradas por las ideas de los derechos, con el objetivo de conseguir reconocimiento para las particularidades de los diversos colectivos marginados. Estos nuevos movimientos defienden y amplían derechos adquiridos, y exigen nuevos derechos basados en necesidades, discursos y experiencias diferenciadas y concretas; derechos que, en contraposición con las libertades puramente abstractas, no eluden tomar en consideración las condiciones sociales de quienes los reclaman.

## LA REGULACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA DE GRANADA

A pesar de que este libro se centra en los procesos de regulación del espacio público a través de ordenanzas de la convivencia, consideramos oportuno contextualizar este proyecto en un proceso más amplio de renovación urbana a partir del caso de Granada. La razón principal para esta elección es, precisamente,

<sup>15</sup> Hay que tener en cuenta que, desde que Thomas Marshall en 1949 presentara una conferencia sobre la concepción de la ciudadanía, este abordaje ha sido prolífico en el campo de la Filosofía política y del Derecho y las Ciencias Sociales. Prolífico hasta tal punto que aquí lo recogemos porque también es una noción que aparece en el texto normativo que revisamos, pese a que en la actualidad el concepto está siendo sometido a numerosas críticas, principalmente porque los debates más críticos no se han recogido y el concepto está siendo despolitizado. Aquí proponemos esos debates más críticos que pertenecen a autores como Tomás Rodríguez Villasante, Pablo Miravet, Carmen Gregorio Gil, Carol Pateman, Iris Marion Young, Manuel Castell, Jürgen Habermas, Ruth Lister o Saskia Sassen, entre otros.

obtener una perspectiva más amplia e interrelacionada de estos procesos de transformación que responden a un modelo de ciudad que denominamos «capitalista».

### *Transformación urbana en la ciudad capitalista*<sup>16</sup>

Dependiendo de lo que queramos resaltar de una ciudad, la denominaremos de una u otra manera. Así, hablamos de modelo de ciudad capitalista en base a tres factores: por un lado, la preeminencia de los valores económico-liberales sobre el resto de aspectos. Esto lo vemos tanto en la apuesta por intervenciones productivas (todo lo que se haga tiene que aportar beneficios económicos), como en el papel de los sectores empresarial y financiero como actores políticos en la ordenación del territorio<sup>17</sup>.

Por otro lado, si desde la Revolución Industrial el ámbito en el que la economía dominaba se circunscribía principalmente a la esfera laboral, con la llegada del neoliberalismo se produce una progresiva extensión del control y la filosofía capitalista a todos los ámbitos de nuestra vida (trabajo, ocio, hogar...).

Nos referimos, finalmente, a este tipo de ciudad como un modelo, por su reiteración en multitud de ciudades del Estado español y del mundo insertas en el sistema de mercado. Puede haber matizaciones o variaciones pero, en el fondo, este modelo de ciudad continúa expandiéndose.

Los procesos de transformación urbana de la ciudad capitalista se basan en tres pilares principalmente: uno, la habitabilidad, entendiendo ésta por el conjunto de viviendas y servicios que hacen habitable un determinado espacio; dos, la movilidad, es decir, la red viaria de transportes que, en una ciudad dispersa donde para casi cada acción diaria hemos de desplazarnos, resulta imprescindible; tres, el espacio público, calles, plazas, parques y demás lugares que se encuentran entre las viviendas y los circuitos de movilidad. Estos tres pilares son, en la práctica urbana y metropolitana, indivisibles. Es decir, no se puede pensar en construir viviendas sin tener en cuenta la accesibilidad y la adecuación del espacio público. Dado que las carreteras, en muchas ocasiones, sirven como cuñas que avanzan por el territorio abriendo camino a su urbanización, tampoco podemos entender la proyección de grandes infraestructuras urbanas o metropolitanas sin tener en cuenta el potencial de habitabilidad de la zona. Por lo tanto, estos tres pilares se manifiestan tanto en los procesos de expansión como de renovación urbana de la ciudad metropolitana.

Otro ejemplo a resaltar sobre la interrelación de estos pilares en los procesos de expansión de la ciudad lo tenemos en la construcción de los denominados «parques tecnológicos» que, en cierta medida, vienen a sustituir a los polígonos industriales. Estos espacios concentran diversas empresas privadas, infraestructuras y servicios complementarios que dotan de habitabilidad a la zona. Tales parques tecnológicos se sitúan en las periferias de las ciudades donde, además de contar con acceso fácil a infraestructuras del transporte, se construyen viviendas y se habilita la zona como continuación del trazado urbano establecido<sup>18</sup>.

16 Para más información sobre la transformación urbana en la ciudad capitalista podéis consultar los dos libros anteriores del GEA 'La Corrala': *Aprendiendo a decir NO* (2009) y *Transformación urbana y conflictividad social* (2012).

17 Desde hace algún tiempo, los proyectos urbanísticos insertos en este modelo de ciudad incluyen la coetilla de la «revitalización económica» como una de las principales motivaciones para su ejecución, haciendo hincapié tanto en el avance hacia el progreso y el desarrollo económico de la ciudad como en la supuesta generación de empleo. Argumentos ambos, la revitalización económica y el empleo, que son refutables, si no en su materialización práctica (que no acaben por generar los puestos prometidos; que los empleos sean no cualificados o de escasa duración, o; que el beneficio para la ciudad no sea el esperado), sí en su trasfondo ideológico. Es decir, cuando se habla de revitalización económica de un determinado lugar no se hace referencia al total de su población sino al promedio de beneficios que generaría. Y aquí es donde está la trampa. Que la renta per cápita suba no quiere decir que lo haga equitativamente en relación a su población. Basta con que una minoría aumente considerablemente sus beneficios para subir la media de una zona determinada. Con lo que la «revitalización económica» de un proyecto no revierte sobre toda su población, ni sobre una gran parte, sino sobre aquella minoría que la gestiona y la promueve.

18 Ejemplo de este tipo de transformación en Granada sería el Parque Tecnológico de la Salud, al final del barrio del Zaidín, y que incluye la sede de varias empresas farmacéuticas, hospitales y bloques de edificios. Otro ejemplo sería el caso de la rehabilitación de la zona del Estadio de la Juventud. Ambas intervenciones impulsan la renovación de un lugar; proceso que, en ambos casos, estuvo vinculada al desalojo de familias rumanas (*rom*) que se habían instalado en la zona. Como veremos en el capítulo siguiente, el colectivo *rom* será una de las realidades que utilizó el Gobierno local para justificar algunas de las medidas tomadas en la Ordenanza municipal.

En cuanto a los tipos y ritmos de transformación que podemos encontrar destacamos uno que sucede de manera lenta y progresiva, y otro cuyo ritmo es más acelerado e integra un conjunto articulado de intervenciones. Un ejemplo del primer tipo sería lo que ocurre en los centros históricos de las grandes ciudades. Poco a poco se van rehabilitando calles y viviendas, y los habitantes tradicionales de los barrios que no cumplen el estatus económico de un barrio renovado van siendo expulsados para dejar lugar a nuevas poblaciones con mayor poder adquisitivo. A su vez, los comercios de uso diario se van quedando sin clientes, ya que el nuevo vecindario suele hacer sus compras en los centros comerciales del extrarradio o en los grandes supermercados del centro de la ciudad, lo que conlleva el progresivo cierre de estas pequeñas tiendas de barrio que van dejando su lugar a nuevos establecimientos orientados hacia el turismo o hacia una clientela con más dinero e intereses diferentes. En estos procesos juegan un papel importante acontecimientos y declaraciones de interés general como poner en valor elementos (monumentos, barrios, incluso costumbres o tradiciones) declarados Patrimonio de la Humanidad. Estas declaraciones se transforman en subvenciones y reclamo turístico para ciudades que no dudan en explotar su «Cultura» para un mayor aprovechamiento económico y catapultar a la ciudad en el competitivo *ranking* mundial de ciudades.

Por otro lado, encontramos otras formas de renovación urbana que ocurren de forma rápida e integral. Es decir, muchas intervenciones en pocos años. Esta fórmula suele utilizar como excusa el albergar un megaevento internacional, ya sea de carácter deportivo, como la celebración de los Juegos Olímpicos o campeonatos del mundo de disciplinas deportivas, o teniendo como trasfondo la Cultura, como en el caso de las Exposiciones Mundiales (EXPO) o el nombramiento de Ciudad Europea de la Cultura.

Todos estos elementos y formas de transformación de la ciudad capitalista se combinan a la hora de conformar una marca de ciudad que resalte elementos particulares e identitarios de un determinado lugar<sup>19</sup>. Se produce así una imagen inducida para hacer la ciudad más atractiva, competitiva y prestigiosa e ir haciendo currículum con que poder seguir albergando más eventos y de mayor envergadura que traerán consigo nuevas intervenciones en nombre del desarrollo y el progreso.

### *La construcción de la marca Granada 2013-2015*<sup>20</sup>

Un ejemplo claro de lo que acabamos de comentar lo tenemos en la ciudad de Granada. Por una parte, desde hace un par de décadas se está realizando un proceso de reforma interior, cuyo máximo exponente de transformación sería el que acontece en el Albayzín, barrio tradicionalmente obrero que está padeciendo un proceso de gentrificación potenciado a partir de su declaración como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1994.

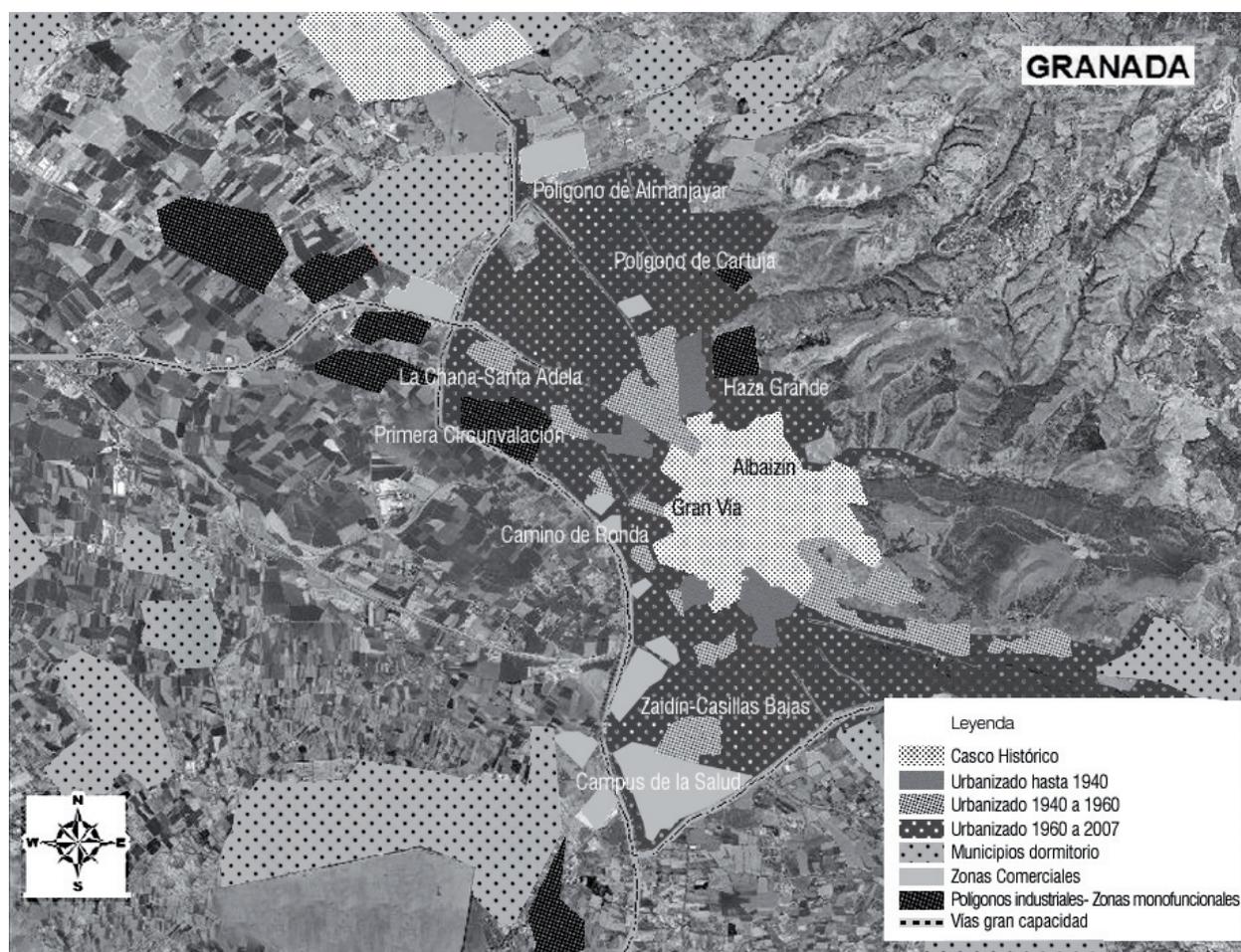
Por otra parte, la ciudad de Granada se ha ido expandiendo hacia el sur, la Vega de Granada, que además de ser el terreno más fértil y productivo de la ciudad, agrícolamente hablando, ha sido también el más rentable para el sector de la construcción. Posteriormente, siguió creciendo por el oeste y el norte, llegando a duplicar el tamaño y la población de algunos de los pueblos del Área Metropolitana. Actualmente, las vías de expansión de Granada se extienden hacia el norte por Bobadilla y al este por El Fargue, zonas que han quedado a la cola por las dificultades orográficas para su urbanización.

La zona este de la ciudad es la única que todavía mantiene un notable estado de conservación, tanto del entorno como de los pueblos que la rodean. Un entorno excepcional que se ve amenazado por la construcción de la Ronda Este Metropolitana, una autovía que pretende completar el anillo de circunvalación rodeando

19 En relación a la marca ciudad, cabe destacar el trabajo de Agustín Cocola Gant (2011) sobre la marca Barcelona.

20 Para más información sobre la marca Granada, podéis consultar la monografía *Transformación urbana y conflictividad social. La construcción de la marca Granada 2013-2015* citada en la bibliografía.

la capital, y que está asociada a otras intervenciones como las 5.500 viviendas que se planean construir entre el Fargue y Haza Grande, o el hotel de lujo que la empresa inmobiliaria Ávila Rojas quiere construir en Jesús del Valle. A esta autovía metropolitana hay que sumar otras como el Distribuidor Sur, el Distribuidor Norte, la llegada del AVE, el metro, etc.



Mapa del crecimiento de Granada.

Tanto la reforma interior como el proceso de expansión de Granada son muestras del tipo de transformación lenta y progresiva que mencionábamos. Como ejemplo del tipo de transformación rápida e integral nos remitimos a la construcción de la marca «Granada 2013-2015», a través de dos megaeventos cultural y deportivo como son: el Milenio de Granada en 2013, que conmemora los 1.000 años del Reino de Granada y de la convivencia de las culturas cristiana, judía y musulmana, y la Universiada 2015, que viene a ser los Juegos Olímpicos Universitarios, en este caso, de Invierno. Ambos acontecimientos aparentemente independientes, comparten características que los vinculan al proceso de renovación urbana de Granada: se trata de megaeventos en los que intervienen varias instituciones y los sectores empresarial y financiero; utilizan un doble discurso ensalzando el valor de la Cultura (también la cultura del Deporte) combinándolo con el discurso desarrollista en el que todo vale para hacer una Granada más competitiva y prestigiosa; son un «fin» en sí mismo (la celebración del gran evento) y un «medio» para impulsar y desarrollar proyectos urbanísticos y grandes infraestructuras, todo ello acompañado de una importante labor propagandística e identitaria y con la promesa de beneficios fiscales para las empresas que decidan participar.

De esta manera, para los promotores de este modelo de transformación urbana la ciudad es un producto que puede revalorizarse a través del marketing de ciudades y de los procesos de transformación urbana,

con el objetivo de obtener rentabilidad económica y política del territorio, considerando en el proceso a la ciudadanía como moneda de cambio, como rebaño al que dirigir y no al que escuchar ni tener en cuenta.

Y es en este contexto en el que se inserta la «Ordenanza de la convivencia ciudadana» con la intención de potenciar una imagen idílica y aséptica de la ciudad, unido ello a una progresiva privatización de los espacios públicos, e incluida la norma en una estrategia de control social que no busca más que moldear el ciudadano propicio para el modelo de ciudad que pretenden los gobernantes. Cuestiones todas estas que serán analizadas a lo largo del presente libro en tres bloques de contenidos implícitos: los preparativos (antecedentes y proceso de elaboración), el texto normativo (dedicado a analizar el discurso que lleva consigo la propia normativa) y la puesta en práctica de éste (aplicación y valoración desde su entrada en vigor). Comencemos.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN GRANADA

A continuación vamos a exponer aquellos acontecimientos que por su impronta en los medios de comunicación de masas —y por lo tanto en la opinión pública— adquirieron la resonancia propicia para posteriormente justificar la «necesidad» de una regulación específica. Obviamente, éstos no fueron los únicos sucesos de la ciudad, ni los más relevantes, ni impidieron la convivencia, pero sí los que se utilizaron para ir asentando un discurso sobre malestares existentes en la ciudad que luego permitiera y facilitara la actuación normativa.

Es por ello que su fundamentación jurídica no se asienta exclusivamente en los conflictos por el espacio público sino en la oportunidad de regulación que les otorgó la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*<sup>21</sup>. A pesar de no ser un documento jurídicamente vinculante, ha servido como instrumento y guía «para ajustar los ordenamientos locales a las nuevas necesidades en materia de protección y garantía de los derechos humanos y, por otra parte, como marco orientador de las políticas públicas en las ciudades»<sup>22</sup>. De alguna manera, exigía a las ciudades de los Estados miembros implementar este tipo de normativa aunque, finalmente, el resultado local —al menos para el caso de las ciudades españolas— no sólo difiere de la Carta Europea sino que en un sinnúmero de casos la contradice<sup>23</sup>.

La idea actual de regular la convivencia ciudadana en Granada empieza a plantearse a partir de varios acontecimientos sucedidos en los años precedentes a su puesta en marcha y que fueron utilizados a conveniencia del Consistorio como justificación de la necesidad de imponer una regulación.

En primer lugar, la Ley sobre potestades administrativas en materia de actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, conocida como «Ley antibotellón»<sup>24</sup>, de la cual se empezaba a hablar en 2006 y cuya fórmula normativa en Granada tomaba como referente la Ordenanza cívica de Barcelona que entraba en vigor por aquel entonces. El detonante de esta normativa en Granada fue la serie de macrobotellones que empezaba a masificar las calles de la ciudad a raíz de fiestas populares como la de la Primavera o las Cruces. El incremento en miles de jóvenes bebiendo alcohol en las calles y los residuos que iban dejando a su paso daban pie al Ayuntamiento de Granada a formalizar esta Ley que entraba en vigor en la primavera de 2008, concretamente el 3 de mayo, Día de la Cruz. Desde entonces, se ha constatado una media de unas 1.000 denuncias al año por estas prácticas<sup>25</sup>.

En segundo lugar, los acontecimientos surgidos en torno al ejercicio de la prostitución sirvieron como otro de los principales detonantes con que justificar la elaboración de la normativa municipal. A finales de 2007 y principios de 2008, empezaba a hablarse de la posibilidad de regular esta práctica en la vía pública. Esta intención vino acompañada de un constante bombardeo de noticias en las que se generaba la idea de un contexto problemático, que no sólo hacía referencia a la retribución económica por servicios sexuales, sino que se relacionaba con otros conflictos como el de la inseguridad y la venta de drogas.

21 La referencia a este documento europeo la encontramos en el artículo 2.1 de la normativa que nos ocupa: «La Ordenanza incorpora los criterios orientadores de la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. El texto de la carta recoge en su disposición final el compromiso de las ciudades signatarias de mencionar expresamente en todas sus ordenanzas municipales la Carta de Salvaguarda».

22 *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, en [http://www.idhc.org/esp/131\\_ceuropea.asp](http://www.idhc.org/esp/131_ceuropea.asp) [última consulta: 23/09/2013].

23 «El Ayuntamiento de Granada no suspenderá la Ordenanza para la convivencia hasta que la Justicia se pronuncie» (*Ideal*, 19/12/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091219/local/granada/ayuntamiento-granada-plantea-suspender-200912191217.html> [última consulta: 23/09/2013].

24 Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía. Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOJA*, 215 de 07-11-2006, *BOE* n.º 286 de 30/11/2006).

25 «La Ley antibotellón genera cerca de 1.000 denuncias al año en la ciudad» (*Granada Hoy*, 27/07/2008) <http://www.granadahoy.com/articulo/granada/189984/la/ley/antibotellon/genera/cerca/denuncias/ano/la/ciudad.html> [última consulta: 23/09/2013].

El tercer elemento que sirvió para impulsar la normativa fue el desalojo de una comunidad de rumanos gitanos que había ocupado un cortijo en la zona del Zaidín, cerca del Parque Tecnológico de la Salud. A partir de este hecho, los promotores de la normativa empezaron a ver la posibilidad de regular aspectos como la «mendicidad agresiva», especialmente con menores y/o personas con diversidad funcional (discapacidad), regulación que se hizo extensiva por asimilación a los músicos de calle, como los populares acordeonistas.

En el presente capítulo recorreremos más detenidamente los procesos por los cuales se desarrolló cada uno de estos elementos. La cuestión que gira en torno a la Ley antibotellón nos servirá como antecedente normativo de este tipo de regulaciones que, además de para controlar<sup>26</sup> el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, también se utilizará para sancionar indirectamente (a través de su vinculación a otras prácticas como la venta de bebidas alcohólicas) otros aspectos como, por ejemplo, el uso de la calle como espacio de encuentro y relación entre las personas. Por su parte, el detenimiento en la temática de la prostitución responde a su papel como detonante oficial de la Ordenanza cívica, dadas las constantes alusiones a la misma y el interés de los gobernantes por regular esta práctica que hasta el momento no estaba recogida en ninguna norma municipal. Cuestión que es aplicable también al colectivo gitano-rumano (*rom*), dadas sus implicaciones en la regulación de la práctica de la mendicidad y el arte callejero (especialmente, la música).

## LEY ANTIBOTELLÓN

El tiempo en Granada propicia durante buena parte del año que apetezca estar en la calle, encontrarse con otra gente y compartir la compañía en el espacio público. Sin embargo, el tema del «botellón», que se arrastra desde hace tiempo, se ha incrementado en los últimos años con la proliferación de los macrobotellones competitivos entre ciudades —caso de la rivalidad entre Granada y Sevilla<sup>27</sup>, por ejemplo— que concentran en cada ciudad a miles de jóvenes en general y universitarios en particular. Las fechas propicias en Granada para estos macroeventos son principalmente dos: la Fiesta de la Primavera, fiesta pagana donde se reunían miles de jóvenes en el entorno del Paseo de los Tristes para celebrar la entrada de la estación, y el Día de la Cruz, fiesta recuperada en su momento por Gallego Morell<sup>28</sup> en su apuesta por el tipismo populista, en la que asociaciones de vecinos y de otra índole construyen una cruz de claveles con su respectiva ornamentación y la acompañan de barras —para el consumo de bebida y comida— donde poder compartir y disfrutar de un refrigerio.

Con respecto a la primera, la Fiesta de la Primavera, se venía celebrando desde hacía años, aglutinando a gran número de personas —especialmente estudiantes universitarios— que se acercaban en grupos al Paseo de los Tristes cargados con cervezas, vinos y combinados, para celebrar la entrada de la estación. El estado en

26 Este control no tiene como finalidad erradicar el consumo de alcohol (en tanto que salud o prevención), sino que su objetivo es concentrarlo a las afueras de la ciudad para facilitar su vigilancia y sacarlo del centro urbano. Ya no se trata de un conflicto de salud pública sino de un conflicto de orden público.

27 En marzo de 2010, los medios daban a conocer los macrobotellones de Granada y Sevilla, organizados a través de las redes sociales con objeto de festejar la entrada de la primavera. Los acontecimientos previos y posteriores se relataban a modo de competición: ver qué ciudad tendría más asistentes, contribuyendo, entendemos, a un efecto llamada al evento, llegando Granada a recibir a 12.000 personas. «Competición de 'macrobotellones' en Granada y Sevilla» (*Lainformación.es*, 20/03/2010):

[http://videos.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/redes/competicion-de-macrobotellones-en-granada-y-sevilla\\_Mm5DdBF27rmfLTduBwrQt5](http://videos.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/redes/competicion-de-macrobotellones-en-granada-y-sevilla_Mm5DdBF27rmfLTduBwrQt5) [última consulta: 23/09/2013] y «Un macrobotellón con doce mil jóvenes colapsa la salida de Granada por la A-44» (*El Mundo*, 19/03/2010): <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/19/andalucia/1269004366.html> [última consulta: 23/09/2013].

28 En *Aprendiendo a decir No*, comentábamos al respecto del resurgir del tipismo en la historia granadina, que «la ciudad fascista y nacional-catolicista emergerá recuperando tres elementos sobradamente conocidos en la ciudad. El primero, la intensificación del regionalismo castizo y del tipismo en barrios como el Albayzín a manos del alcalde Gallego Burín (1938-1951), cuyo propósito era la reconstrucción de la ciudad sobre los fundamentos ganivetistas de *Granada la bella* (1894). Esto es, renovar en lugar de demoler determinados lugares expresivos del espíritu local, con el propósito de construir intencionalmente ambientes urbanos clasicistas y casticistas. Este gusto por el tipismo entre las elites granadinas tendría su continuidad hasta nuestros días, retomando esta labor Antonio Gallego Morell, hijo de aquél y delegado de Turismo en los sesenta, quien seguiría promocionando este tipo de política, en la que prima 'lo granadino', y por ende lo español, sobre cualquier otra apreciación. A título de ejemplo: el Día de la Cruz, fiesta considerada distintiva de la ciudad, será recuperado mediante concursos de fachadas (González Alcántud, 2005: 154-155)».

que quedaba la calle y el colapso que se provocaba en la zona empezó a suponer un agravio para el Gobierno municipal. Así pues, como estrategia para la disuasión de tales circunstancias, el Ayuntamiento ejecutó una doble vía: por un lado, ir acotando el espacio donde se celebraba tal acontecimiento (primeramente la plaza que conecta con la Cuesta del Chapiz, aumentado al año siguiente hasta la mitad del paseo, para acabar cerrándolo en su totalidad con dispositivo policial en 2007); por otro lado y paralelamente, ir ofertando una serie de actividades culturales, principalmente conciertos, acompañadas de barras donde sí se permitiría la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en un espacio del Zaidín, barrio apartado del centro de la ciudad y más controlable por las autoridades.

El intento de recuperar esta fiesta popular por el Ayuntamiento suponía, a su vez, una doble dinámica: por una parte, la reconducción de determinadas actividades que escapaban a su control y, por otra, la creación de espacios expresamente habilitados para tales fines, cuyo máximo exponente sería la construcción del actual «botellódromo»<sup>29</sup>. Un ejemplo de las dimensiones que ha adquirido la festividad de la bienvenida a la primavera lo muestra este extracto de prensa:

En un ambiente festivo y sin incidentes graves, alrededor de 25.000 jóvenes, muchos de ellos llegados de otras ciudades andaluzas y de Madrid o Valencia, donde ayer fue día festivo, participaron ayer en un macrobotellón que ya se ha convertido en una tradición anual. Una fiesta que no sólo se llevó a cabo en el recinto habilitado junto a Hipercor, sino en sus alrededores. Las cuatro carpas de la Huerta del Rasillo, con aforo para unas 12.000 personas, se quedaron pequeñas para acoger a la multitud<sup>30</sup>.

En cuanto a la celebración del Día de la Cruz<sup>31</sup>, deriva en acontecimientos similares aunque se trate de casos diferentes. En este sentido, hablamos de una festividad promovida y gestionada desde sus inicios por el Consistorio municipal en la que, con la llegada de los macrobotellones —especialmente a partir de 2007—, empezó a proliferar el consumo de bebidas alcohólicas en grupos en los entornos de cada plaza, llegando a colapsar el centro de la ciudad y dejando tras su paso toneladas de desechos, suciedad y malos olores (en gran medida por la falta de previsión del Ayuntamiento). La medida correctora que implantó el Consistorio fue la de reducir en primer lugar el número de cruces autorizadas y, un año más tarde, la prohibición de poner barras acompañando a la cruz. Esta posición fue duramente criticada por muchas asociaciones, sociales y vecinales, que veían en esta festividad una oportunidad para encontrarse con la gente, publicitar su trabajo y también financiar su actividad anual.

La fiscalización de la regulación del consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público se llevó a cabo a través de la Ley antibotellón —también conocida como la «ley seca»—, que entró en vigor para el Día de la Cruz de 2008. Con esta ley se extendía la prohibición de consumir alcohol en la vía pública más allá de fechas señaladas y al conjunto de los espacios públicos en la ciudad. De esta manera, se cortaba de raíz con una práctica popular que se reproducía en numerosas actividades realizadas en la calle durante el año, y que servía para la financiación de los colectivos organizadores (especialmente importante para aquellas organizaciones sociales que no reciben ningún tipo de subvención). Una solución complementaria a esta Ley fue la construcción del mencionado botellódromo —activo desde 2007—, espacio orientado a aglutinar y controlar —y en parte a fomentar— el ocio consistente en el consumo masivo de alcohol. Extraña medida, por cierto, para ser promovida desde una administración pública. José María Rueda Gómez, Portavoz Municipal del PSOE en 2006, comentaba respecto de la iniciativa municipal del botellódromo: «un alcalde y un gobierno municipal que, en apenas unos días, han pasado de anunciar su

29 El «botellódromo» de Granada es un recinto vallado y al aire libre que linda con la autovía y se encuentra a las espaldas de un centro comercial.

30 «Más de 25.000 jóvenes colapsan la ciudad en la celebración de la primavera» (*Granada Hoy*, 20/03/2010): <http://www.granadahoy.com/article/granada/658148/mas/jovenes/colapsan/la/ciudad/la/celebracion/la/primavera.html> [última consulta: 23/09/2013].

31 Para más información sobre el origen y trasfondo de la festividad del Día de la Cruz, se puede consultar la obra de González Alcántud *La ciudad vórtice. Lo local, lugar fuerte de la memoria en tiempos de errancia* (2005).

lucha contra el fenómeno, a convertirse en casi patrocinadores del mismo»<sup>32</sup>. En su defensa, el Concejal de Juventud aludía a que «el botellódromo en base a esta ley no es un capricho del Ayuntamiento, sino una recomendación expresa realizada por el Parlamento de Andalucía»<sup>33</sup>.

Según la prensa, las estadísticas ofrecidas por los agentes locales demostraban que Granada seguía siendo una ciudad ligada al fenómeno del botellón. Si en 2005 se contabilizaron en las zonas habituales de reunión 315.494 jóvenes, en 2006 el pico de visitas juveniles se disparó a 715.535. La inauguración del botellódromo en marzo de 2007 hizo disminuir estas cifras, si bien en 2008 volvieron a incrementarse. La presencia del botellón continuaba percibiéndose en las calles de Granada, plagadas de pequeñas concentraciones de jóvenes que cada fin de semana se reunían en plazas y calles para tomar unas copas. El Bajo Albayzín, el entorno de San Nicolás, los alrededores de la Catedral y la calle Elvira solían ser los puntos negros que aglutinaban más denuncias al respecto.

En la comparativa de ambos casos (Fiesta de la Primavera y Día de la Cruz) se dilucida, pues, una doble dinámica: por una parte, la tendencia a prohibir, perseguir y legislar aquello que se quiere eliminar y, por otra parte, la canalización y reconducción de actividades no deseadas hacia espacios específicos, no demasiado visibles (distanciados del centro turístico) y, aparentemente, más fácilmente controlables. Es por ello que el caso del botellón, tanto por las dinámicas comentadas como por el marco de regulación que establece, ha sido uno de los acontecimientos en los que se ha sustentado la Ordenanza cívica.

## PROSTITUCIÓN

Aunque la idea de articular un texto de estas características se comenzó a gestar a finales de 2007 (siempre con el punto de referencia fijado en Barcelona, donde se aprobó una ordenanza similar en 2006), las primeras alusiones públicas que se hacen de la futura ordenanza cívica de Granada en relación a la prostitución, comenzaron en la primavera de 2008. Por aquel entonces, se anunciaba el proceso de elaboración de una ordenanza que estaba siendo preparada por el equipo de Gobierno municipal, la oposición, técnicos y la Oficina del Defensor del Ciudadano, y que incluiría la regulación del ejercicio de la prostitución en la vía pública. Posteriormente, en la exposición de motivos del borrador de la Ordenanza se podía leer que «la Ordenanza evita que el ejercicio de la prostitución en la calle afecte a la convivencia ciudadana, y establece al mismo tiempo medidas sociales como el Programa para ordenación del Trabajo Sexual que debe dar salida a la situación actual». A su vez, el Concejal de Participación Ciudadana concretaba que:

La idea del apartado no es otra que determinar las zonas menos apropiadas de la ciudad para que se desarrolle esta actividad tales como los alrededores de los colegios, zonas residenciales o turísticas, siempre teniendo en cuenta que la prostitución no es delito<sup>34</sup>.

Al hecho de no ser un delito se le sumaba el reconocimiento del concejal de Seguridad y Participación Ciudadana, Eduardo Moral, que afirmaba que la prostitución en Granada no era por aquel entonces un problema, si bien aludía a la existencia de zonas de la ciudad (como los alrededores al Parque de Bomberos Norte o la calle Joaquina Eguaras) donde esta práctica estaba adquiriendo una dimensión algo más preocupante, iniciándose la actividad en muchas ocasiones a las doce del mediodía.

Se empezaba, pues, a hablar de regular la prostitución en la medida en que afectara a la convivencia ciudadana. Cuestión que, como iremos viendo a lo largo del presente texto, se vería modificada para

32 «La ciudad traicionada» (*Ideal*, 28/03/2006): [http://www.ideal.es/granada/pg060328/prensa/noticias/Tribuna\\_Granada/200603/28/COS-OPI-149.html](http://www.ideal.es/granada/pg060328/prensa/noticias/Tribuna_Granada/200603/28/COS-OPI-149.html) [última consulta: 23/09/2013].

33 «La Ordenanza para aplicar la ley seca» (*Ideal*, 19/11/2006): [http://www.ideal.es/granada/prensa/20061119/local\\_granada/ordenanza-para-aplicar-seca\\_20061119.html](http://www.ideal.es/granada/prensa/20061119/local_granada/ordenanza-para-aplicar-seca_20061119.html) [última consulta: 23/09/2013].

34 «La Ordenanza de la convivencia delimitará las zonas de prostitución» (*Granada Hoy*, 24/04/2008): <http://www.granadahoy.com/articulo/granada/115621/la/ordenanza/la/convivencia/delimitara/las/zonas/prostitucion.html> [última consulta: 23/09/2013].

orientarse más a una situación de prohibición y erradicación que a la regulación de aspectos concretos que pudieran alterar la convivencia.

Respecto de las medidas sociales, se mencionaban éstas como intervenciones paliativas de los posibles casos de exclusión social, pero lo que se pretendía que fueran propuestas que minimizaran el impacto social de la Ordenanza cívica se convertirían con el tiempo en meras declaraciones de intenciones que poco tenían que ver con la aplicación real de las mismas.

En este sentido, se hacía referencia también al papel de asociaciones y ONGs que trabajan con las personas que ejercen la prostitución, como facilitadores de estas medidas sociales. Con esta estrategia, se reforzaba el proceso de delegación de funciones que azota al Estado desde hace algunos años: la privatización de servicios sociales, ya sea a través de empresas privadas y concertadas o de asociaciones y ONGs a cambio de alguna subvención. De esta manera, obligaciones del Estado van subrogándose, a veces, de un modo más o menos formal sin ni siquiera tener en cuenta a las propias organizaciones implicadas. Esta dinámica conduce, por un lado, a la progresiva conversión de entidades privadas en gestores y ejecutores de determinadas responsabilidades públicas, especialmente importantes cuando hablamos de cuestiones que permiten el mantenimiento del cuerpo social; por otro lado, supone una limitación para la acción política y de denuncia de las propias organizaciones sociales que realizan estos servicios, dada la dependencia que se genera en este tipo de asociaciones asistenciales de las subvenciones institucionales.

Por otra parte, ya por aquel entonces se empezaban a contemplar las alternativas que estaban surgiendo para evitar el atosigamiento policial a las prostitutas en la vía pública. Entre ellas, destacaba la extendida existencia de locales de alterne; la reaparición de la figura del «protector»<sup>35</sup>, y el resurgimiento del alquiler de pisos para el ejercicio de esta práctica<sup>36</sup>. Tres prácticas que contribuyen aún más a la invisibilización y vulnerabilidad de las meretrices, y obstaculizan la lucha por la normalización de una realidad existente en nuestra ciudad.

Las protestas vecinales en las zonas afectadas por el ejercicio de la prostitución, en este caso de la zona norte, la de la carretera de Jaén y la de Córdoba, se materializaron en quejas al defensor del Ciudadano, Melchor Saiz-Pardo. La razón principal era el ejercicio de la prostitución en la vía pública, en los parques y alrededores sin que existiera ningún tipo de control. En este sentido, el Defensor del Ciudadano hacía una analogía con respecto al botellón y la necesidad de delimitar espacios para este tipo de actividad:

Podríamos establecer un símil entre este caso y el del botellón en cuanto que en ambos se requiere por parte del Ayuntamiento que se delimite un espacio para ejercer esta actividad que, recordemos, no es delictiva<sup>37</sup>.

Incluso se llegaba a hablar de la posibilidad de acotar las zonas para la práctica de este tipo de actividades mediante el desarrollo del Programa para ordenación del Trabajo Sexual<sup>38</sup>. Sin embargo, respecto a la

35 Esta figura suele ocuparse de avisar con antelación a las prostitutas de la llegada de la policía y toma decisiones como la distribución de la ubicación en el espacio público.

36 Estas prácticas se han convertido en una manera fácil para las prostitutas de preservar su intimidad y su trabajo de puertas para afuera y, además, burlar las inspecciones policiales ya que, como explica el director de la Asociación Nacional de Locales de Alterne [ANELE], José Luis Roberto, «para hacer un registro en un piso particular hay que tener una orden judicial». De esta forma, las prostitutas se unen en grupos y forman equipos de trabajo convirtiéndose los pisos en centro de operaciones a los que acuden sólo para mantener sus citas sexuales. Desde ANELE, aseguraban que esta forma de trabajar había conseguido numerosas adeptas, incluso entre mujeres muy jóvenes y universitarias que no habían estado vinculadas antes al mundo de la prostitución y que realizaban esta actividad con la intención de sacarse un dinero extra al mes. Los locales de carretera han ido perdiendo clientes por miedo a ser cazados en algún control y, por otro lado, las intensas redadas policiales contra las mafias de prostitución extranjera han contribuido a impulsar esta nueva alternativa (José Luis Roberto, ANELE). «Los controles de alcoholemia derivan la prostitución a los pisos de la capital» (*Granada Hoy*, 25/04/2008): <http://www.granadahoy.com/article/granada/137848/los/controles/alcoholemia/derivan/la/prostitucion/los/pisos/la/capital.html> [última consulta: 23/09/2013].

37 «El Defensor ve bien que se delimite la prostitución ante las quejas vecinales» (*Granada Hoy*, 30/04/2008): <http://www.granadahoy.com/article/granada/116522/defensor/ve/bien/se/delimita/la/prostitucion/ante/las/quejas/vecinales.html> [última consulta: 23/09/2013].

38 «Granada estudia retirar a las prostitutas de la calle» (*La Opinión de Granada*, 14/11/2008). A pesar de que este diario dejó de publicarse el 6 de noviembre de 2009, tuvimos acceso a las noticias a través de su página web. Sin embargo, no podemos ofrecer un enlace ya que la web del diario desapareció finalmente en 2012, durante el proceso final de la escritura de este libro. Sugerimos que para acceder a estas noticias se consulte la hemeroteca situada en la Biblioteca de Andalucía, en Granada.

prostitución y a diferencia del botellón, la delimitación de los espacios donde no se puede ejercer la actividad no venían acompañados de zonas donde sí se pudiera llevar a cabo este servicio. Pasados algunos meses, se daba un paso más en la delimitación de los espacios libres de prostitución, con el establecimiento de un perímetro de seguridad de 200 metros más allá de los centros docentes<sup>39</sup>.

A finales de septiembre de 2008, el Consistorio municipal anunciaba que, dado lo controvertido de regular la prostitución, se tenía pensado hablar con las asociaciones y ONGs que trabajan con las personas que ejercen la prostitución —como Cruz Roja, Adoratrices, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA, en adelante), los servicios sociales del Ayuntamiento y las propias asociaciones de vecinos (en adelante, AA.VV.)— antes de realizar la redacción final del documento. Esta propuesta se lanzaba desde el grupo municipal de Izquierda Unida (IU, en adelante), quienes reconocían a estas asociaciones como actores importantes, dado su contacto y el conocimiento de los problemas y las necesidades de este colectivo. Un objetivo secundario de este encuentro era comunicar a estas asociaciones y ONGs su papel como proveedores de los servicios sociales que se ofrecían en contrapartida al proceso de regulación.

A principios de noviembre de 2008, después de un primer acercamiento del Ayuntamiento hacia asociaciones y ONGs, se aludía al posicionamiento de las prostitutas con respecto a la nueva normativa que se estaba preparando. Éstas se mostraban temerosas del efecto que tendría la normativa para el ejercicio de su trabajo y anunciaban que no querían dejar la calle, sobre todo teniendo en cuenta el periodo de crisis en el que se estaba entrando y que también se empezaba a notar en este colectivo.

Ante este posicionamiento, el Concejal de Seguridad y Participación Ciudadana se defendía mediante un ejercicio retórico, en el que aludía a la regulación de lo que se hace en la vía pública y no tanto a la práctica de la prostitución:

Aquí no podemos regular la prostitución, sólo nos limitamos a controlar la ocupación de la vía pública a través de la Ordenanza de convivencia en la que estamos trabajando<sup>40</sup>.

Y, en cierto modo, tenía razón. No se buscaba regular oficialmente la prostitución, ya que no se incluían los locales o pisos donde también se realizaba esta práctica y, por el contrario, se establecían perímetros de seguridad donde la actividad estaría más perseguida. De manera que, a pesar de no regular directamente el ejercicio de la prostitución, sí se pretendía un control de esta práctica a través de la regulación del espacio público. Es más, como apunta Silvia García del colectivo de trabajadoras del sexo Hetaira<sup>41</sup>, a ellas en concreto no se las multa normalmente por practicar relaciones sexuales en los espacios públicos, sino por captar clientes o simplemente ocupar un espacio concreto en la vía pública, lo que entra en contradicción con los derechos y las libertades individuales más elementales reconocidos.

Complementario al discurso de la regulación y la contrapartida de servicios sociales, Eduardo Moral manifestaba que la solución al conflicto no pasaría por expulsar las meretrices al extrarradio, dado que supondría poner en peligro su seguridad, y recalca el discurso sobre la participación y el consenso, inherente al sistema democrático representativo: «Vamos a escuchar a todas las partes y encontraremos una solución de consenso entre todos. No queremos perjudicar a nadie». Palabras que, como veremos, se las acabaría llevando el viento, convirtiéndose, junto con las medidas sociales, en otro elemento propagandístico de la Ordenanza, sin una base ni intención de aplicación real.

A pesar de que el debate inicial se centraba en el negocio de la prostitución, se empezaba a abrir camino para regular otras prácticas sexuales, independientemente de la transacción monetaria:

39 «El Ayuntamiento hablará con oenegés antes de regular el negocio del sexo en suelo público» (*Ideal*, 24/09/2008): <http://www.ideal.es/granada/20080924/granada/ayuntamiento-hablara-oenegs-antes-20080924.html> [última consulta: 23/09/2013].

40 «Las prostitutas no quieren dejar la calle» en <http://www.ideal.es/granada/20081103/granada/prostitutas-quieren-dejar-calle-20081103.html> [última consulta: 23/09/2013].

41 Hetaira es un colectivo en defensa de las trabajadoras del sexo.

Las quejas vecinales han llegado también desde otras zonas donde las parejas acuden a mantener encuentros en sus coches o al aire libre, lo que también incomoda a los niños que allí residen y generan residuos poco higiénicos<sup>42</sup>.

Es decir, ya no se trataba sólo de una cuestión específica de la práctica de la prostitución, sino también de cualquier práctica sexual en la vía pública, ya fuera en vehículos aparcados o al aire libre; cuestión que afecta en mayor medida a los jóvenes, y no tan jóvenes, que no disponen de vivienda propia y que tienen que improvisar para poder disfrutar de momentos de intimidad con otras personas.

Finalmente, a mediados de marzo de 2009, el Observatorio para la Convivencia de la Ordenanza decidía, en el marco de la mesa sobre prostitución<sup>43</sup>, prohibir la práctica, el ofrecimiento y la demanda de servicios sexuales en la vía pública de la capital granadina.

## MENDICIDAD. EL CASO ROM<sup>44</sup>

El pueblo gitano procedente de Rumanía presente en nuestras ciudades ha adquirido presencia y resonancia a través de la recuperación de trabajos ya desechados o reconvertidos por el capitalismo como el reciclaje, por la puesta en práctica de la música callejera, pero también por la mendicidad. Sin embargo, poco o nada sabemos sobre las circunstancias de este pueblo que en los últimos 150 años ha sufrido distintas experiencias de trauma y persecución, tanto en su país como en otros Estados europeos. El pueblo gitano rumano fue el último colectivo de esclavos de Europa y no obtuvieron su libertad hasta 1864, momento en que surge la primera diáspora ante el temor a ser de nuevo esclavizados. Durante la II Guerra Mundial, el gobierno de Rumanía colaboró en un primer momento con el ejército nazi y entregó a familias de gitanos rumanos a los campos de exterminio, lo que provocó una segunda huida del país. El genocidio gitano-rumano *rom* no fue reconocido por Alemania hasta 1982. Hubo otra diáspora durante parte de la época del socialismo soviético. Y en la actualidad, con el fin de los regímenes comunistas a partir de 1989, la pobreza y los ataques racistas en Rumanía originaron su última diáspora. Es durante esta última cuando la población gitana procedente de Rumanía llega a toda Europa de manera colectiva. En un primer momento se pidió el estatuto de asilo y refugio como pueblo étnico perseguido y discriminado hasta la muerte. El endurecimiento de la legislación del Derecho de Asilo y Refugio de 1994 y el hecho de que Rumanía ya se consideraba una democracia y, más aún, un Estado de la Unión Europea<sup>45</sup>, fueron las causas argumentadas por las instituciones para que este derecho fuera denegado casi en la totalidad de las peticiones<sup>46</sup>.

Respecto a este colectivo, queremos mencionar unos sucesos vividos en la ciudad de Granada, que, entendemos, fueron aprovechados para justificar la necesidad de regular otros aspectos de ámbito social como son la mendicidad y el arte callejero.

Si bien la mendicidad ha existido históricamente en todas las sociedades, en los últimos años ha sido el colectivo gitano rumano quien la ejerce de forma mayoritaria, a raíz de su llegada a nuestras ciudades. A

42 «El Ayuntamiento hablará con oenegés antes de regular el negocio del sexo en suelo público» (*Ideal*, 24/09/2008), <http://www.ideal.es/granada/20080924/granada/ayuntamiento-hablara-oeneges-antes-20080924.html> [última consulta: 23/09/2013].

43 La mesa sobre prostitución estaba constituida por los tres grupos políticos con representación en el Ayuntamiento (PP, PSOE e IU), AA.VV., una representación de prostitutas agrupadas en el colectivo «Mujeres de noche buscando el día», algunas de las asociaciones que trabajan con personas que ejercen la prostitución y la Oficina del Defensor del Ciudadano.

44 Para más información sobre el caso *rom*, se pueden consultar los siguientes autores: Gamella (2007); José Steinsleger (2010), y «Gitanos: los otros europeos» (*El País*, 22/10/2010): [http://elpais.com/diario/2010/10/22/opinion/1287698404\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/10/22/opinion/1287698404_850215.html) [última consulta: 25/09/2013] de José Luis Forneo, así como sus artículos en *Rebelión.org*.

45 Rumanía y la República de Bulgaria pasaron a formar parte de la UE en 2007; sin embargo, existía una restricción de carácter transitoria de un máximo de siete años que afectaba a la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena. Esto supuso que, si bien la ciudadanía de estos dos Estados podía residir libremente en territorio europeo, no tenía esa libertad para poder trabajar, ya que dicha restricción permitía a la UE pedir permisos de trabajo extracomunitarios a personas que, por otro lado, acababan de adquirir la ciudadanía europea.

46 «Un 40% de los solicitantes de asilo son gitanos rumanos discriminados» (*El País*, 16/08/1998): [http://elpais.com/diario/1998/08/16/madrid/903266662\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1998/08/16/madrid/903266662_850215.html) [última consulta: 23/09/2013].

principios de 2007 varias personas de origen *rom* ocuparon el Cortijo Nuevo o de las Angustias, propiedad del Ayuntamiento y cedido al Parque Tecnológico de Ciencias de la Salud.

Desde el mes de abril de ese mismo año, un grupo de asociaciones y colectivos, junto con personal de Servicios Sociales del Zaidín, conformaron la Plataforma «El Cortijo» para buscar soluciones a un posible desalojo y con objeto de visibilizar la situación de extrema exclusión de este grupo. A su vez, esta entidad reivindicaba la urgencia de un plan de acción integral por parte de diversas administraciones de cara a atender las necesidades más básicas de este grupo, al tiempo que iba aprendiendo a trabajar con él. La Plataforma estuvo integrada por la AA.VV. Zaidín, ADOBE, APDHA, Asociación Cultural Rumana EKINOX, Asociación Gitana Anaquerando, Asociación REC, Foro Social, Foro por la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes, Fundación Secretariado Gitano, SOS Racismo, Foro Social, JOCA, Trabajadoras/es Sociales Sin Fronteras, Traper@s de Emaús y una representación de familias afectadas entre otros colectivos que con el tiempo se fueron sumando.

El 27 de noviembre de 2007, el Ayuntamiento, sin aviso a Servicios Sociales del Zaidín —a quien había encargado previamente analizar la situación de estas familias—, dio la orden de desalojo, dejando en la calle de un día para otro a unos 40 adultos y 17 menores, incluidos bebés, sin alternativa alguna.

Según se publicaba unos días antes, un auto del juzgado del 8 de noviembre daba al Consistorio un mes de plazo para realizar el desalojo, urgencia debida a que «el Parque Tecnológico de la Salud podría perder una subvención cercana a los 900.000 euros para rehabilitar el cortijo si el desalojo no se produce ya»<sup>47</sup>.

Este desalojo, sin plan de reubicación ni atención a estas familias, puso de manifiesto las carencias que la ciudad tiene en cuanto a alojamientos de carácter social y las trabas burocráticas para acceder a un comedor social, una cama o una ducha, pues sólo dos matrimonios pudieron ser realojados la primera noche, mientras que miembros de la Plataforma y el resto de familias decidieron pasar la noche frente al Ayuntamiento denunciando la situación y mostrando la indiferencia del Consistorio. Tres organizaciones, IU, la Asociación de Periodistas y APDHA ofrecieron sus locales, en los que estas familias se fueron cobijando en los sucesivos días mientras la Plataforma denunciaba la situación y buscaba soluciones.

El mismo día del desalojo, el Alcalde de Granada, mientras inauguraba unas pistas de pádel, responsabilizaba a la Junta de Andalucía del realojo de las familias<sup>48</sup>. Tras dos días de protesta, ofreció una nave industrial en las afueras de la ciudad sin instalación alguna ni condiciones de salubridad suficientes.

Se apreció igualmente la falta de acuerdos y cooperación entre administraciones para dar solución a la situación de extrema exclusión social de estas familias y otras que, conforme pasaron los meses, llegaban a nuestra ciudad y se iban ubicando en espacios abandonados en diferentes barrios. Esto se debía en parte a la falta de arraigo, el desconocimiento del idioma y las características intrínsecas a su cultura y origen, que complicaban demasiado el acceso a una vivienda o un trabajo. Mientras que José Chamizo, Defensor del Pueblo Andaluz, denunciaba «malentendidos sobre competencias» entre Junta y Ayuntamiento, el Defensor del Ciudadano, a quien se reclamó su intervención con carácter de urgencia y trató de mediar en el conflicto, concluyó que «sin compromiso de las tres administraciones» no habría solución a este problema que continuaba creciendo<sup>49</sup>.

47 «El nomadismo de los rumanos del cortijo del PTS dificulta su realojo» (*Granada Hoy*, 23/11/2007): <http://sosinvasion.wordpress.com/2007/11/25/el-nomadismo-de-los-rumanos-del-cortijo-del-pts-dificulta-su-realojo> [última consulta: 23/09/2013].

Este Cortijo, ubicado en la zona de construcción del PTS, pasó a formar parte del Catálogo de Inmuebles y Elementos de Interés de la ciudad, con nivel 3, en el PGOU 2008, por lo que posteriormente el Ayuntamiento negó a la Junta la licencia de obra para la habilitación de éste como dependencias administrativas del PTS. Si bien el inmueble resultaba intocable, para el desalojo entraron excavadoras enviadas por el Ayuntamiento que además destrozaron parte de las tapias y tejas. Actualmente, y tras toda la polémica generada, el Cortijo de las Angustias es la nueva sede de la Fundación del Parque Tecnológico de la Salud.

48 «Desalojo pacífico del Cortijo de las Angustias. Los rumanos 'okupas' se concentran en la Plaza del Carmen» (*Ideal*, 27/11/2007): <http://www.ideal.es/jaen/20071127/local/granada/comienza-desalojo-rumanos-okupas-200711271046.html> [última consulta: 23/09/2013].

49 «Los asentamientos de rumanos crecen en tiempo récord y ya acogen a unos 200» (*Ideal*, 19/11/2007): <http://www.ideal.es/granada/20071119/granada/asentamientos-rumanos-crecen-tiempo-20071119.html> [última consulta: 23/09/2013].

A esto hay que añadir que, durante todo este tiempo, los medios, no sólo locales sino europeos (como por ejemplo de Italia)<sup>50</sup>, contribuían a incrementar el alto grado de estigmatización de este colectivo. Resultan obvias las dificultades a las que estas personas, y todas aquellas en situación de exclusión social o precariedad laboral, se enfrentan en el momento de encontrar una vivienda o pagar un alquiler, así como de lograr una ocupación laboral; sin embargo, este grupo afronta una doble discriminación debido a los estereotipos creados y la estigmatización social que les afecta. Es por ello que la mendicidad es uno de sus principales recursos económicos. No podemos olvidar que ejercer la mendicidad puede ser en algunos casos una forma de vida libremente elegida por cualquier persona y, por tanto, no se puede prohibir, limitar ni perseguir.

Durante todo el año 2008 se produjeron desalojos de similares características, entre ellos el del Estadio de la Juventud, esta vez acompañado por las peticiones y quejas vecinales reivindicando la limpieza de la zona. Recordemos que había obras proyectadas en el Estadio en esos días y la presencia del colectivo afectado dificultaba el camino del «Progreso»<sup>51</sup>.

En marzo del año siguiente, diversos altercados entre vecinos del barrio de la Chana y *roms* contribuyeron a incrementar las tensiones y la alarma social frente a este colectivo. Una familia *rom* que había sido ubicada en pisos de este barrio fue denunciada por comportamientos agresivos y generar suciedad por los vecinos, quienes a modo de protesta cubrieron la fachada de un bloque con sábanas pancarta en las que criticaban la política de realojamiento de inmigrantes promovida por el Ayuntamiento de Granada por los problemas que conllevan para la convivencia<sup>52</sup>. A raíz de este conflicto, la tensión en el barrio llevó a que el Defensor del Pueblo convocara una reunión con vecinos, grupos políticos, asociaciones y familias gitanas rumanas para tratar de calmar esta situación.

Mientras todo esto sucedía, los promotores de la normativa ya trabajaban en la posibilidad de regular aspectos como la mendicidad calificada de «agresiva», y especialmente cuando se realiza con menores o con personas con alguna discapacidad, además de regular la música en la calle, en referencia a los populares acordeonistas y cualquier otra persona que haga música callejera, las estatuas y mimos, o la prestación de pequeños servicios «no solicitados» como pueden ser la venta de artículos en semáforos y aceras, actividades a las que no sólo se dedica este colectivo sino muchos otros y cada vez más personas que no tienen otra salida económica que recurrir a estas actividades para sobrevivir.

## EN SÍNTESIS

Hemos visto cómo diversos hechos, la regulación del consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, la prostitución y la mendicidad, se convierten en elementos básicos para la construcción de la Ordenanza de la convivencia: la Ley antibotellón, sirviendo como primer paso metodológico y legislativo para construir e implantar una normativa que aglutine diversos aspectos relativos a la forma de relacionarse y comportarse en el espacio público de una localidad, y la prostitución y la mendicidad, siendo detonantes sociales para justificar la creación de una ordenanza que, además de regular estas cuestiones, sirve como contenedor de numerosas infracciones ya contempladas en otras normativas.

50 «Primeras órdenes de expulsión en Italia de inmigrantes considerados como “peligrosos”» (*ElMundo.es*, 2/11/2007) <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/02/internacional/1194034202.html> [última consulta: 23/09/2013].

51 «Urbanismo ofrece un ‘derribo-exprés’ del Estadio de la Juventud de Granada para desokuparlo» (*Ideal*, 25/03/2008): <http://www.ideal.es/granada/20080425/local/granada/urbanismo-ofrece-derribo-expres-200804252111.html> [última consulta: 23/09/2013].

52 «Enfrentamiento entre vecinos en el barrio granadino de La Chana» (*El País*, 27/03/2009): [http://elpais.com/diario/2009/03/27/andalucia/1238109725\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/03/27/andalucia/1238109725_850215.html) [última consulta: 23/09/2013] y «Los rumanos del barrio de La Chana de Granada denuncian ser “víctimas de actitudes racistas”» (*Ideal*, 25/03/2009): <http://www.ideal.es/granada/20090325/local/granada/rumanos-barrio-chana-granada-200903251630.html> [última consulta: 23/09/2013].

También encontramos un referente que atraviesa tanto el campo metodológico como las temáticas que se abarcan en la regulación. Se trata de la pionera en poner en marcha este tipo de ordenanzas, la ciudad de Barcelona, que la implantó en 2006. En el tema de la regulación de las relaciones sexuales en la vía pública, concretamente de la prostitución, algunas voces críticas utilizaban el ejemplo de la Ordenanza de Barcelona para aludir a las consecuencias de su aplicación, como el efecto en la brecha social que se veía aumentada a raíz de la implantación de la Ordenanza. Se empleaba aquélla, a su vez, para comparar aspectos como la mayor dureza de las sanciones por prostitución en la de Granada y para mostrar los obstáculos en la aplicación de la normativa, como por ejemplo en el cobro de las mismas. Aunque, como veremos en los próximos capítulos, el caso de Barcelona no sólo ha servido de referente para el tema de la prostitución, sino también para otras cuestiones relativas a la normativa.

## CAPÍTULO II

### SOBRE LA ELABORACIÓN DEL TEXTO NORMATIVO Y CÓMO SE GENERÓ UN CONTEXTO *FAVORABLE* PARA IMPONER LA ORDENANZA

El 29 de mayo de 2009, con la aprobación inicial de la Ordenanza para la convivencia ciudadana en sesión plenaria culminaba un proceso de dieciocho meses de trabajo, en el que habían estado implicados el personal de la Concejalía de Seguridad y Participación Ciudadana y la Oficina del Defensor del Ciudadano. Meses más tarde, concretamente el 15 de septiembre, tras las reuniones informativas y de la Junta de Portavoces, y alguna modificación sobre el texto inicial, la comisión encargada del texto se reuniría y la dejaría lista para el pleno del 25 de septiembre, donde se aprobaría de forma definitiva.

Si en el capítulo anterior analizábamos los antecedentes de la normativa, en éste nos centraremos en los meses previos a la aprobación definitiva del texto normativo, periodo en el que se va gestando un contexto propicio para el establecimiento de la Ordenanza, tanto desde el punto de vista técnico como de aceptación por parte de la ciudadanía. A continuación destacamos algunos de los aspectos más resaltables del análisis del año y medio que duró el proceso de elaboración de la normativa municipal.

#### ORGANISMOS Y MECANISMOS PARA LA CONVIVENCIA CIUDADANA

La idea de articular un texto que aglutinara el resto de normativas municipales —incluyendo también algunas prácticas no reguladas hasta ese momento— comenzó a gestarse a finales de 2007. La parte administrativa y política de la Ordenanza cívica fue promovida por la Concejalía de Seguridad y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Granada, con el Partido Popular (PP, en adelante) en el Gobierno local. Sin embargo, en 2007 era el Partido Socialista (PSOE, en adelante) quien presentaba la propuesta de constituir un Observatorio para la Seguridad y la Convivencia, que integrara a los representantes políticos y de la ciudadanía, así como a la Oficina del Defensor del Ciudadano.

Para la gestión del Observatorio, y tal como recoge el artículo 15 de la normativa ciudadana, se constituyó la Comisión del Observatorio para la Convivencia en la Ciudad de Granada, como órgano colegiado de carácter permanente y con funciones atribuidas de consulta, recogida, análisis e intercambio de datos e información, estudio de experiencias comparadas, y de elaboración y publicación de trabajos, propios o ajenos, sobre buenas prácticas en materia de convivencia y civismo. Otra de las funciones principales del nuevo organismo sería, precisamente, la elaboración del texto normativo municipal para la convivencia.

En abril de 2008 se anunciaba que partidos políticos, técnicos y la Oficina del Defensor del Ciudadano ya estaban trabajando en un texto que incluiría en sus más de 180 artículos una referencia expresa a la regulación de la prostitución en la ciudad. Pero no sólo se hacía mención a la prostitución. El primer borrador del texto aglutinaba prácticamente todas las ordenanzas de la ciudad; regulaba la organización de actos públicos, pasando por el comercio ambulante, la degradación visual del entorno urbano, los *graffitis*, el uso de jardines, las necesidades fisiológicas en la calle, la tenencia de armas o la mendicidad, además del consumo de bebidas alcohólicas, entre otros.

En su artículo primero, el borrador del texto dejaba constancia de su objetivo:

preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, encuentro y recreo, con

pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas y religiosas de Granada.

La ambigüedad y falta de definición de conceptos como «convivencia» o «civismo», entre otros, posibilitaba que en términos generales cada cual pudiera dar una interpretación de lo que significan estos conceptos. Sin embargo, nada más lejos de la intencionalidad del texto que permitir una variedad de interpretaciones válidas de lo que cada cosa sea. La visión que predominaría —como veremos más adelante— sería la del equipo de gobierno en primer lugar, y la de los propios agentes de la autoridad en segundo, pues se convertirían en jueces y ejecutores de lo que sucede en la vía pública.

La oposición socialista al gobierno popular compartía también la iniciativa, al menos inicialmente<sup>53</sup>. Consideraba que esta normativa debía ser un instrumento de pedagogía que dijera a los granadinos qué se puede y qué no se puede hacer en la vía pública, y confiaba en que el documento mejoraría sustancialmente las relaciones personales entre los y las vecinas. Es decir, otorgaba a la normativa una doble vertiente: por una parte, sancionadora, y por otra, pedagógica y socializadora. Dos estrategias con las que reconducir el comportamiento de la población hacia una actitud más homogénea y conformista respecto al uso que desde el Gobierno se pretende que tenga este espacio.

## PROGRESIVO TRATAMIENTO DE TEMÁTICAS

Otro de los aspectos característicos del proceso de elaboración de la Ordenanza fue el progresivo tratamiento —político y mediático— de las diversas prácticas que iban a ser recogidas como sancionables en la Ordenanza.

Si en un primer momento los debates sobre la regulación de los espacios públicos se centraban en aspectos como el botellón y la prostitución (temática esta que seguirá presente a lo largo de todo el proceso en diferentes momentos), a partir de mediados de 2008 se empezaban a tratar otras prácticas como las protestas ciudadanas (manifestaciones, concentraciones) —sobre lo que hablaremos después— o las infracciones que ya recogía la Ordenanza de Limpieza, Ornato Público y Residuos Urbanos. En esta normativa ya se sancionaban hechos como orinar en la calle, depositar residuos y bolsas de basura fuera del contenedor, contenedores de obra que son desbordados con residuos impropios o sin tapadera, la colocación de publicidad en los vehículos, la colocación indiscriminada de carteles de publicidad y el reparto de octavillas de carácter privado con objeto comercial y lucrativo sin autorización. Otras infracciones contenidas en esta normativa hacían referencia a los solares abandonados que actuaban como contenedores de residuos, o la manipulación o rotura de papeleras y contenedores, así como el vertido de residuos en lugares impropios.

Al apartado de limpieza y ornato, le seguiría meses más tarde el de contaminación acústica, donde se incluía la penalización de ruidos como el de las alarmas de vehículos y comercios, que también estaba regulada con anterioridad, en este caso, en la Ley de seguridad privada.

En enero de 2009, otro de los apartados de la normativa saltaba a la palestra. En este caso, la tenencia de animales y la responsabilidad de sus dueños a la hora de sus cuidados, de llevarlos amarrados en la vía pública y de alterar la «pacífica convivencia ciudadana», con especial hincapié en aquellas razas consideradas como «potencialmente peligrosas». Entre las novedades, destacaba la obligatoriedad de llevar a cualquier especie atada o sujeta mediante otro sistema y con una placa identificativa. Igualmente quedaría prohibido lavar a los animales en la calle o, incluso, alimentarlos.

---

<sup>53</sup> Como veremos en posteriores capítulos, en los prolegómenos de las elecciones municipales a la alcaldía de Granada celebradas el 22 de mayo de 2011, el candidato socialista, Paco Cuenca, valoraba la posibilidad de modificar la normativa para darle un carácter más social y menos represivo. Esto se debía, en parte, a la presencia e importancia que había ganado la Ordenanza cívica de Granada en su año y medio de aplicación hasta este período electoral.

A mediados de marzo le tocaba el turno a la mendicidad. La normativa también prohibiría y sancionaría con hasta 3.000 euros la práctica de la mendicidad directa o encubierta en las calles de la ciudad. El borrador ya contemplaba multas de muy diversas cuantías para cualquier persona cuya conducta —bien de forma individual u organizada— represente un «acoso u obstaculice e impida de manera intencionada el libre tránsito de los ciudadanos por aceras, plazas, avenidas, pasajes, bulevares u otros espacios públicos». El texto también contenía sanciones por el ofrecimiento de cualquier bien o servicio no solicitado que pudiera molestar tanto al transeúnte, como a quienes permanecieran en el interior de vehículos privados y públicos, en referencia clara a las personas que limpian parabrisas o venden pañuelos cuando los coches están parados en un semáforo, a los «aparcacoches» o a las «claveleras» (mujeres de etnia gitana que ofrecen romero y la lectura de la mano en la zona de la Catedral y la Alhambra). Todo ello, al amparo de la salvaguarda, como bien especialmente protegido, del «derecho que tienen los ciudadanos a transitar por la ciudad de Granada sin ser molestados o perturbados en su voluntad». La contrapartida de este hostigamiento por parte de la administración se ofrecía mediante «sanciones alternativas», como sesiones de atención individualizada con los servicios sociales, o cursos en los que se informaría sobre las ayudas institucionales que tendrían a su alcance los sancionados.

Cabe recordar que en el año 1998, desde la Diputación de Granada y la Asociación de Mujeres Gitanas Romí se planeó el Proyecto de Promoción Turística Empresarial Gitana, un plan de inserción para las claveleras: «El plan de reinserción incluye uniformar a las mujeres con trajes típicos, enseñarles rudimentos de inglés y francés, nociones de informática y, al parecer, también de esoterismo»<sup>54</sup>. Llama la atención cómo mientras en una época el poder dominante intentó utilizar a este colectivo como atracción turística, actualmente el Gobierno local pretende invisibilizarlo, por no decir prohibirlo.

## ALARMISMO Y CREACIÓN DEL CONTEXTO PROPICIO

Y así fueron pasando por la criba las diferentes prácticas sancionables en el espacio público urbano. Paralelamente, la prensa local contribuía a este tratamiento acompañando cada temática de un cierto clima de alarma, generando un contexto propicio para visibilizar alguna de las prácticas habitualmente realizadas en la ciudad, presentadas ahora como verdaderas amenazas.

La estrategia que utilizaba la prensa local era la de acrecentar y moldear unas circunstancias problemáticas. Titulares como «Casi 150 personas se enfrentan a multas de hasta 1.500 euros por orinar en la calle» o «La infracción, tipificada como grave en la Ordenanza de limpieza, es la primera causa de los 414 expedientes sancionadores abiertos por la Concejalía de Medio Ambiente entre enero y julio»<sup>55</sup>, intensificaban la sensación de problema que se generaba al hilo de la higiene, salud y seguridad de la ciudadanía.

Del mismo modo, desde Radio Granada de la Cadena Ser, Agustín Martínez realizaba llamamientos sobre las molestias causadas por un grupo de indigentes que de forma habitual pernoctaban en la plaza del mercado, refiriéndose al grupo despectivamente como «los chicos del Don Simón», y denunciando, a los pocos días de entrada en vigor de la Ordenanza, que la policía no la estaba aplicando, pues este grupo continuaba pasando los días y pernoctando en las cercanías de la emisora.

Algo parecido sucedía también con las prácticas relativas a la tenencia de animales, mediante el rescate de acontecimientos sucedidos en algunas zonas de la ciudad como Almanjáyar, varios de los cuales incluían ataques de perros a personas.

54 «Un colectivo de Granada rechaza las críticas a la conversión de las claveleras en guías turísticos» (*El País*, 01/05/1998): [http://elpais.com/diario/1998/05/01/andalucia/893974935\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1998/05/01/andalucia/893974935_850215.html) [última consulta: 23/09/2013].

55 «Casi 150 personas se enfrentan a multas de hasta 1.500 euros por orinar en la calle» (*Granada Hoy*, 01/09/2008): <http://www.granadahoy.com/article/granada/217798/casi/personas/se/enfrentan/multas/hasta/euros/por/orinar/la/calle.html> [última consulta: 23/09/2013].

Esta forma de remarcar las infracciones se materializaba también con el botellón y las miles de personas que se concentraban en fechas señaladas como la Fiesta de la Primavera, el Día de la Cruz o el Corpus. De igual modo con la prostitución y la mendicidad. De esta manera, los medios contribuían con su granito de arena a elevar la sensación de necesidad de regular este tipo de prácticas y, con ello, la necesidad del texto normativo que se estaba preparando.

## COLABORACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y TERRITORIOS

La normativa dice poseer un «carácter transversal», entendiendo éste como una transversalidad territorial y de competencias, «al afectar a un buen número de competencias locales y atravesar literalmente gran parte de la estructura de responsabilidades políticas y del sistema administrativo municipal». La extensión de la propia norma, así como el complejo entramado de actividades, hechos y situaciones que pretende regular, y la diversidad de destinatarios de la misma, contribuye a la construcción de la necesidad de «colaboración» entre organismos, entidades y administraciones, además de apostar expresamente por la colaboración vecinal, que se traduce a efectos prácticos en labores de vigilancia o en el apoyo o firma de acuerdos con asociaciones y empresas privadas capaces de dar cobertura a todos los ámbitos que pretende regular.

En el artículo 16 de la exposición de motivos se anuncia «la colaboración con la Diputación de Granada, Junta de Andalucía y Gobierno central mediante los consorcios que en su momento se constituyan». Un ejemplo de esta colaboración sería la Junta Local de Seguridad, conformada por los cuerpos policiales Local y Nacional, la Guardia Civil, la Subdelegación del Gobierno y el Ayuntamiento.

Como consecuencia de los encuentros que previamente se habían mantenido en los dos meses anteriores en las Juntas de Distrito, donde algunos de los vecinos de los distintos barrios de la ciudad habían expresado sus reivindicaciones en materia de seguridad ciudadana, se reunía la Junta Local de Seguridad a finales de 2008.

A modo de ejemplo, se aludía a las quejas de la asociación de vecinos de la calle Campotéjar, en la carretera de Jaén, referentes al ejercicio de la prostitución en su área. Las protestas de ésta y otras AA.VV. de la zona estarían presentes a lo largo de todo el proceso de elaboración de la normativa, incluso después de entrar en vigor la misma.

La respuesta de la Junta Local de Seguridad ante dichas protestas fue el aumento de la presencia policial allí principalmente, y en otras zonas de la capital donde se ejerce la prostitución, con el objetivo de disuadir a la posible clientela.

Otro de los puntos clave que salía a la luz en esta reunión era la necesidad de coordinación entre los diferentes cuerpos de seguridad. Para ello, se acordaba celebrar una reunión cada dos meses, en la que las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad pudieran exponer la situación en la ciudad. Reunión que se sumaría a las que semanalmente tendrían los mandos para coordinar sus actuaciones.

Esta necesidad de coordinación entre administraciones se justificaba también a raíz de las numerosas protestas sociales que habían tomado la ciudad en las semanas anteriores. El coordinador de Seguridad por aquel entonces, Anselmo Palma, recordaba que sólo había un supuesto en el que se podía prohibir la celebración de una manifestación: «en caso que se produzca alteración del orden público, de forma que haya un peligro fundado para las personas y los bienes». Mientras, el subdelegado del Gobierno, Antonio Cruz, recordaba que el derecho de reunión es un derecho fundamental recogido en la Constitución: «Nosotros no autorizamos las manifestaciones sino que nos damos por enterados de las mismas o se prohíben si se ponen en peligro los bienes y la vida de las personas»<sup>56</sup>.

56 «El Ayuntamiento negociará con Subdelegación la gestión de las manifestaciones» (*Granada Hoy*, 15/06/2008): <http://www.granadahoy.com/articulo/granada/155784/ayuntamiento/negociara/con/subdelegacion/la/gestion/las/manifestaciones.html> [última consulta: 23/09/2013].

Sin embargo, la normativa que se estaba preparando desde el Ayuntamiento sí que recogía la necesidad de pedir autorización a alguna de las administraciones responsables para hacer cualquier tipo de acto en la vía pública. Incluso, se empezaba a hablar de la posibilidad de requerir la entrega de cierta cantidad de dinero a modo de depósito, por si sucedieran acciones reprobables o daños materiales durante los eventos que se organizaran. Con esta medida, se establecía una nueva diferencia entre quiénes podrían organizar este tipo de acciones y quiénes no, en función de su capacidad para reunir cuantías que podían llegar a los 6.000 euros. Cabe decir que en el tiempo de redacción de este libro no tenemos constancia de que haya sido aplicado este depósito ni conocemos la tarificación detallada del mismo.

Finalmente, la norma recoge en su artículo 17 una llamada a la colaboración con el resto de los municipios del Área Metropolitana, impulsando la cooperación, mediante convenios para coordinar acciones que garanticen el cumplimiento, en sus respectivas ciudades, de unas «pautas o estándares mínimos comunes de convivencia y de civismo».

### INTENSIFICACIÓN EN LA PRESENCIA Y EL NÚMERO DE EFECTIVOS POLICIALES

A raíz de la reunión de la Junta Local de Seguridad, se anunciaban controles policiales en relación al ejercicio de la prostitución, con objeto de disuadir a posibles clientes, mientras se terminaba de elaborar la Ordenanza de la convivencia.

Esta intensificación de la presencia y los controles policiales era una de las medidas con las que el Ayuntamiento trataba de combatir las críticas, especialmente las provenientes de las AA.VV. que se quejaban por la práctica de la prostitución. La prensa servía como altavoz de los cuerpos de seguridad, publicando constantemente cifras de sus actuaciones. A modo de ejemplo, están los encabezados de noticias como: «La Policía identifica en la carretera de Jaén a casi 400 clientes y prostitutas en un mes. Desde marzo se han realizado 31 controles para atender las quejas vecinales; algunas mujeres se han desplazado a pueblos cercanos»<sup>57</sup>, o «La Policía Nacional identifica ya a prostitutas y a sus clientes. La Policía Nacional ha asumido la competencia del control sobre la prostitución pese a que aún no se ha aprobado la Ordenanza para la convivencia que sancionará las prácticas sexuales en la calle»<sup>58</sup>.

Estos controles y aumento de la presencia policial no sólo afectarían a quienes ejercen la prostitución, sino que a lo largo de los meses que restaban hasta su aprobación acabaron afectando a buena parte de las personas que realizaban prácticas tipificadas en la nueva normativa como infracciones.

Por si no quedaba claro el objetivo de ganar presencia policial en la calle, días antes de la aprobación inicial de la Ordenanza ya se adelantaban algunas de las implicaciones que iba a conllevar la implementación de la misma. Concretamente, Sindicato Independiente de la Policía Local de Granada (SIPLG) y de Andalucía (SIPAN) reivindicaban el aumento del número de agentes de policía imprescindible para poder hacer cumplir la norma<sup>59</sup>. Esto lo hacían aludiendo a ejemplos como la complicación inherente a perseguir conductas como escupir en la calle o comprobar si los ciudadanos beben alcohol en botellas de cristal o latas. Ambos sindicatos solicitaban al equipo de gobierno un refuerzo de efectivos, al margen de los más de cien policías incorporados a finales del año anterior o de los de segunda actividad y los de custodia de edificios municipales, tarea asignada a partir de entonces a empresas de seguridad privada (otro ejemplo más de externalización de los servicios públicos).

57 «La Policía identifica en la carretera de Jaén a casi 400 clientes y prostitutas en un mes» (*Ideal*, 17/04/2009): <http://www.ideal.es/granada/20090417/granada/policia-identifica-carretera-jaen-20090417.html> [última consulta: 23/09/2013].

58 «La Policía Nacional identifica ya a prostitutas y a sus clientes» (*La Opinión de Granada*, 17/04/2009).

59 «Los policías locales ven 'difícil' hacer cumplir la nueva ordenanza» (*La Opinión de Granada*, 26/05/2009).

A mediados de julio de 2009 se producían nuevos hostigamientos por parte del Gobierno local, especialmente, al presionar a mimos y artistas para evitar que éstos desarrollaran su actividad en las calles del centro y el casco histórico de la ciudad de Granada. A raíz de esto, IU apuntaba una cuestión que puede parecer vana, pero que posee un importante significado: comentaba que la responsabilidad de estas actuaciones no respondía tanto a los propios agentes de la Policía Local, «cuyas funciones se desarrollan en base a las órdenes que reciben», sino a los responsables políticos, «que son quienes deben controlar y orientar la labor que desarrollan los agentes en la calle»<sup>60</sup>. A pesar de que el concejal de IU, Paco Puenteadura, diluía la responsabilidad de los agentes y la situaba en los dirigentes políticos, también hay que tener en cuenta las formas en que se lleva a cabo una intervención, la actitud de los agentes y demás aspectos que igualmente otorgan un alto grado de responsabilidad a los cuerpos de seguridad encargados de ejecutar las normativas.

## MEDIDAS PROPAGANDÍSTICAS

En la línea de generar el contexto propicio para la normativa, con estrategias como la visibilización por parte de la prensa de las infracciones que se suceden por la ciudad y los peligros que éstas pueden conllevar, y la intensificación de la presencia policial en las calles por parte del Ayuntamiento, con el objetivo de poner en conocimiento la llegada inminente de la normativa, censar a las prostitutas y disuadir del mayor número de prácticas perseguidas, nos encontramos con que, al igual que una empresa utiliza el marketing para vender un producto, el Ayuntamiento de Granada desplegó una serie de estrategias propagandísticas con el objetivo de dar a conocer la nueva normativa que regula el uso de los espacios públicos y, por ende, la convivencia ciudadana, de manera que la población pudiera ir asimilándola y no le tomara por sorpresa.

Algunos ejemplos de este aparato propagandístico los tenemos en la edición de una guía con los derechos y deberes de la Ordenanza. Una edición de 3.000 ejemplares orientada a que la ciudadanía conozca las normas básicas de convivencia, las principales infracciones o las cuestiones que suponen una utilización del espacio público de manera inadecuada. Además de estar disponibles en el Ayuntamiento, estas guías serían distribuidas en todos los colegios, centros educativos de la ciudad, así como en centros cívicos, oficinas concertadas, AA.VV. y otros colectivos. Días después de entrar en vigor la Ordenanza, el Ayuntamiento había hecho entrega de la guía a los representantes de las asociaciones que asistieron al pleno vecinal, celebrado en el Ayuntamiento el 18 de noviembre<sup>61</sup>. Con lo que la máxima difusión a la que se hacía referencia se quedó en el mero reparto del texto entre las asociaciones y organizaciones con las que el Consistorio mantiene estrecha colaboración.

A la guía de derechos y deberes le siguió la edición impresa de la normativa que, a pesar de ofrecerse su disposición, se agotó al cabo de pocos meses y no se volvió a reeditar por los «costes de la edición». A raíz de estos señuelos, muchas voces de colectivos y personas de a pie criticaron la estrategia de propaganda que viene dándose en todo el periodo democrático, y que consiste en la visibilización de los procesos de información y participación ciudadana como un mero trámite, en lugar de como una oportunidad para responder a las necesidades de la ciudadanía. Es decir, no se busca tanto satisfacer la demanda de conocimiento sobre la normativa —desde que se agotaron, la Concejalía remite a la página web a quienes acuden a ella preguntando por las guías—, como cumplir con mínimos el trámite que se prometió.

60 «IU presenta una veintena de alegaciones contra la Ordenanza para la Convivencia» (*Granada Hoy*, 21/07/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/474884/iu/presenta/una/veintena/alegaciones/contra/la/ordenanza/para/la/convivencia.html> [última consulta: 23/09/2013].

61 «El pleno vecinal conoce la Ordenanza cívica» (*Granada Hoy*, 23/11/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/569854/pleno/vecinal/conoce/la/ordenanza/civica.html> [última consulta: 23/09/2013].

Otro mecanismo de difusión de la normativa empleado por la Concejalía de Seguridad y Participación Ciudadana fue utilizar a los propios agentes de la autoridad como altavoces de la medida, acercándose especialmente a colectivos que se verían directamente afectados, como los relacionados con la mendicidad, la prostitución o la venta callejera, para advertirles de que a partir de la aprobación no podrían seguir desempeñando su actividad en las calles de la ciudad —aunque, como hemos visto, su aplicación llegó a ciertos grupos antes incluso de la aprobación de la norma.

Otra de las medidas que intentaron crear un contexto favorable previo a la publicación de la Ordenanza cívica fue el anuncio de cursos para la Policía orientados a la «correcta» aplicación de la normativa en cuestión. Estos cursos tenían por objeto «transmitir a los policías que el texto no pretende reprimir ni polemizar sino ayudar a que se respeten los derechos y deberes de los ciudadanos en el espacio público»<sup>62</sup>; objetivo que, como veremos, no acabó de conseguirse.

Para confrontar algunas de las críticas que pudieran derivarse de sectores con una perspectiva más social, el nuevo texto incluiría una serie de «sanciones alternativas» a las multas, tales como sesiones de atención individualizada con los servicios sociales del municipio, o cursos informativos sobre las ayudas institucionales que los y las infractoras de la norma tendrían a su alcance. De este modo, el Ayuntamiento de Granada, que «trabaja y prestará la ayuda que sea necesaria en el marco del Plan Municipal para la Inclusión Social, además de aplicar la legislación autonómica vigente en esta materia»<sup>63</sup>, publicita su intención de «erradicar» el fenómeno de la mendicidad —sea cual sea el modo en el que se manifieste— a base de «reciclar» socialmente a quienes incumplan la Ordenanza en este sentido. Sin embargo, como analizaremos en los capítulos siguientes, estas medidas tampoco llegaron a materializarse.

En la línea del Ayuntamiento de dar contraprestaciones a las prohibiciones, a mediados de agosto el concejal de Seguridad y Participación Ciudadana, Eduardo Moral, anunciaba una propuesta para la Asociación Granadina de Graffiteros que, en forma de alegación, había solicitado al Consistorio la posibilidad de utilizar determinados muros, paredes y establecimientos comerciales vacíos para pintar. La propuesta municipal consistió finalmente en un catálogo de muros limpios para realizar *graffitis*. La razón municipal la daba el propio Concejal: «Prefiero que se establezcan unos espacios para que ellos disfruten pintando y demuestren su arte a que tengan que estar corriendo o haciendo graffitis con miedo»<sup>64</sup>. Esta propuesta no era novedosa ni en otras ciudades —como, por ejemplo, Móstoles, en Madrid, donde además de crear estos espacios, los graffiteros acabaron impartiendo cursos a niños y jóvenes interesados en esta actividad—, ni en la dinámica del Ayuntamiento consistente en compensar la prohibición de ciertas actividades en la vía pública con el establecimiento de lugares creados al uso —como sucedía con el botellódromo por la Ley antibotellón, o el ofrecimiento de servicios sociales a colectivos en riesgo de exclusión, o cursos de reinserción para ciudadanos sancionados.

Finalmente, otra de las formas de vender el producto, sobre todo cuando nos referimos a medidas sociales, fue el discurso —muchas veces demagógico— de la participación y el consenso. Aludimos al término «demagógico» porque, independientemente de los mecanismos que se pongan en práctica —alegaciones, foros...—, éstos tienden a resultar meras estratagemas orientadas a recopilar información o, simplemente, a utilizar la celebración de esos procesos de participación como herramienta legitimadora de sus actuaciones, independientemente de que salga algo en claro de, por ejemplo, los encuentros con las asociaciones. Dada la importancia que tiene la participación cuando hablamos en términos de política en un sistema

62 «La Policía vuelve a las aulas para aprender a aplicar la Ordenanza cívica» (*Granada Hoy*, 15/10/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/539014/la/policia/vuelve/las/aulas/para/aprender/aplicar/la/ordenanza/civica.html> [última consulta: 23/09/2013].

63 «Malabares, 'gorrillas' y 'limpialunas' podrán canjear multas por cursos» (*La Opinión de Granada*, 22/04/2009).

64 «El Ayuntamiento creará una red de muros libres para los graffiteros» (*Granada Hoy*, 20/06/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/496051/ayuntamiento/creara/una/red/muros/libres/para/los/graffiteros.html> [última consulta: 23/09/2013].

democrático, en el próximo apartado analizamos con mayor detenimiento el juego que se hace respecto de la afamada «participación ciudadana».

## LA PARTICIPACIÓN Y EL CONSENSO

Dentro de la democracia representativa, uno de los discursos de la política profesional que ha proliferado (primero potenciado por los grupos de izquierda y luego utilizado por cualquier partido) ha sido el de «la participación y el consenso». Una forma de entender la «participación» por parte de las administraciones que, como acabamos de mencionar, se identifica más como factor legitimador de cualquier intervención que por el interés real de las aportaciones y preocupaciones de la población; y un «consenso» entendido como consenso institucional, no como un acuerdo entre las personas y los colectivos afectados por las decisiones. Es decir, es la misma esfera política representativa donde empieza y acaba el trasfondo de este discurso tantas veces utilizado de manera demagógica y con intencionalidad electoral.

Un ejemplo ilustrado de lo que se acaba de enunciar lo tenemos en el propio proceso de preparación de la Ordenanza cívica de Granada. A finales de septiembre de 2009, el Ayuntamiento convocaba a ONGs y asociaciones, vinculadas de una u otra manera con la prostitución (como Cruz Roja, Cáritas, APDHA, los servicios sociales del Ayuntamiento y las propias AA.VV.), a una mesa redonda sobre prostitución, mientras se preparaba el borrador de la normativa. La razón de reunir a estos colectivos era, principalmente, conseguir un respaldo de estas asociaciones, especialmente importante cuando hablamos de uno de los temas estrella de la Ordenanza. Aunque el Concejal de Seguridad y Participación Ciudadana prefería referirse al objetivo de este encuentro como la «búsqueda de consenso».

Medio año más tarde, APDHA en colaboración con Acción en Red organizaban una mesa redonda sobre ordenanzas municipales y prostitución<sup>65</sup>. Las tres ponentes coincidían en que las ordenanzas que estaban surgiendo —o que ya estaban en marcha— en ciudades como Barcelona, Castellón, Valencia, Ibiza, Bilbao o Cartagena tenían en común el uso de las sanciones como medida de convivencia, consiguiendo en la práctica todo lo contrario. También resaltaron uno de los aspectos fundamentales a la hora de tratar la temática: la participación de las personas que ejercen esta actividad. Es decir, en ningún momento del proceso se llegó a tener en cuenta, ni siquiera a preguntar, qué pensaban las mujeres que ejercían en zonas como la carretera de Jaén y aldeaños. Diversas autoras<sup>66</sup> planteaban que, en el caso de Barcelona, la prostitución en la calle se seguía ejerciendo y la Ordenanza sólo había logrado, en unos casos, dispersar a las mujeres por toda la ciudad y, en otros, trasladarlas a carreteras o polígonos donde se encontraban más desprotegidas y con menos recursos asistenciales<sup>67</sup>.

Otro de los aspectos a resaltar sobre los procesos de participación defendidos desde el ámbito de la política institucional son los canales o mecanismos que se utilizan para facilitar tal objetivo. En este sentido, con respecto a la normativa cívica de Granada, sólo se ha detectado un mecanismo, las alegaciones (si no tenemos en cuenta la mesa sobre prostitución a la que hacíamos referencia en el párrafo anterior). Tras la aprobación inicial de la Ordenanza en el Pleno Municipal de 29 de mayo de 2009, se abriría un periodo

65 «Los ayuntamientos “hacen caja” con las ordenanzas contra la prostitución» (*Granada Hoy*, 30/04/2009): <http://www.granadahoy.com/articulo/granada/411972/los/ayuntamientos/quot/hacen/cajaquot/con/las/ordenanzas/contra/la/prostitucion.html> [última consulta: 23/09/2013]

66 Arella, Celeste; Fernández, Cristina; Nicolás, Gemma; Vartabedian, Julieta (2007) *Los pasos (in)visibles de la prostitución. Estigma, persecución y vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales en Barcelona*. Barcelona, Virus.

67 Otros argumentos mencionados en el encuentro fueron: que la normativa invisibilizará a ciudadanos que necesitan del apoyo de las administraciones para salir de su situación de exclusión —es el caso de las personas sin hogar, por ejemplo— o criminalizará la actividad económica de otros muchos —músicos o artistas callejeros y trabajadoras del sexo—. También en esta ocasión se volvía a sacar a colación el referente de Barcelona. Clarisa Velocci aseguraba que la norma granadina era mucho más restrictiva que la que se aplica en la capital catalana, sobre todo en términos de las cuantías de las sanciones: en Barcelona se sanciona con entre 275 y 375 euros a las meretrices que informen o negocien un servicio a menos de 200 metros de un centro educativo, mientras que en Granada las multas se sitúan entre los 1.500 y los 3.000 euros cuando se ejerza esta actividad a menos de 200 metros de cualquier espacio habitado. También menciona el fracaso de la Ordenanza a la hora de conseguir sus objetivos, además de generar una situación de acoso policial sobre un colectivo vulnerable y estigmatizado como es el de las prostitutas.

de información pública de quince días, tiempo en el cual se pudieron presentar alegaciones. Una decena de asociaciones (como Adobe, Anaquerando, Asamblea de Mujeres de Granada, Aspa, APDHA, Colectivo Edupar, Granada Acoge, JOCA, REC y Traper@s de Emaús) anunciaba su intención de aprovechar este plazo para mostrar su oposición al articulado que concierne a los colectivos en exclusión social (personas sin hogar, extranjeros, prostitutas e indigentes) y a los movimientos sociales<sup>68</sup>.

Pasado el plazo de alegaciones, del total de 44 presentadas a la Ordenanza para la Convivencia, 22 fueron presentadas por IU, de las cuales 4 solicitaban su retirada íntegra y el resto se referían a asuntos como la prohibición de la mendicidad, el ofrecimiento de servicios sexuales y los usos del espacio público. El resto de alegaciones fueron presentadas por organizaciones como APDHA, Granada Acoge y AA.VV., además de por particulares. Otros aspectos reflejados en las alegaciones por los cuales se mostraba oposición a la normativa eran: haber sido elaborada sin respetar los límites que marca la Constitución y el Estatuto de Andalucía respecto a las competencias de los municipios, o la ambigüedad del lenguaje en que estaba redactada, así como la falta de debate sobre la misma, cuestión fundamental para poder hablar de participación y consenso.

A mediados de septiembre de 2009 se emitía el informe extraído del análisis de las alegaciones. El resultado fue que la mayoría de las 44 alegaciones presentadas por organizaciones y particulares no habían sido debatidas ni incorporadas al texto<sup>69</sup>. La mayor parte de estas alegaciones arremetía contra el régimen de sanciones a prostitutas y mendigos que recoge la Ordenanza, al considerar que no solucionarían los problemas de exclusión social. Otro colectivo, la Asociación Color de la Calle, también mostraba su disconformidad con la prohibición de realizar pinturas artísticas en los muros de la ciudad y con el régimen de sanciones que se preveía para las personas que las realizaran. La alegación de este colectivo, avalada por más de 2.000 firmas, fue aceptada parcialmente, de modo que se excluyeron del régimen de sanciones aquellas pintadas que se hicieran con permiso de los propietarios del muro o el inmueble en cuestión y del propio Ayuntamiento.

Cabe recordar que presentar una alegación consiste en cumplimentar una instancia, que puede ser completada con informes, estudios y demás documentos que justifiquen la petición. Esta instancia se remite al órgano encargado de gestionar y promover el proyecto, que decide si tener o no tener en cuenta el escrito, dando a conocer las determinaciones tomadas en un informe. Es decir, cuando se alega, se le está pidiendo al promotor que modifique un proyecto o norma o, incluso, que no lo haga. En ocasiones, los promotores de los proyectos explicitan el tipo de alegaciones que se van a tener en cuenta: aquellas que mejoren el proyecto, y nunca las que se opongan al mismo, como sucedió en su momento con la Ronda Este Metropolitana<sup>70</sup> o con la propia ordenanza de Granada<sup>71</sup>. De esta forma, las posibilidades reales de influir sobre un proyecto o norma presentando alegaciones son más bien mínimas. También es cierto que, aunque no suela servir para descartar una iniciativa, estos trámites pueden ayudar a ganar tiempo o incluso a reformar determinados aspectos de la misma.

Estos déficits democráticos —entre otras cuestiones— eran denunciados a finales de ese año por el Grupo de Juristas 17 de Marzo (Sevilla), mediante un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA, en adelante), sobre el que profundizaremos en próximos capítulos de este libro.

68 Un día antes de la aprobación inicial del texto normativo, estas asociaciones hacían público un manifiesto donde se hacía hincapié en la fractura social y bolsas de exclusión que causará la aplicación de la normativa. El manifiesto, que recogía las principales críticas a la normativa, concluía con una oposición tajante al castigo de las víctimas de la miseria y la precariedad, al tiempo que se exigía que se afrontara la situación desde el respeto y la solidaridad.

69 «El Consistorio rechaza la mayoría de alegaciones al texto para la convivencia» (*La Opinión de Granada*, 13/09/2009).

70 Rodríguez Medela, Juan (2010) *¿Cuestión de movilidad? Implicaciones sociales, culturales y políticas en el proceso de implantación de una autovía metropolitana. La Ronda Este de Granada*. Granada: Tesis Doctoral, Universidad de Granada.

71 *La Opinión de Granada* recogía en una noticia a 30 de agosto de 2009 que el alcalde en funciones del Ayuntamiento de Granada, Juan García Montero, había manifestado que de las alegaciones presentadas a la Ordenanza para la Convivencia sólo se tendrían en cuenta aquellas que trataran de «mejorar» el texto y no «polemizarlo», «El Ayuntamiento advierte que las alegaciones 'polémicas' no prosperarán» (*La Opinión de Granada*, 30/08/2009).

Así pues, el proceso que ha seguido la preparación de la Ordenanza nos sirve de ejemplo para visibilizar que no siempre tiene que haber una relación directa entre los discursos y las prácticas. Además, se muestra cómo la mayor parte de las veces los mecanismos que conforman los canales oficiales de participación suelen ser fácilmente controlables por las administraciones, y permiten seguir con el juego de la participación ciudadana como herramienta legitimadora.

## SÍNTESIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL TEXTO NORMATIVO

Un primer paso en la elaboración de la Ordenanza cívica fue la constitución en 2007 de un Observatorio para la Seguridad y la Convivencia, órgano compuesto por representantes políticos, así como por la Oficina del Defensor del Ciudadano, que sería el encargado de preparar la normativa municipal.

A partir de la incorporación de esta institución, comenzó un progresivo tratamiento de los temas que iban a ser posteriormente incluidos en la Ordenanza: al consumo de alcohol y la prostitución se iban sumando otros temas como el derecho a la manifestación, expresión y participación (junio de 2008); los animales (enero de 2009); la mendicidad (marzo de 2009); actividades como la de malabares, «gorrillas» y «limpialunas» (abril de 2009); el arte callejero, con especial atención al trabajo de mimos y artistas (junio de 2009), y de graffiteros (agosto de 2009).

También se empezaban a desarrollar los mecanismos por los cuales se iba a poner en práctica la normativa municipal. Especial mención requiere la Policía, que desde diciembre de 2008 iniciaba un aumento progresivo de su presencia en determinados lugares, para llevar a cabo censos de personas que realizan prácticas sancionables y dar los primeros avisos sobre lo que estaba por llegar (como sucedió con el tema de la prostitución). El objetivo de estos primeros movimientos era que estas personas se dieran por aludidas y cesaran en el ejercicio de su actividad. En mayo de 2009, ya no sólo se mencionaba el aumento de la presencia policial, sino también el aumento y despliegue del número de efectivos orientados a hacer cumplir la normativa, a requerimiento de los sindicatos del Cuerpo de Seguridad.

Como si de una empresa se tratara, el Ayuntamiento empezaba en agosto de 2009 con una campaña propagandística para vender su producto, la Ordenanza cívica. Esta campaña incluía aspectos como: cursos destinados a los agentes de la policía, orientados a formarlos para la correcta aplicación de la normativa (agosto de 2009); un bombardeo de noticias sobre las actitudes consideradas como reprobables en la Ordenanza, con el objetivo de crear un contexto de inseguridad y de necesidad de regular estas prácticas; la elaboración de guías explicativas para difundir la normativa en asociaciones y centros educativos, y el discurso, muchas veces demagógico, sobre la participación y el consenso. Este discurso se materializaba, por un lado, en encuentros con asociaciones y ONGs que trabajan con colectivos en riesgo de exclusión social, con asociaciones vecinales y demás representantes de la ciudadanía, que fueron utilizados como meros mecanismos propagandísticos, pues carecían —según estos colectivos— de una intención real de escuchar las voces críticas a la Ordenanza; por otro lado, se manifestaba en el proceso de exposición pública y de alegaciones correspondientes, que desde sus inicios se abrió únicamente a aquellas críticas que trataran de «mejorar» el texto, rechazando las que fueran conflictivas con la normativa en sí.

Y nos encontramos en el punto de ver cuál ha sido el producto de estos 18 meses de preparativos. En el próximo capítulo haremos una síntesis de varios aspectos relativos al propio texto normativo resultante, en el que las segundas lecturas nos sirven para visibilizar el trasfondo de este tipo de intervención.

## CAPITULO III

### ANALIZANDO EL TEXTO NORMATIVO

Después de año y medio de preparación, se hacía oficial la aprobación de la *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada*<sup>72</sup>, un texto que incluye 183 artículos, divididos en cinco partes:

La primera, dedicada a *Disposiciones generales*, donde se habla de finalidad, fundamentos legales y ámbito de aplicación de la Ordenanza (artículos 1 a 4), principios generales de convivencia ciudadana y civismo —derechos y deberes— (artículos 5 a 13), medidas para fomentar la convivencia (artículos 14 a 19), comportamiento y conducta de la ciudadanía (artículos 20 a 28), y organización y autorización de actos públicos (artículo 29).

La segunda parte se refiere a las normas de conducta en el espacio público, infracciones, sanciones e intervenciones específicas, donde se recogen los atentados contra la dignidad de las personas (artículos 30 a 33), la degradación visual del entorno urbano (artículos 34 a 40), las apuestas (artículos 41 a 44), el uso inadecuado del espacio público para juegos (artículos 45 a 48), otras conductas en el espacio público (artículos 49 a 56), las necesidades fisiológicas (artículos 57 a 59), el consumo de bebidas alcohólicas (artículos 60 a 63), el comercio ambulante no autorizado de alimentos, bebidas y otros productos (artículos 64 a 66), las actividades y prestación de servicios no autorizados —demanda y consumo— (artículos 67 a 70), el uso impropio del espacio público (artículos 71 a 74), las actitudes vandálicas en el uso del mobiliario urbano, el deterioro del espacio urbano (artículos 75 a 78) y el arbolado público, parques, jardines y fuentes (artículos 79 a 86).

La tercera parte hace referencia a la contaminación, y se incluyen los diversos tipos de la misma que pueden encontrarse y ser sancionados en la ciudad, como la contaminación atmosférica (artículos 87 a 91), la contaminación acústica y las vibraciones (artículos 92 a 101), la contaminación por residuos y limpieza (artículos 102 a 114), la contaminación de las aguas (artículos 115 a 117), la contaminación luminosa (artículos 118 a 119) y el régimen de sanciones (artículo 120).

La cuarta parte versa sobre la tenencia de animales, que incluye las normas generales (artículos 121 a 125), su régimen jurídico (artículos 126 a 150) y el régimen de sanciones (artículo 151).

La quinta y última parte está dedicada a las *Disposiciones comunes sobre régimen sancionador y otras medidas de aplicación*, donde se encuentran las disposiciones generales (artículos 152 a 165), el régimen sancionador (artículos 166 a 177), la reparación de daños (artículo 178), las medidas de policía (artículo 179), las medidas de policía directa (artículo 180), las medidas provisionales (artículos 181 a 182) y las medidas de ejecución forzosa (artículo 183).

Se cierra el texto incluyendo tres apartados dedicados a la *Disposición transitoria*, a las *Disposiciones derogatorias* y a las *Disposiciones finales*.

Dado que se trata de un texto extenso, y que el análisis de cada uno de los artículos o grupos de artículos podría extender en demasía las intenciones de este libro, nos hemos centrado en aquellos aspectos que más nos han llamado la atención, en relación a su incidencia sobre cuestiones de ámbito social, cultural, político y económico. Nos referimos a la regulación de determinados aspectos tratados, como la mendicidad, la prostitución, el arte callejero, la venta ambulante y los usos políticos del espacio público. Son estas temáticas

<sup>72</sup> La *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada* tiene como base jurídica un marco legal en el que se incluyen la Constitución de 1978 o los artículos de la Ley de Bases de Régimen Local, así como la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, que establecen la posibilidad de que los ayuntamientos, para la adecuada ordenación de las relaciones sociales de convivencia de interés local o de los usos de sus servicios, equipamiento, infraestructura, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, puedan establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones.

las que más rechazo y crítica han tenido desde el punto de vista de movimientos sociales, colectivos y asociaciones.

## ASPECTOS GENERALES DE LA ORDENANZA

Existen determinados aspectos que afectan a la Ordenanza en su conjunto, tanto en forma (por ejemplo, los términos en los que está escrito el texto, el lenguaje que utiliza...) como en fondo (más relacionados con el marco jurídico, los actores intervinientes, ámbitos de aplicación...). Y es en torno a estos aspectos generales de donde hemos extraído algunas ideas que nos ayuden a comprender que esta normativa va más allá de una mera intención de regular los espacios públicos en aras de la convivencia en la ciudad.

### *Finalidad de la normativa*

El objetivo principal de la Ordenanza, tal como viene recogido en la exposición de motivos, es:

Preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de formas de vida diversas existentes en Granada.

La Real Academia Española (RAE, en adelante) entiende la «convivencia» como «acción de convivir», es decir, de «vivir en compañía de otro u otros». A su vez, el «civismo» viene definido como: «1. m. Celo por las instituciones e intereses de la patria; 2. m. Comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública». Por tanto, espacio público se significa como lugar para vivir con los otros según las normas que establece la institución responsable, en este caso, el Ayuntamiento de Granada. Esta definición choca, en cierta medida, con el resto del objetivo definido, ya que se combina la obediencia a una norma con la libertad de actuación con pleno respeto a la dignidad y los derechos de los demás, así como el reconocimiento de la pluralidad de expresiones y formas de vida existentes en Granada. Es decir, el margen de libertad al que se alude y de respeto a la diversidad de expresiones se encuentra muy limitado por la norma impuesta por el Consistorio municipal, ya que responde, como venimos manteniendo, a una visión muy particular de la ciudad y de los usos aceptables del espacio público.

¿Pero cuál es la visión de ciudad que defiende la norma? Según el tenor literal de la misma, la ciudad sería el «espacio colectivo en el que todas las personas tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización personal, política, social, con las condiciones ambientales óptimas, lo cual implica asumir también los deberes de la solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia». Vemos que se trata de una definición no tanto centrada en la ordenación física del espacio, sino más bien en su carácter social y simbólico, entendiendo la ciudad como lugar donde se hace sociedad.

Nos hacemos, por tanto, las siguientes preguntas: ¿qué tipo de sociedad tiene cabida en este modelo de ciudad?, ¿cuál es la sociedad granadina a la que hace referencia la normativa? Por lo pronto, no existe —que conozcamos— una definición conocida, acordada y validada por todas las personas que conformamos la sociedad granadina. Por lo que podríamos interpretar que el modelo citado de sociedad granadina responde más bien al que se aspira a través de la aplicación de la norma, que al que pueda existir actualmente. En este sentido, no consideramos que exista un modelo específico, ya que éste, además de someterse a un constante cambio provocado por los movimientos de población, cambios socioeconómicos y políticos, etc., se nutre cada vez más de múltiples formas de entender y vivir en sociedad.

Entendemos, pues, que el modelo de sociedad granadina al que dice responder la normativa se refiere más bien a un perfil de ciudadanía muy determinado, que la clase política gobernante interpreta como más adecuado para el tipo de ciudad que está construyendo. Por lo que no se sigue un modelo preexistente, sino que se pretende contribuir a crear uno diferente, siendo la Ordenanza uno de los instrumentos pensados para tal fin.

Por otro lado, «la Ordenanza pretende ser una herramienta efectiva para hacer frente a las nuevas situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia o alterarla y que, al igual que en cualquier otra gran ciudad europea, se están produciendo últimamente en Granada, en un mundo cada vez más globalizado». Se sitúa de esta manera a la sociedad granadina en el contexto mundial de la globalización. Sin embargo, esta apreciación no resulta gratuita, remite a aquellos aspectos del fenómeno globalizador que pueden interpretarse en términos de conflicto. Aunque no figura expresamente, tras el análisis del texto intuimos que la alusión a «nuevas situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia o alterarla» no se refiere tanto a la presencia de extranjeros con cierto poder adquisitivo, el carácter conflictivo con el que se asocia nos lleva a pensar más en la llegada de extranjeros de países empobrecidos.

Observamos, pues, cómo desde el principio del texto empiezan a surgir dudas sobre algunos contenidos que inicialmente pudieran parecer inofensivos o bien intencionados.

### *Usos del lenguaje*

A lo largo del texto se repiten conceptos y expresiones del tipo «convivencia ciudadana pacífica, la libre elección y el uso colectivo de los espacios y bienes públicos» (artículo 7.3), «calidad de vida en el espacio público» (artículo 14.1), etc., que o no son definidos o, si lo son, la definición queda demasiado ambigua para poder interpretar «correctamente» lo que quieren decir. Nos encontramos, pues, con una de las características de forma que van a marcar la redacción y orientación del texto normativo. Nos referimos a la excesiva ambigüedad que predomina en términos clave cara a la legitimación de la Ordenanza y a la concreción de determinadas infracciones.

Al manejar conceptos, definiciones e ideas demasiado genéricas, se deja abierta la puerta a diversas interpretaciones. Sin embargo, cuando analicemos la aplicación de la normativa en el siguiente capítulo, veremos cómo existe una visión predominante por la que se rige la Ordenanza: la interpretación de los promotores y gestores de la ciudad<sup>73</sup>. A modo de ejemplo, rescatamos dos conceptos que aparecen en los primeros apartados. Por un lado, el concepto de «solidaridad». En el artículo 6 se menciona la «solidaridad» en los siguientes términos:

1. El Ayuntamiento estimulará el comportamiento solidario de la ciudadanía en la vía y espacios públicos, para que ayuden a transitar o a orientarse a las personas que lo necesiten por sufrir algún tipo de discapacidad motriz y/o sensorial o se encuentren en circunstancias similares.
2. El Ayuntamiento fomentará la costumbre de ceder la preferencia en el tránsito o uso del mobiliario urbano a las personas que lo necesiten más, estimulando también otras actitudes de civismo y cortesía.

Vemos que la idea de solidaridad que transmite la Ordenanza se enfoca exclusivamente en la atención a personas con movilidad reducida o dificultades para transitar. No encontramos referencia alguna a la solidaridad hacia otros colectivos o personas en situaciones de exclusión, carentes de recursos, o hacia cualquier otro vecino o vecina que en cualquier momento pudiera necesitar de la solidaridad ciudadana. En este caso, no se da tanto la ambigüedad del término como la restricción del significado al que se remite.

<sup>73</sup> En el apartado de conclusiones reflexionaremos sobre el significado de conceptos como «ciudadanía», «democracia» o «espacio público» que se derivan de la aplicación de la normativa.

Circunstancia que no nos resulta aleatoria dado que, aunque la solidaridad es un concepto necesario y atrayente, resultaría algo contradictorio que ésta se dirigiera hacia colectivos y personas que son perseguidos por la propia normativa.

Por otra parte, recuperamos el «carácter democrático» al que dice responder el texto. Como propuesta democrática, se podría interpretar que tanto en el proceso de elaboración como en el de decisión sobre esta Ordenanza haya habido un esfuerzo por dialogar y debatir acerca del régimen normativo con las personas directamente afectadas. Sin embargo, ya adelantábamos en el capítulo anterior cómo los conceptos de participación y consenso institucionales tienen sus limitaciones (especialmente en relación a la «participación») y se distancian de las interpretaciones diversas que puede tener la ciudadanía. Por lo que no acabamos de entender exactamente a qué se refiere cuando se alude al carácter democrático.

### *Ámbitos de aplicación de la normativa*

La aplicación efectiva de la Ordenanza se puede circunscribir a dos ámbitos: por un lado, la aplicación subjetiva, es decir, las personas a las que afecta directamente la normativa y, por otro, la aplicación objetiva, referente al ámbito territorial en el que se aplica la Ordenanza. A continuación, damos cuenta de aspectos relativos a estos ámbitos de aplicación.

#### Aplicación subjetiva

Respecto al ámbito de aplicación subjetivo, esta Ordenanza será aplicada, según el artículo 4, «a todas las personas que estén en la ciudad sea cual sea su concreta situación jurídica administrativa». Es decir, no sólo afecta a personas empadronadas o residentes en la ciudad, sino también a cualquiera que transite o visite el término municipal de Granada.

En relación a las personas no residentes que infrinjan la norma, en el artículo 161 se prevé lograr el pago efectivo inmediato a través del ofrecimiento de descuentos. En el caso de que las personas denunciadas no residentes en el término municipal de Granada sean extranjeras y no satisfagan la sanción en los términos descritos en el apartado anterior, una vez que haya finalizado el procedimiento mediante resolución, se comunicará a la embajada o consulado correspondiente y a la Delegación del Gobierno la infracción, la identidad de la persona infractora y la sanción que recaiga, a los efectos oportunos (artículo 161.4). Esta situación compromete a aquellas personas extranjeras que no paguen la sanción, y se les advierte no sólo de la deuda contraída, sino del aviso que se dará a otras administraciones. El poder coercitivo de la norma que se esconde en este y otros apartados puede constituir un peligro considerable para quienes se hallen en situación legal de irregularidad.

En cuanto a la aplicación de la norma a menores de edad, «los padres o madres, tutores o tutoras, guardadores o guardadoras podrán ser considerados responsables de las infracciones cometidas por los menores cuando concurra, por parte de aquellos, dolo, culpa o negligencia, incluida la simple inobservancia».

#### Aplicación objetiva

La aplicación objetiva se refiere al territorio, «todo el término municipal de Granada» (artículo 3.1), incluidos «todos los espacios públicos de la ciudad», los cuales vienen recogidos en el artículo 3.2:

calles, vías de circulación, aceras, plazas, avenidas, paseos, pasajes, bulevares, parques, jardines y demás espacios o zonas verdes o forestales, puentes, túneles y pasos subterráneos, aparcamientos,

fuentes y estanques, edificios públicos y demás espacios destinados al uso o al servicio público de titularidad municipal, así como a construcciones, instalaciones, mobiliario urbano y demás bienes y elementos de dominio público municipal situados en aquéllos [...] [También] aquellos otros espacios, construcciones, instalaciones, vehículos o elementos que estén destinados a un uso o a un servicio público de titularidad de una administración diferente de la municipal o de cualquier otra entidad o empresa, pública o privada, como vehículos de transporte; marquesinas; paradas de autobuses, de metro ligero, de ferrocarril, de tranvía o de autocar; vallas; señales de tráfico; contenedores y demás elementos de naturaleza similar.

Además, se incluyen espacios y bienes de carácter privado, que la Ordenanza contempla como su ámbito de aplicación objetiva:

se aplicará también a espacios, construcciones, instalaciones y bienes de titularidad privada cuando desde ellos se realicen conductas o actividades que afecten o puedan afectar negativamente a la convivencia y al civismo en los espacios, instalaciones y elementos señalados en los apartados anteriores, o cuando el descuido o la falta de un adecuado mantenimiento de los mismos por parte de sus propietarios o propietarias, arrendatarios o arrendatarias o usuarios o usuarias pueda implicar igualmente consecuencias negativas para la convivencia o el civismo en el espacio público.

Las limitaciones y prohibiciones de la norma tienen como finalidad que el comportamiento de las personas sobre las que se aplica (recordemos, todas las personas que «están» en el ámbito municipal de Granada) tenga como frontera no sólo la vulneración de las normas jurídicas, sino también la alteración o el peligro grave de perturbación de la tranquilidad, seguridad y salubridad de la ciudad, así como el respeto a los derechos y bienes del resto de ciudadanos.

### *Jueces y ejecutores*

Vista la aplicación objetiva y subjetiva, es decir, a quiénes afecta la norma y los lugares en los que se puede aplicar, toca hablar sobre los responsables que «velarán por el cumplimiento de esta Ordenanza, de denunciar, cuando proceda, las conductas contrarias a la misma y de adoptar, en su caso, las demás medidas de aplicación». Nos referimos concretamente a la Policía Local de Granada y, en todo caso, al Ayuntamiento de Granada que, con el apoyo del Cuerpo Nacional de Policía, mediante sus instrumentos y órganos de coordinación y colaboración establecidos al efecto y al amparo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>74</sup>, pone todos los medios que estén a su alcance para asegurar que la actuación de los dos cuerpos policiales en el cumplimiento de esta Ordenanza se haga con la máxima coordinación y eficacia posible.

Un primer aspecto a tener en cuenta cuando hablamos de la aplicación de la Ordenanza es la subjetividad en la interpretación que se deriva de la ambigüedad sobre los hechos criminalizables. Esta ambigüedad otorga un amplio margen a los agentes de la autoridad para que interpreten lo que haya de ser o no delito. Circunstancia a la que hay que añadir que «los hechos constatados por agentes de la autoridad tienen valor probatorio, de acuerdo con la normativa aplicable al efecto, sin perjuicio de otras pruebas que puedan aportar los interesados» (artículo 158.1). Este amplio margen de actuación para distinguir entre lo que puede ser considerado como infracción y lo que no, propicia una situación de vulnerabilidad en la ciudadanía que, en caso de irregularidades en las denuncias, ha de aportar pruebas realmente contundentes para defenderse de la inculpación; cuestión que en la mayor parte de las ocasiones resulta imposible.

A modo de ejemplo, se cuenta con numerosos casos en los que por estar en una plaza donde hay otros grupos de personas consumiendo bebidas, puede considerarse que uno esté haciendo botellón. A los

<sup>74</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Publicado en *BOE* de 14 de marzo de 1986. Vigencia desde 03 de abril de 1986.

agentes de la autoridad les bastará con identificar a la persona y redactar que la vieron participar del acto. Cuestión ante la cual la persona inculpada poco puede hacer, ya que tendrá que aportar pruebas de la falta de relación con las otras personas, además de demostrar de alguna manera fehaciente que no estaba consumiendo bebidas alcohólicas ni de otro tipo.

En adición a todo esto, se podrán incorporar al expediente sancionador imágenes de los hechos denunciados, ya sea en fotografía, filmación digital u otros medios tecnológicos, que permitan acreditar los hechos recogidos en la denuncia formulada de acuerdo con la normativa aplicable. En todo caso, la utilización de videocámaras requerirá, si procede, las autorizaciones previstas en la legislación aplicable, así como su uso de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Unos medios que pueden parecer complementarios a la denuncia e identificación de las personas supuestamente infractoras por parte de los agentes de la autoridad se están convirtiendo en múltiples ocasiones en medidas sustitutorias a las identificaciones. Desde hace algún tiempo, en diversos actos públicos, especialmente los que tienen un carácter reivindicativo, vemos a agentes de la autoridad grabando con cámaras de video todo lo que está sucediendo. Estas grabaciones les sirven para identificar a personas y denunciarlas si se considera oportuno. Sin embargo, ¿cómo es posible que a través de una grabación se sepa la dirección de la persona a denunciar sin haber una identificación directa previa? Como veremos en el capítulo dedicado a las resistencias, en Granada (y otras ciudades del Estado) se han dado denuncias por asistencia y organización de actos no autorizados sin que ningún agente hubiera pedido la documentación. Este hecho se explica por las denominadas «listas negras», ficheros de personas «potencialmente conflictivas» (principalmente por su participación en colectivos y movimientos sociales y contestatarios) que se gestionan desde equipos como la Brigada de Información del Cuerpo Nacional de Policía. El hecho de que las conocidas como «listas negras» sean ilegales por vulnerar diversos derechos constitucionales (intimidación, presunción de inocencia, libertad de expresión...) hace que no sea algo reconocido por las autoridades. Pero las denuncias llegadas a numerosos activistas por realizar una actividad política en la calle (incluso en situaciones en las que se ha demostrado fehacientemente que la persona denunciada no se encontraba en la ciudad el día de los hechos) dan muestra de su existencia, como veremos más adelante.

Una segunda cuestión relativa a la aplicación de la norma es el carácter preventivo que legitima cualquier tipo de actuación en nombre de la Ordenanza. Es decir, bajo la etiqueta de la «prevención» o «investigación» (artículo 27.3), los agentes de la autoridad municipal pueden intervenir en nombre de esta normativa en cualquier momento que perciban que se puede producir una alteración del orden. Esto da pie a criminalizar a toda aquella persona que «parezca» que vaya a hacer algo, no por el hecho en sí de hacerlo. Si a esto le añadimos el poder que se le da a la interpretación de la normativa por parte de los agentes de la autoridad, nos encontramos ante una situación conflictiva considerable, ya no sólo para la libertad de expresión sino para el derecho a la intimidad de las personas.

Además de las sanciones por las conductas recogidas en la Ordenanza, los agentes de la autoridad también pueden sancionar por «conductas obstruccionistas a las tareas de control, investigación o sanción en los ámbitos de la convivencia y el civismo». En el artículo 157 se recopilan las actitudes que pueden tomar el carácter de «obstruccionistas»:

- a) La negativa o la resistencia a las tareas de inspección o control del Ayuntamiento.
- b) La negativa o la resistencia a suministrar datos o facilitar la información requerida por los funcionarios actuantes en cumplimiento de sus funciones.

c) Suministrar a los funcionarios actuantes, en cumplimiento de sus labores de inspección, control o sanción, información o documentación falsa, inexacta, incompleta o que induzca a error de manera explícita o implícita.

d) El incumplimiento de las órdenes o los requerimientos específicos formulados por las autoridades municipales o sus agentes.

2. Sin perjuicio de la legislación penal y sectorial, las conductas descritas en el apartado anterior son constitutivas de infracción muy grave, que será sancionada con multa de 1.500 a 3.000 euros.

Por ello afirmamos que, dada la ambigüedad de la frontera que se establece entre lo que es sancionable y lo que no (frontera que se define como «la alteración o peligro grave de perturbación de la tranquilidad y seguridad de la ciudad»), y dado el carácter probatorio del testimonio de los agentes y el preventivo de la normativa, esta ordenanza convierte a los agentes de la autoridad en jueces y ejecutores de la misma. Algunas consecuencias de este hecho las expondremos en el análisis de la aplicación de la normativa que realizamos en el siguiente capítulo.

### *Vigilancia y control de la ciudadanía*

Además de los aspectos ya enunciados al hablar del papel de los agentes de la autoridad como jueces y ejecutores de la normativa, la estrategia de vigilancia y control desplegada por el Ayuntamiento cuenta con la implicación de la ciudadanía en hacer cumplir la norma. En el artículo 9, *Obligación de cumplimiento y colaboración ciudadana*, se enuncia que:

en el marco del deber general de colaboración, la ciudadanía tiene la obligación de poner inmediatamente en conocimiento de la autoridad municipal las presuntas infracciones a esta Ordenanza que presencien o de las que tengan conocimiento cierto.

Este artículo es el primero referente al traslado a la ciudadanía de la obligación de denunciar a la autoridad municipal las infracciones de esta Ordenanza. A su vez, no sólo obliga a la ciudadanía a ello, sino que la exime de presenciar el hecho denunciado, pues vale con tener un «conocimiento cierto» de lo sucedido. La obligación de denunciar (bastando «el conocimiento cierto» de la misma) abre un espacio de conflicto que puede prestarse al uso de la denuncia de manera habitual, tanto para cuestiones que tengan que ver con la normativa como para acciones no vinculadas a la misma. Especialmente, cuando no sólo legitima sino que obliga y por tanto invita a las personas que estén en Granada a denunciar a sus vecinos y vecinas con relativa facilidad.

En el artículo 156, *Deber de colaboración ciudadana en el cumplimiento de la Ordenanza*, se incluye también «el deber de colaborar con las autoridades municipales y sus agentes para preservar las relaciones de convivencia ciudadana y civismo en el espacio público», englobando «cualquier situación que detecten de riesgo o desamparo de un menor». El Ayuntamiento de Granada, por su parte, pondrá «los medios necesarios para facilitar que cualquier persona pueda poner en conocimiento de las autoridades municipales los hechos que hayan conocido que sean contrarios a la convivencia ciudadana o al civismo»; medios que en el artículo 159 se recogen en forma de «denuncias para poner en conocimiento del Ayuntamiento la existencia de un determinado hecho que pueda ser constitutivo de una infracción de lo establecido en esta Ordenanza». Con objeto de facilitar las denuncias, en el punto 4 de este artículo se indica que los gastos generados y acreditados por la persona denunciante serán compensados por el Ayuntamiento. A su vez, y en casos de riesgo —previamente ponderado—, se puede garantizar el anonimato de la persona denunciante, si bien explícitamente se indica que siempre que la persona que denuncie lo solicite, le será garantizado el anonimato. Lo conflictivo de esta medida reside en las facilidades que se dan para entrar en dinámicas de denuncias personales que pueden contribuir a agravar determinados conflictos vecinales.

Otra forma de facilitar la denuncia se establece en el apartado 6 del artículo 159, donde se invita a miembros «relevantes» de redes organizadas a denunciar determinadas actividades no autorizadas, eximiendo a la persona denunciante de haber cometido el hecho denunciado. Para que esto ocurra, quien ponga la denuncia deberá ser considerado como «relevante», por ejemplo, en una red organizada que cometa acciones antijurídicas; encuadramiento este que nos parece queda bastante impreciso, pues puede entenderse por «redes» cualquier colectivo, plataforma, grupo o asociación que realice cualquier tipo de actividad que, debido a la ambigüedad de la norma en general, quede bajo el criterio bien de la autoridad, bien de cualquier persona que «esté en la ciudad». Un aspecto por aclarar es saber lo que se considera «miembro relevante» de una red, si prevalece la autodefinición de la persona en cuestión o si serán las autoridades quienes estimen que la persona denunciante merece o no tal rango.

A lo largo de toda la norma, en el tratamiento de las diversas infracciones tipificadas (grafitos, venta ambulante, entre otras), siempre se incluye el siguiente texto:

Los organizadores de actos públicos de naturaleza cultural, festiva, lúdica o deportiva o de cualquier otra índole velarán por que no se produzcan durante su celebración las conductas descritas en los apartados anteriores. Si con motivo de cualquiera de estos actos se realizan dichas conductas, sus organizadores lo comunicarán inmediatamente a los agentes de la autoridad.

Ésta es otra de las formas que tiene esta norma de responsabilizar de las tareas de vigilancia y control a personas ajenas a la autoridad pública, en este caso los organizadores de eventos<sup>75</sup>.

En el caso de tratarse de personas extranjeras, se fomenta la denuncia mediante una recompensa o estímulo, premiando la actitud colaboracionista con «las gestiones oportunas ante las autoridades competentes para que a aquél se le reconozcan u otorguen los beneficios y las ventajas previstos para estos casos en la legislación vigente en materia de extranjería». Esto nos indica que, cuando se habla de personas extranjeras en el texto, se hace referencia a aquellas que se encuentran en situación legal irregular, a quienes realizan actividades de mendicidad, venta ambulante, actuaciones musicales, algunos mimos y estatuas callejeras y personas que ejercen la prostitución.

## TEMÁTICAS EN LAS QUE SE INCIDE

Una vez tratados ciertos aspectos generales que se muestran de manera explícita e implícita en la Ordenanza, ofrecemos a continuación algunas de las peculiaridades y elementos conflictivos que se derivan de artículos relacionados con colectivos o acciones que más controversia han presentado.

### *Mendicidad*

Los apartados relativos a mendicidad y prostitución están recogidos en el Capítulo V del Título II de la Ordenanza de Granada bajo el título «Otras conductas en el espacio público». Recordemos que estos dos apartados son de los que más quejas han generado entre diversos colectivos y asociaciones de carácter social.

<sup>75</sup> En el artículo 29, sobre organización y autorización de actos públicos, se expone lo siguiente:

1. Los organizadores de actos celebrados en los espacios públicos deben garantizar la seguridad de las personas y los bienes. A estos efectos deben cumplir con las condiciones de seguridad generales y de autoprotección que se fijen en cada caso por el órgano competente. Cuando las circunstancias así lo aconsejen, el Ayuntamiento podrá exigir a los organizadores que depositen una fianza o suscriban una póliza de seguro para responder de los daños y perjuicios que puedan causarse.

2. Los organizadores de actos públicos, en atención a los principios de colaboración, corresponsabilidad y confianza con la autoridad municipal, deberán velar por que los espacios públicos utilizados no se ensucien y sus elementos urbanos o arquitectónicos no se deterioren, quedando obligados, en su caso, y si así se terminase, a la correspondiente reparación, reposición y/o limpieza.

3. El Ayuntamiento no otorgará autorización para la celebración de actos festivos, musicales, culturales, deportivos o de índole similar en los espacios públicos en los que se pretendan realizar cuando, por las previsiones del público asistente, las características del propio espacio público u otras circunstancias debidamente acreditadas y motivadas en el expediente, dichos acontecimientos puedan poner en peligro la seguridad, la convivencia o el civismo. En estos supuestos, siempre que sea posible, el Ayuntamiento propondrá a los organizadores espacios alternativos en los que pueda celebrarse el acto.

En el texto se recoge que «especialmente, esta sección tiende a proteger a las personas que están en Granada frente a conductas que adoptan formas de mendicidad insistente, intrusiva o agresiva, así como organizada, sea ésta directa o encubierta bajo prestación de pequeños servicios no solicitados, o cualquier otra fórmula equivalente, así como frente a cualquier otra forma de mendicidad que, directa o indirectamente, utilice a menores como reclamo o éstos acompañen a la persona que ejerce esa actividad» (artículo 49). Se hace especial hincapié en la utilización de menores y de personas con discapacidades: «Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 232 de Código Penal, queda totalmente prohibida la mendicidad ejercida por menores o aquella que se realice, directa o indirectamente, con menores o personas con discapacidades». A raíz de este artículo, podemos interpretar que las personas que «mendigan» molestan o perturban a la ciudadanía y no usan correctamente el espacio público. De ahí que se establezca una confrontación entre quienes transitan libremente, ciudadanos, y quienes ejercen la mendicidad, que quedan fuera de la concepción de ciudadanía presente en la Ordenanza.

El artículo también incluye la prohibición de «la realización en el espacio público de actividades, no reguladas o carentes de permiso, cuando obstruyan o puedan obstruir el tráfico rodado por la vía pública, pongan en peligro la seguridad de las personas o impidan de manera manifiesta el libre tránsito de las personas por aceras, plazas, avenidas, pasajes o bulevares u otros espacios públicos. Estas conductas están especialmente prohibidas cuando se desarrollen en la calzada, en los semáforos o invadiendo espacios de tráfico rodado», y se consideran infracción grave.

Como ya se ha mencionado, deriva en infracción «el ofrecimiento de cualquier bien o servicio a personas que se encuentren tanto en el interior de vehículos privados o públicos como a la salida de los mismos una vez estacionados», sancionando así a los limpiaparabrisas y aparcacoches que actúen en espacios públicos o privados.

En este sentido, cabe resaltar la inclusión de espacios privados sobre los que el Ayuntamiento no tiene potestad, a menos que la propiedad de dichos espacios así lo permita; en caso contrario, podría considerarse una intrusión. Todas estas conductas son consideradas infracciones leves, excepto el uso de menores o personas discapacitadas para la práctica de la mendicidad (artículo 50), que constituyen una infracción muy grave<sup>76</sup>. En todas las ocasiones, los agentes de la autoridad procederán a la intervención cautelar de los medios empleados para desarrollar la conducta antijurídica, así como, si fuera el caso, de los frutos obtenidos. Es decir, no sólo son sancionadas las personas, a su vez se les decomisarán tanto los instrumentos utilizados como el beneficio económico que hayan obtenido de su actividad. Esta circunstancia puede interpretarse como especialmente grave si consideramos que de esta manera se anula una de las principales fuentes de ingreso para ellas.

Vemos, pues, cómo el objetivo de «erradicar el fenómeno de la mendicidad agresiva u organizada en cualquiera de sus formas en la Ciudad» se busca a través de la prohibición, penalización y persecución de los que se ven sometidos a este tipo de vida, o así lo eligen.

Como medida correctora, la Ordenanza recoge que «en aquellos casos de conductas que adopten formas de mendicidad no previstas en apartados anteriores y que tengan raíz social, los agentes de la autoridad, cuando lo consideren necesario, contactarán con los servicios sociales al objeto de recopilar la información referente a recursos municipales para conducir (si procede) a aquellas que la ejerzan a los Centros Municipales de primer nivel de intervención que les correspondan y que sean los más adecuados para atenderles». Se extrae, pues, que los agentes de la autoridad han de decidir si es oportuno o no contactar con los servicios sociales, para lo cual han de tener conocimiento de los mismos y sus servicios, y de las

<sup>76</sup> Recordemos que las infracciones leves se sancionan con entre 1 y 750 euros, las graves entre 751 euros y 1.500 euros, y las muy graves pueden llegar a los 3.000 euros.

posibles afecciones de la persona, para poder derivarla al lugar adecuado. Para dar marco a la gestión de estos aspectos, la Ordenanza hace mención del Plan Municipal para la Inclusión Social.

Otra de las medidas alternativas que ofrece la normativa consiste en que «las sanciones podrán ser sustituidas, de acuerdo con la legislación, por sesiones de atención individualizada con los servicios sociales o por cursos en los que se informará a las personas afectadas de las posibilidades de que las instituciones públicas y privadas les ofrezcan apoyo y asistencia social, así como se les prestará la ayuda que sea necesaria».

Una tercera medida para intentar solventar la crítica social es la intención expresa de destinar de forma íntegra el importe de las sanciones, que en cumplimiento de esta Ordenanza y en lo referente a esta sección fuese recaudado por el Ayuntamiento de Granada, a sufragar las intervenciones específicas recogidas en el Plan Municipal para la Inclusión Social. Cabe preguntarse a cuánto puede ascender la cantidad que se recaude por sanciones impuestas a personas que practican la mendicidad y cuántas intervenciones pueden sufragarse con tal capital.

Otras menciones que afectan a la práctica de la mendicidad las extraemos de otros artículos no contemplados en el apartado dedicado a esta práctica. A modo de ejemplo mencionamos el artículo 72.7, por el que se prohíbe «esparcir, manipular y seleccionar los residuos depositados en los elementos de recogida instalados por el Ayuntamiento de Granada», y bajo el que subyace una prohibición de recoger o reutilizar o clasificar materiales para su posterior venta, así como la recogida de alimentos, o el artículo 84.2.15, «bañarse, lavarse o pescar en las fuentes», entendiéndose que una persona sin hogar puede tener necesidad de usar las fuentes para mantener su higiene, independientemente de que nos preguntemos cuántas fuentes son aptas para la pesca en nuestra ciudad. Este artículo deja ver cómo el modelo de la Ordenanza de Barcelona ha servido de inspiración para la norma granadina. Su apartado 2.16 prohíbe «el abastecimiento para dirigirlo a un uso privado, siempre que no esté justificado por corte de suministro o similar», evitando que personas que lo necesiten puedan retirar agua de una fuente para consumo propio. Y el apartado 2.19 prohíbe «acampar, sin autorización expresa, ya sea con caravanas remolcadas, autopropulsadas, tiendas de campaña, furgones u otras variantes». Recordemos que en el texto anterior al aprobado finalmente aparecía prohibido pernoctar en automóviles y, en estos casos, el auto podía ser requisado. Este artículo se modificó debido a las alegaciones presentadas en relación a las personas sin hogar que, no teniendo otro lugar, opten por pernoctar en su automóvil.

En cuanto a los residuos comerciales (en los que se incluye materia orgánica o los generados por comercio en general, hostelería, bares, mercados, oficinas y servicios), se alude en el artículo 103.2 a que «a partir del momento en que se hayan depositado adecuadamente los desperdicios y los residuos en las calles, dentro de los elementos de contención autorizados, en espera de ser recogidos por los servicios municipales, éstos adquirirán el carácter de propiedad municipal». La prohibición expresa de actividades como reciclaje o reutilización de artículos, productos o materiales es recogida en el artículo 105, donde se indica la prohibición de «recoger o aprovechar los desperdicios de cualquier tipo y los residuos sólidos urbanos que se hallen depositados en la vía pública, tanto dentro del contenedor, como en sus alrededores, sin la autorización municipal» o de «seleccionar, clasificar y separar cualquier material residual depositado en la vía pública, tanto dentro del contenedor, como en sus alrededores, sin autorización municipal».

Observamos, finalmente, cómo la práctica de la mendicidad se ve afectada por la Ordenanza, a través de la inclusión de múltiples posibles infracciones que van desde el concepto de mendicidad agresiva al juego de malabares o los limpiacunas, hasta el hecho mismo de reciclar y reutilizar aquello que para otras personas es basura, criminalizando incluso la recogida de alimentos caducados o susceptibles de aprovechamiento.

## *Prostitución*

En el texto normativo se exponen los siguientes objetivos en relación a la prostitución:

La Ordenanza también prevé mecanismos para impedir la explotación de las personas mediante la prostitución; evita que el ejercicio de la prostitución en la calle afecte a la convivencia ciudadana, y establece al mismo tiempo medidas sociales como el Programa para ordenación del Trabajo Sexual y la Agencia, que deben dar salida a la situación actual.

El mensaje que se transmite con estas palabras tiene una carga ideológica importante, al tomar como referente una visión parcial del fenómeno de la prostitución, aquella ejercida bajo explotación u obligación. Recordemos que hay más formas de ejercer la prostitución, por ejemplo, el libre ejercicio. Por otro lado, entendemos que si se tratase de evitar situaciones de explotación u obligación, habría que analizar otros espacios o lugares, como locales o pisos. Una posible interpretación de este enunciado sería que la intencionalidad clara de perseguir el ejercicio de la prostitución no obedece tanto a situaciones de explotación como al hecho de la visibilidad que el fenómeno tiene en la calle.

Así pues, la Ordenanza tiene como objetivo «establecer una regulación sobre el uso y ocupación del espacio público como consecuencia de las prácticas sexuales y del ofrecimiento y demanda de servicios sexuales» (artículo 53). Para ello, se prohíben «las prácticas sexuales, el ofrecimiento, solicitud, negociación y aceptación directa o indirectamente de servicios sexuales retribuidos en el espacio público de la ciudad de Granada, en todo su término municipal y de forma especial cuando excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos de dicho espacio público» (artículo 54). Este artículo penaliza especialmente cuando «estas conductas se lleven a cabo en espacios situados a menos de doscientos metros de distancia de zonas residenciales, centros educativos o cualquier otro lugar donde se realice actividad comercial o empresarial alguna». En este perímetro, la infracción se considera muy grave, pudiendo oscilar la sanción económica entre los 1.501 y los 3.000 euros, mientras que en el resto de los casos se considera leve, y la sanción oscila entre 1 y 750 euros.

La contrapartida de la sanción la encontramos en el artículo 56: «el Ayuntamiento de Granada, a través de los servicios sociales competentes, prestará información y ayuda a todas aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual en la ciudad y en especial a aquellas que quieran abandonar su ejercicio». También alude al Programa para ordenación del Trabajo Sexual, con el que el Ayuntamiento pretende evitar que el ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública afecte a la convivencia ciudadana y pretende poder atender a las personas que realicen estas actividades.

Al igual que sucedía con la práctica de la mendicidad, en el artículo 55 se alude a que «el importe de las sanciones que en cumplimiento de esta Ordenanza y en lo referente a esta sección fuese recaudado por el Ayuntamiento de Granada, será destinado de forma íntegra a sufragar las intervenciones específicas tratadas en el artículo siguiente». Es decir, la recaudación de sanciones por motivos de prostitución se destinará a servicios y actuaciones o intervenciones específicas para revertir esta situación. Tal y como se indica en el artículo siguiente, las medidas incluirán, entre otras, la prestación de información sobre centros de atención institucional o de carácter privado, y la ayuda a todas aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual en la ciudad, y «en especial a aquellas que quieran abandonar su ejercicio». Esta última frase indica que se favorece el evitar la prostitución especialmente cuando haya interés por parte de la persona que la realiza de abandonar la actividad, sin prestar mayor atención a quienes deseen libremente ejercerla, si bien deja en el aire la aprobación del Programa para ordenación del Trabajo Sexual, que se dedicará a coordinar los servicios orientados a las personas que realicen esta actividad.

Echamos de menos alguna medida incentivadora de la convivencia, la negociación y el acuerdo entre vecinos y vecinas de la ciudad y las personas que ejercen la prostitución, pero sólo encontramos un artículo

referido a mediación, el artículo 164, en el que se indica que el Ayuntamiento promoverá especialmente la mediación y resolución alternativa de los conflictos como herramienta básica para una sociedad menos litigiosa y más cohesionada. Se refiere el artículo a la designación de mediadores, pero exclusivamente remite a casos donde haya menores implicados, si bien podrá aplicarse el sistema con carácter voluntario a otros casos y colectivos específicos.

El texto tiene, pues, una clara intención de ordenar una actividad no regulada ni tipificada como delito, que tiene lugar en diferentes espacios públicos. Con este tipo de intervenciones se enmascara el problema de convivencia entre vecinos y prostitutas, y se intenta solventar con medidas sancionadoras. Cuestión que no contribuye a generar alternativas para prostitutas ni vecinos. Todo ello conlleva una serie de consecuencias para las prostitutas: más vulnerabilidad, miedo, represión, estigmatización, invisibilización de la realidad, vulneración de derechos, inseguridad en condiciones laborales, acoso, hostigamiento, imposibilidad de ejercer su profesión.

### *Consumo de bebidas alcohólicas*

El fundamento de esta prohibición se encuentra en el artículo 60:

La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en la protección de la salud pública y la salubridad, el respeto al medio ambiente, la protección de los menores, el derecho al descanso y tranquilidad de los vecinos o vecinas, el derecho a disfrutar de un espacio público limpio y no degradado, la ordenada utilización de la vía pública, la garantía de la seguridad pública, además de otros bienes como, por ejemplo, la competencia leal en el marco de una economía de mercado y los derechos de los consumidores o consumidoras y usuarios o usuarias.

Este artículo recoge todos los fundamentos que a lo largo de la norma aparecen disgregados. Sin embargo, en referencia al consumo de alcohol en la calle, parece que todos los argumentos están a favor de su prohibición.

Con carácter general se velará por que no se consuman bebidas alcohólicas en los lugares públicos, y se prohíbe especialmente en el artículo 61, cuando:

- a) pueda causar molestias a las personas que utilizan el espacio público y a los vecinos,
- b) se haga en envases de cristal o de lata. En estos casos, quedará sin efecto la prohibición si el consumo tiene lugar en establecimientos y otros espacios reservados expresamente para aquella finalidad, como terrazas y veladores, y cuando dicho consumo cuente con la oportuna autorización que las autoridades competentes puedan otorgar.

Queda también especialmente prohibido el consumo si la alteración a la que se alude anteriormente se produce:

- a) Cuando, por la morfología o la naturaleza del lugar público, el consumo se pueda hacer de forma masiva por grupos de ciudadanos o ciudadanas o invite a la aglomeración de éstos;
- b) Cuando, como resultado de la acción del consumo, se pueda deteriorar la tranquilidad del entorno o provocar en él situaciones de insalubridad;
- c) Cuando el consumo se exteriorice en forma denigrante para los viandantes o demás usuarios de los espacios públicos, y
- d) Cuando los lugares en los que se consuma se caractericen por la afluencia de menores o la presencia de niños y niñas y adolescentes. Finalmente, se reitera que los organizadores de cualquier acto público velarán para que no se produzcan durante su celebración las conductas descritas anteriormente.

### *Juegos en el espacio público*

Otro de los aspectos que presentan controversia en la aplicación de estas ordenanzas es la prohibición de juegos en el espacio público, regulada en el Capítulo IV del Título II de la Ordenanza de Granada bajo el título «Uso inadecuado del espacio público para juegos». En concreto, en el artículo 45 se prohíbe la práctica de juegos y competiciones deportivas masivas y espontáneas, salvo previa autorización, que perturben los legítimos derechos de los vecinos y vecinas o demás usuarios del espacio público. Especialmente prohibida está la práctica de juegos con instrumentos, y no está permitida la práctica de acrobacias y juegos de habilidad con bicicletas, patines o monopatines fuera de las áreas destinadas a tales efectos.

En cuanto a las apuestas, está prohibido en el artículo 42 «el ofrecimiento de juegos que impliquen apuestas con dinero o bienes, salvo autorización específica y en los términos que se exijan en la Ordenanza correspondiente».

Existiendo una norma administrativa específica para este tipo de juegos, la Ordenanza para la convivencia redundante en esta prohibición, aludiendo en su fundamento a la salvaguarda de la seguridad pública, la libertad de circulación, la protección de los legítimos derechos de usuarios y usuarias y, sobre todo, la de los colectivos especialmente vulnerables, como por ejemplo el de menores.

### *Arte callejero*

El arte callejero no aparece como una categoría especificada en la normativa, pero nos sirve para incluir una serie de prácticas que tienen que ver con la realización de actividades artísticas en el espacio público. En un primer grupo de infracciones encontramos las referidas a mimos, música y artistas de la calle. En el artículo 20 se hace mención expresa de que «todas las actividades cívicas, de carácter puntual y no comercial, se comunicarán al Ayuntamiento a los efectos oportunos, sin perjuicio de lo que marque la legislación para este tipo de concentraciones». Concretamente:

Aquellas ocupaciones de vía pública no recogidas en las Ordenanzas Municipales, tales como mimos, músicos o cualquier otro tipo de artista callejero, podrán ser autorizadas por el Ayuntamiento de forma individual siempre y cuando el solicitante se comprometa a que por su localización, horarios, intensidad, persistencia y/o contenido no genere molestias a los ciudadanos que, a juicio de la Policía Local, resulten inadmisibles. En caso contrario la Policía Local podrá determinar la paralización inmediata del uso de la vía pública. Todo esto sin perjuicio de la legislación vigente en la materia.

Como vemos a lo largo de la norma, será finalmente el criterio de la Policía Local el que posibilitará o no la realización de estas actividades en la vía pública, en ocasiones incluso contando con el permiso municipal.

Un segundo grupo de infracciones que entrarían dentro de la categoría de «arte callejero» sería el relativo a grafitos, pintadas y otras expresiones gráficas. Esta serie de prohibiciones, y como veremos más adelante las relacionadas con panfletos, carteles y pancartas, se encuentran en el Capítulo II del Título II, «Degradación visual del entorno urbano», cuyo fundamento, expresado en el artículo 34, hace referencia al derecho de disfrutar del paisaje urbano de la ciudad, que es indisoluble del correlativo deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro. En este sentido, se considera que las pintadas y los grafitos, así como «otras conductas de ensuciamiento y afeamiento» no sólo devalúan y deterioran el patrimonio público o privado, sino que principalmente provocan una degradación visual del entorno que afecta a la calidad de vida de la vecindad y los visitantes. Lo que nos sugiere cuestionar si realmente, o hasta qué punto, la calidad de vida de la vecindad y los visitantes se ve afectada por pintadas y grafitos —específicamente,

el artículo 35 se refiere a «grafito, pintada, mancha, garabato, escrito (tinta, pintura, materia orgánica, o similares), o bien rayando la superficie»—, entendiéndose además que en el concepto se mezclan garabatos varios con expresiones artísticas de valor. A su vez, nos preguntamos si estas conductas son susceptibles de ser reguladas en el marco de una ordenanza para la convivencia en una ciudad.

Este tipo de infracción se considera grave, salvo «cuando se atente especialmente contra el espacio urbano por realizarse sobre monumentos o edificios catalogados o protegidos», caso en que será considerado como «muy grave». Cuando el grafito o la pintada puedan ser constitutivos de la infracción patrimonial prevista en el artículo 626 del Código Penal, los agentes de la autoridad pondrán el hecho en conocimiento de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la continuación del expediente sancionador (artículo 37).

Resulta irónico que se apliquen condenas tan desproporcionadas a las personas que realizan *graffitis* sobre edificios patrimoniales o de cierto valor artístico o histórico, cuando el patrimonio como concepto y categoría es relativamente reciente y, con frecuencia, las personas dedicadas profesionalmente a la política no atienden a las recomendaciones de las personas expertas tanto en un nivel práctico como académico en la conservación y restauración de los bienes patrimoniales. Más aún cuando entendemos que existe un doble rasero a la hora de sancionar otros agravios patrimoniales, como la falta de conservación y mantenimiento de edificios históricos en manos de grandes propietarios e inmobiliarias<sup>77</sup>. Destacamos, pues, cómo las autoridades locales instrumentalizan el patrimonio como un objeto de consumo cara al turismo o a la adquisición del *branding* de las ciudades capitalistas, en lugar de centrarse en la protección y conservación en sí mismas<sup>78</sup>.

En cuanto a las superficies sobre las que se realiza la actividad, no se considerará delito si se hace sobre murales artísticos, con autorización del propietario y del Ayuntamiento, y previa comunicación a la autoridad municipal. A su vez, se ofrece la posibilidad de que la Concejalía de Juventud, y bajo el visto bueno de la de Urbanismo, realice un catálogo de los diferentes lugares y superficies en los que de forma controlada se pueda llevar a cabo este tipo de prácticas.

Y en el artículo 70 se recuerda lo que apuntábamos respecto de la mendicidad, que «los agentes de la autoridad retirarán e intervendrán cautelarmente el género o los elementos objeto de las prohibiciones, y los materiales o los medios empleados. Si se trata de alimentos o bienes fungibles, se destruirán o se les dará el destino que sea adecuado».

Ante esta regulación, cabe incidir en algunos aspectos. Uno sería la limitación de los usos de la vía pública y la potenciación del control social, al requerir de autorización expresa para ejercer la actividad, además de poder controlar el número de permisos que se otorgan y, con ellos, el número de personas que realiza estas actividades en la calle. Otro aspecto sería la implicación de la Ordenanza en la coartación de la libertad de expresión, ya que, en cierta manera, se niega la vía de la creación, el «arte en la calle», más aún cuando ha supuesto una buena vía de escape para denunciar y protestar contra lo establecido. En tercer lugar, se establece la ruptura con una forma de economía alternativa no regulada —sumergida—, y con el modo de vida de muchas personas que trabajan en la calle.

Por último, nos gustaría incorporar una reflexión sobre la concepción del *graffiti* en la ciudad de Granada, donde la relación entre representantes del *graffiti* en la ciudad e instituciones políticas ha tenido un carácter ambivalente, no exento de controversia. Desde la opinión pública se han planteado diversos debates sobre el *graffiti*: arte o no arte, vandalismo o libertad de expresión, algo que merece ser regulado o algo que,

77 Como ocurre con el caso de la Hacienda Cortijo Jesús del Valle, la cual desde que la empresa propietaria Ávila Rojas se hizo con ella, el inmueble catalogado BIC ha sido expoliado y reducido hasta su ruina, sin que las autoridades hayan hecho nada al respecto.

78 Bonfil, 2004; Rodríguez y Salguero, 2012; Del Valle, 1991.

de regularse, puede perder su «esencia»<sup>79</sup>. Desde las instituciones políticas de la ciudad, a menudo estas prácticas se instrumentalizan para evocar una determinada imagen de promoción de la cultura urbana, pero de manera más frecuente se sanciona duramente cuando esta práctica tiene una finalidad política. Lo que el poder establecido reprime con dureza, en definitiva, es su condición de vehículo de reivindicación y expresión en los espacios públicos que no pide permisos. Y en el fondo la pintada es molesta porque frente a otros medios de comunicación que podemos leer o no leer, escuchar o no escuchar, debido a su permanencia es irremediable no verla<sup>80</sup>.

En cualquier caso, lo que nos parece reseñable es que las cuantías de las multas que se recogen en la Ordenanza que estamos analizando, así como la criminalización que las personas representantes de las instituciones políticas ejercen a través de los medios y las normativas que crean, son desproporcionadas en relación a los posibles daños materiales que cualquier tipo de *graffiti* pueda generar.

### *Venta ambulante, defensa de la propiedad intelectual y propiedad industrial*

En Granada, la venta ambulante incluye una gran diversidad de profesionales: los artesanos que ponen sus puestos en multitud de lugares turísticos de la ciudad, los vendedores de música y películas pirata (el denominado «top manta»), puestos de alimentación con patatas o castañas asadas, caricaturistas, pintores de brocha fina, etc. Estas actividades están recogidas en el Capítulo VIII, Título II de la normativa municipal. En el artículo 65 se afirma que «está prohibida la venta ambulante en el espacio público de cualquier tipo de alimentos, bebidas y otros productos, excepto las autorizaciones específicas, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza reguladora del comercio ambulante. En todo caso, la licencia o autorización, en los términos que se exijan en la Ordenanza correspondiente, deberá ser perfectamente visible». Todo ello, según el artículo 64, con el fin de «proteger la salubridad, el uso racional y ordenado de la vía pública y la salvaguarda de la seguridad pública, además, en su caso, de la protección de las propiedades industrial e intelectual, la competencia leal en la economía de mercado y los derechos de consumidores y usuarios». De esta manera, se da a entender que la buena convivencia es la que se encuentra en connivencia con las reglas del mercado. Propio de la ciudad capitalista es, por un lado, proteger ciertos intereses mercantiles que obedecen a formas de consumo determinadas y, por otro, la persecución de ciertos colectivos que no entran dentro de los cánones mercantiles impuestos.

Pero no sólo se persigue a los vendedores, sino que también queda prohibido colaborar en el espacio público con los vendedores ambulantes no autorizados, con acciones como facilitar el género o vigilar y alertar sobre la presencia de los agentes de la autoridad, en clara alusión a aquellas ocasiones en que ante la llegada de la policía algunas personas han cuidado de los artículos de vendedores callejeros para que los agentes no pudieran incautarlos ni multar a su propietario. Además, se «prohíbe la compra o la adquisición en el espacio público de alimentos, bebidas y otros productos procedentes de la venta ambulante no autorizada», es decir, los clientes también son objeto de sanción. A su vez, se vuelve a mencionar a los organizadores de actos públicos, haciéndolos responsables de que no se produzcan, durante su celebración, las conductas descritas en los apartados anteriores.

En cuanto al régimen de sanciones, la venta y la colaboración tienen carácter leve, pudiendo ser sancionadas con multa de hasta 500 euros; es decir, se aplicaría el tramo máximo de las infracciones leves. Al igual que pasaba con la mendicidad y con el arte callejero, se incluye la intervención cautelar del género o los elementos objeto de las prohibiciones, y los materiales o los medios empleados.

79 «Es un artista, ¿es un delincuente? El Ayuntamiento de Granada denuncia a El Niño de las Pinturas, uno de los grandes 'graffiteros' españoles, al que antes había promocionado» (*El País*, 09/02/2010): [http://elpais.com/diario/2010/02/09/cultura/1265670006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/02/09/cultura/1265670006_850215.html) [última consulta: 23/09/2013]

80 Kozak, 2004; Del Valle, 1997.

Respecto al top manta, cabe recordar que durante la elaboración y primeras épocas de vigencia de la Ordenanza coincidió la campaña contra la penalización del top manta en todo el Estado. En esta campaña, diversos colectivos relacionados con la inmigración solicitaban la reforma del Código Penal, reivindicando la injusticia social que suponía considerar el top manta como delito público contra la propiedad industrial e intelectual, ya que la pena era de prisión de 3 a 6 meses, o multa en su caso de 6 a 12 meses<sup>81</sup>. Al igual que ocurría con el *graffiti*, vemos cómo se ponen en práctica sanciones desproporcionadas, especialmente teniendo en cuenta que la mayoría de la gente que se busca la vida mediante la venta de top manta son inmigrantes y gran parte se halla en situación irregular y carente de ingresos.

El endurecimiento del Código Penal y la llamada «Ley Sinde» está permitiendo la impunidad de actuaciones policiales desproporcionadas tanto en despliegue como en contundencia, como sucedía en noviembre de 2012, cuando durante varios días se mantuvo un conflicto entre la comunidad senegalesa que se dedica a la venta ambulante y los Cuerpos de Seguridad del Estado, con agravantes como el asalto por parte de la policía a una vivienda de senegaleses, la repatriación de dos de ellos y el encarcelamiento preventivo de la única persona que tenía una situación regular en España<sup>82</sup>. Con la campaña contra la penalización del top manta se denunció que el hecho de criminalizar a los manteros era una forma de criminalizar la pobreza y un acto contra la situación de desventaja que sufren los inmigrantes, especialmente quienes se encuentran en situación irregular.

A la par que la venta ambulante, se prohíben actividades como la práctica del tarot y la videncia, los masajes o la realización de tatuajes. Estas actividades podrían ejercerse mediante autorización municipal tramitada ante el Servicio de Ocupación de Vía Pública, y mediante el impreso que se realizará al efecto donde constará horario, lugar y estancia, como máximo de un mes, según el artículo 68.1. A continuación, se recuerda en el mismo artículo que se prohíbe colaborar en el espacio público con quien realice estas actividades, con acciones como vigilar y alertar sobre la presencia de los agentes de la autoridad. Recordemos, como se vio anteriormente, que la norma obliga a lo contrario, a colaborar con la autoridad cuando se detecte cualquier acto sancionable de la Ordenanza, como podrían ser estos casos.

### *Usos políticos<sup>83</sup> del espacio público*

Una primera consideración al respecto de los usos políticos del espacio urbano es el propio concepto de «política» que se deduce de la Ordenanza. Según interpretamos, la normativa identifica la política con la política profesionalizada, de partido, la única que responde a los cánones de la democracia representativa, no considerando como tal ninguna otra manifestación proveniente de la ciudadanía. A modo de ejemplo, la única propaganda política exenta de autorización es la de carácter electoral, siendo criminalizadas otras formas de propaganda como puedan ser las pintadas, los murales, el reparto de octavillas, etc. (artículos 34.2, 35.1, 39.2.c, 72.16, 72.17).

Podemos interpretar, pues, que la Ordenanza concibe el espacio público como un lugar «apolítico». Realizamos esta afirmación en base a dos argumentos: uno, porque más allá de la política institucional no se reconocen (y a veces ni se permiten) otras propuestas ciudadanas para incidir y participar en los procesos

81 Comunicado de prensa de la APDHA sobre la «Campaña contra el Top manta», [http://www.apdha.org/media/dossier\\_ruedaprensa\\_manteros.doc](http://www.apdha.org/media/dossier_ruedaprensa_manteros.doc) y «La APDHA se opone a la criminalización de los “Top manta”» (APDHA, 22/12/2009): [http://www.apdha.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=705&Itemid=63](http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=705&Itemid=63) [última consulta: 23/09/2013].

82 «Dos policías heridos y dos vendedores callejeros detenidos en una trifulca» (*Ideal*, 12/11/2012): <http://www.ideal.es/granada/20121112/local/granada/policas-heridos-vendedores-callejeros-201211122128.html> [última consulta: 23/09/2013];

«Acusan a la Policía Local de “prácticas racistas y criminalización” de la comunidad senegalesa en Granada» (*Ideal*, 15/11/2013): <http://www.ideal.es/granada/20121115/local/granada/acusan-polica-local-prcticas-201211151919.html> [última consulta: 23/09/2013];

«El sueño roto del senegalés» (*Ideal*, 25/01/2012): <http://www.ideal.es/granada/vl/20121125/granada/sueo-roto-senegals-20121125.html> [última consulta: 23/09/2013].

83 El término «políticos» se refiere aquí a su más amplia acepción que, más allá de la política representativa, incluye múltiples formas de incidir en el proceso de transformación o conservación de la sociedad.

de transformación de la sociedad, y dos, porque la elección de los usos estipulados no ha sido tomada por la población de manera directa, no ha habido procesos democráticos de participación y toma de decisión sobre esta normativa, sino que ha sido un proyecto del Gobierno municipal en el que la participación ha resultado ser un mero trámite, como hemos mencionado y veremos en el siguiente capítulo.

En relación a las actividades de difusión y propaganda, se persiguen las pintadas, los murales, las plantillas, etc. (artículos 34.2, 35.1, 72.16), metiendo en un mismo saco todo tipo de manifestación con este formato. Además de la intervención «cautelar» de los materiales (artículo 37.1), el Ayuntamiento podría reparar los daños a cuenta de la persona responsable (artículo 37.2). Para la colocación de pancartas y carteles (artículo 38) se requiere de autorización, sin la cual habrá sanción y demás responsabilidades (artículo 38.2). Las personas que firmen los carteles «responderán directa y solidariamente de las infracciones precedentes con los autores materiales del hecho» (artículo 38.12); es decir, se hace responsable a los firmantes de todos y cada uno de los carteles que se distribuyan. Se contempla como infracción grave la «pegada masiva de carteles, sin previa autorización, o con la misma pero en lugares prohibidos» (artículo 39.2.b). En el régimen de sanciones se recoge el «esparcir, depositar y tirar toda clase de octavillas, propaganda o materiales similares» (artículos 39.2.c y 72.17), lo que afecta también a la propaganda política, en su concepto más amplio.

En cuanto a la organización de actos públicos, la Ordenanza recoge que se facilitará el «derecho a la manifestación, expresión y participación» (artículo 8.1) siempre y cuando «se realice por medios lícitos y con conocimiento de la autoridad gubernativa competente, y con la autorización municipal pertinente, respetando la organización pactada en referencia a horarios, itinerarios y condiciones específicas»; es decir, se permite el derecho a manifestarse siempre y cuando la autoridad cuente con toda la información necesaria para decidir si se autoriza o no (artículos 8.2, 20.1, 20.3). Además de la que se requiere para su realización, se exige autorización para la colocación de pancartas, cables o demás elementos en los árboles o farolas (artículo 81.2), y para el uso de megáfono, equipos, instrumentos musicales... (artículo 96.2). Por otra parte, «se prohíbe también la realización en el espacio público de actividades, no reguladas o carentes de permiso, cuando obstruyan o puedan obstruir el tráfico rodado por la vía pública, pongan en peligro la seguridad de las personas o impidan de manera manifiesta el libre tránsito de las personas por aceras, plazas, avenidas, pasajes o bulevares u otros espacios públicos» (artículo 50.4); es decir, muchas de las manifestaciones y actos de denuncia pública que se realizan en las calles sin previa autorización (ya sea por ser motivo de urgencia o espontaneidad) son sancionables por la Ordenanza de la convivencia.

A su vez, en la organización y autorización de actos públicos (artículo 29) se afirma que el Ayuntamiento «podrá exigir una fianza o póliza de seguro para responder de los daños y perjuicios que puedan causarse» (artículo 29.1, 29.2); en otras palabras, sólo podrían expresarse aquellos que pudieran pagar por ello. Estaríamos así ante la primera manifestación de una práctica cuanto menos inusual: el arrendamiento del espacio público para el ejercicio del legítimo derecho de la libertad ideológica, amparada por el artículo 16 de la Constitución. El Ayuntamiento, finalmente, se reserva el derecho de no permitir un acto en base a ciertas previsiones, que podrán o no ser ciertas a posteriori.

## SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En este capítulo hemos visto cómo la Ordenanza parte de una ambigüedad conceptual que podría permitir múltiples interpretaciones, pero que en realidad sólo responde a una única forma de entender la calle y demás espacios públicos, aquella que pretende instaurar el Gobierno local y que responde al modelo de ciudad que pretenden construir: una ciudad competitiva, atractiva, turística, cultural; una ciudad que

englobe a una sociedad granadina «cívica», es decir, que obedezca las normas, vigilante y delatora de sus convecinos.

También incidimos en el carácter «contenedor de infracciones» que ya se integran en otras normativas; inclusión que facilita la aplicación de la Ordenanza y permite sancionar prácticas que por sí mismas no podrían ser reguladas.

Se trata de una normativa que afecta a todas aquellas personas que utilicen el espacio público, tanto los residentes habituales como los turistas, a lo largo y ancho de la ciudad granadina. Los encargados de aplicarla, los agentes de la autoridad, son convertidos en jueces y ejecutores de la Ordenanza, dejando un amplio margen para que la Policía interprete lo que ha de ser sancionado y lo que no. Un poder que se ve acrecentado por el carácter probatorio de su palabra y por el carácter preventivo de la norma, que hace posible actuar antes incluso de que se cometa ninguna infracción.

La Ordenanza de la convivencia es un instrumento que fomenta la vigilancia e integra múltiples mecanismos para controlar a la población: desde los poderes otorgados a los agentes de la autoridad, hasta la promoción de una actitud vigilante y orientada a la denuncia, tanto de la vecindad como de compañeros de profesión, de asociaciones y redes. Es decir, la «colaboración ciudadana» se hace necesaria, implementándose en el texto administrativo como un deber de obligado cumplimiento.

Esta normativa criminaliza y persigue a los colectivos excluidos socialmente y también a los que están en riesgo de exclusión, los cuales cada vez son más y más diversos, tratando de invisibilizarlos y de conseguir su erradicación. No sólo hablamos de personas que practican la mendicidad, de estudiantes que reciclan en las puertas de los supermercados, de mujeres (y en menor medida transexuales y hombres) que ejercen la prostitución y que han de ganarse la vida en las calles, también nos referimos a quienes utilizan la calle para relacionarse, para jugar, para hacer política, para construir sociedad.

## **CAPÍTULO IV**

### **DOS AÑOS DE ORDENANZA CÍVICA EN GRANADA: EL PROCESO DE APLICACIÓN Y VALORACIÓN DE LA NORMATIVA**

En los capítulos anteriores hemos analizado los antecedentes de esta Ordenanza, su proceso de elaboración y algunos aspectos relativos al propio texto normativo. En el presente capítulo nos toca, pues, acercarnos al proceso de aprobación y aplicación de la misma durante los dos primeros años desde su entrada en vigor en noviembre de 2009.

Para ello, hemos dividido el capítulo en tres partes: una primera, donde señalamos algunos de los principales acontecimientos sucedidos a lo largo del proceso de implantación de la normativa municipal; una segunda, dedicada a hacer balance de lo sucedido en este tiempo, partiendo de las valoraciones realizadas por los actores institucionales en el proceso, y una tercera orientada al análisis de algunas de las dinámicas que están generándose en relación directa con su aplicación.

#### **ACONTECIMIENTOS RELEVANTES Y FASES EN LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA**

Empezamos este apartado dedicado a los principales acontecimientos sucedidos en torno a la aplicación de la Ordenanza cívica de Granada con las principales fechas del proceso de aprobación oficial de la normativa: el 25 de septiembre de 2009 se acordaba en sesión plenaria la aprobación definitiva de la norma; el 21 de octubre, tras la ratificación plenaria de la normativa, se publicaba en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP n.º 202 de 21 de octubre de 2009), y el 10 de noviembre entraba en vigor la Ordenanza de la convivencia ciudadana. Es a partir de entonces cuando comienza oficialmente la aplicación de la normativa.

Sin embargo, como hemos visto en capítulos anteriores, en la práctica la normativa ya llevaba meses preparando el terreno para su aplicación. A modo de ejemplo se pueden mencionar las diversas redadas y el censo elaborado por la Policía Local en cuestiones de prostitución<sup>84</sup>, la guerra declarada por el Ayuntamiento a las pintadas<sup>85</sup>, a la cartelería, al botellón, etc.

Estos primeros tanteos previos a la entrada en vigor de la Ordenanza se realizaban bajo la excusa de avisar a los ciudadanos sobre «lo que se les venía encima». Sin embargo, pese a los supuestos esfuerzos que se realizaban desde el Ayuntamiento en el tema de la difusión, ni el texto, ni sus implicaciones llegaron a toda la ciudadanía.

#### *Fases de aplicación: entre lo que se dice y lo que se hace*

Llegado el 10 de noviembre de 2009, la Ordenanza de la convivencia entraba en vigor acompañada de una retahíla de noticias relativas a las actitudes y acciones que a partir de entonces iban a estar reguladas y se verían sometidas a sanciones. De nuevo encontrábamos otra de las justificaciones más utilizadas por el Ayuntamiento: el «respeto a los demás». Es decir, una medida de control de la ciudadanía se fundamentaba en la supuesta búsqueda de una «pacífica convivencia ciudadana», el que «nadie moleste a nadie» y haya un respeto generalizado entre los usuarios del espacio. El Regidor se escudaba en que la

84 «La Policía informa a prostitutas y clientes de las multas inminentes» (*La Opinión de Granada*, 14/10/2009).

85 «Agentes de paisano y coches 'camuflados' para pillar al graffitero» (*Ideal*, 05/10/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091005/granada/agentes-paisano-coches-camuflados-20091005.html> [última consulta: 23/09/2013].

aplicación de esta ordenanza «no es una cosa de Granada, sino una recomendación que la Federación Española de Municipios ha hecho a todas las ciudades»<sup>86</sup>.

Una vez oficializado el marco de actuación, la aplicación de la normativa se planteaba en dos fases: una primera de carácter informativo, en la que el responsable de Seguridad y Participación Ciudadana aseguraba que «no iba a haber cambios instantáneos, sino que el procedimiento sería el de informar de las prácticas sancionables, así como de los pasos a seguir para obtener los permisos, como sucede en el caso de los artistas callejeros»; y una segunda fase, pasadas unas semanas, en la que empezaría a aplicarse la normativa de manera más contundente.

En la práctica, sin embargo, nos encontramos con que a los pocos días de su entrada en vigor ya se empezaban a observar muestras de su aplicación. Así, podemos rescatar algunos ejemplos como la ofensiva contra la cartelería callejera (incluyendo los anuncios tipo «busco trabajo», «cuido niños» o con ofertas de servicios), los controles policiales y la persecución de graffiteros, de la venta ambulante, de las videntes y claveleras de la zona de la Catedral, del botellón, de los gorrillas, de músicos callejeros o de la prostitución. Pasado un mes de la entrada en vigor de la norma, y pese a la primera fase informativa, la Policía Local ya había abierto 17 expedientes por actividades que supuestamente representaban un riesgo para los viandantes o ponían en peligro la salud o la salubridad de la ciudad.

Ya fuera para invitar a determinados viandantes a que cesaran en su actividad, o para informar de los requerimientos necesarios para poder ejercer ciertas actividades en la calle —en referencia a la exigencia de permisos/autorizaciones para poder realizar cualquier actividad artística en la vía pública—, la Policía continuaba aumentando su presencia en las calles de Granada. El objetivo de esta medida, según el Concejal, era tener cierto control en cuanto a los horarios y las zonas en las que se ubican artistas y vendedores. Y las razones que se esgrimían para justificar la medida eran los artistas que tocaban música hasta entrada la madrugada y las quejas de los empresarios de la zona centro, al percibir que algunos artistas obstaculizan el acceso a sus locales, plantándose delante de sus escaparates.

Después de aludir a la posible extensión del periodo informativo de la normativa, el Ayuntamiento, a través de la Policía Local, comenzó una fuerte campaña de sanciones contra la prostitución en la vía pública<sup>87</sup>. La elección de adelantar la imposición de multas y aplicar la Ordenanza con todas sus consecuencias por parte del Ayuntamiento decía responder a la presión que se derivaba de las protestas de los vecinos de algunas zonas conflictivas como la carretera de Jaén.

Esta primera fase, entre noviembre y diciembre de 2009, se convertiría en el primero de una serie de tanteos en los que la aplicación de la normativa se endurecería. Dos tanteos más sucederían posteriormente, en abril y junio de 2010. Así, se dieron tres periodos de endurecimiento de la aplicación de la normativa: uno orientado a la ciudadanía en general y a infracciones como la prostitución, la cartelería o las pintadas en especial; otro centrado en aspectos muy cotidianos (derechos individuales), como beber refrescos en la calle o simplemente estar sentado en alguna plaza, y un tercero orientado a determinados colectivos y espacios comunes (derechos colectivos), como la intervención en la Plaza de la Cruz durante las actividades organizadas por el colectivo de Solidari@s con la Casa del Aire, y otras similares<sup>88</sup>.

86 «Granada instaura la Ordenanza de convivencia que combate la prostitución callejera» (*Ideal*, 9/11/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091109/local/granada/granada-instaura-ordenanza-convivencia-200911092008.html> [última consulta: 23/09/2013].

87 «El Ayuntamiento levanta la veda: mano dura contra la prostitución» (*Granada Hoy*, 12/12/2009): <http://www.granadahoy.com/articulo/granada/584375/ayuntamiento/levanta/la/veda/mano/dura/contra/la/prostitucion.html> [última consulta: 23/09/2013].

88 Cuando hablamos de endurecimiento de la aplicación de la normativa no nos referimos sólo al aumento de las sanciones, sino también al despliegue desproporcionado de las intervenciones, como sucedía en junio de 2010, antes del comienzo de una de las actividades del colectivo Solidari@s con la Casa del Aire, cuando para evitar una proyección, un teatro y un debate, el Ayuntamiento envió a un dispositivo policial que contaba con equipo antidisturbios, furgones, motos, policía ecuestre, perros policía y nuevos armamentos como las pistolas de pimienta.

Interpretamos estos periodos en los que se intensifica la aplicación de la Ordenanza como experimentos que realiza el Ayuntamiento con objeto de tantear el nivel real de interiorización y naturalización de la misma entre la ciudadanía, pues en cada periodo la atención policial se dirigía especialmente —que no únicamente— a grupos de infracciones (algunas de carácter más individual y otras más colectivas). Con esta experimentación, el Consistorio municipal podía evaluar el nivel de respuesta de la ciudadanía y comprobar la eficacia o las deficiencias de la normativa.

### BALANCE Y VALORACIÓN: DOS AÑOS DE ORDENANZA CÍVICA<sup>89</sup>

El año 2010 se abrió para el Ayuntamiento con un balance positivo de la efectividad de la Ordenanza tras dos meses de vigencia, argumentado con un total de 77 expedientes sancionadores por incumplimiento de la Ordenanza de la convivencia desde su entrada en vigor. Más de la mitad remitía a la prostitución —32 sanciones impuestas por ejercer y 11 por demandar servicios—, a pesar de que la vocación de la norma municipal en este punto era, como hemos visto, perseguir a los usuarios de este servicio y no a las mujeres que lo ofertan.

A los tres meses de la entrada en vigor, en febrero de 2010, el total de sanciones sólo referentes a prácticas sexuales ascendió a 121, 94 a prostitutas<sup>90</sup> y 18 a clientes, a las que habría que sumar otras 9 por mantener relaciones sexuales en la vía pública<sup>91</sup> y 12 actas informativas abiertas a clientes. Más infracciones sancionadas referían a: los «gorrillas» (10); cuestiones de ruidos (9); venta ambulante (5); botellón (4); hogueras en la vía pública (3), y otras como orinar en la calle, acampar y llevar arma blanca<sup>92</sup>.

Un nuevo balance al cabo de seis meses de aplicación de la normativa arrojaba nuevas cifras. Un total de 222 sanciones por ejercer y 40 por demandar servicios sexuales recayeron sobre prostitutas y clientes denunciados en virtud de la Ordenanza de la convivencia; otras 26 sanciones por practicar sexo en la vía pública dentro de un vehículo o a pie de calle; 200 por consumo de bebidas; 76 denuncias contra aparcacoches o «gorrillas»; 59 sanciones repartidas entre las tradicionales «vendedoras» de romero, limpiadores de cristales en los semáforos y artistas callejeros; 51 por ruidos en viviendas y molestias a vecinos; 18 expedientes por realizar *graffitis*, y 14 por actos vandálicos y deterioro del mobiliario urbano<sup>93</sup>. En términos generales, en medio año se habían puesto 863 sanciones, que recaudarían un total de 473.600 euros, de los cuales el 80% respondía exclusivamente a infracciones relativas a la prostitución y al botellón<sup>94</sup>.

A finales de julio, del total de 2.106 expedientes sancionadores abiertos por la aplicación de la Ordenanza se contabilizaban 836 relacionados exclusivamente con hacer botellón en la calle o consumir bebidas alcohólicas fuera de los lugares permitidos —establecimientos o botellódromo—. Este elevado número de sanciones era asociado directamente a la aplicación de la Ordenanza de la convivencia, sobre todo en fechas como las fiestas del Corpus, donde en su celebración de 2010 se interpusieron 400 multas por

89 Este apartado se ha realizado a través de la información obtenida en la calle, en la prensa y en dos informes emitidos por los dos partidos políticos que han protagonizado el debate político en el Gobierno local, PP e IU.

90 No quiere decir que se multara a 94 prostitutas, sino que en 94 ocasiones se sancionó la oferta de servicios sexuales, pudiendo haber recaído varias sanciones sobre las misma persona, sucediendo lo mismo con la clientela. Por mayoría de practicantes en cada caso, según el sexo, nos hemos referido mayormente a ellas, prostitutas, y a ellos, clientes.

91 «La Ordenanza para la convivencia de Granada ha denunciado a 98 prostitutas y a 18 de sus clientes desde noviembre» (*Ideal*, 21/02/2010): <http://www.ideal.es/granada/20100221/local/granada/ordenanza-para-convivencia-granada-201002211237.html> [última consulta: 23/09/2013].

92 «Las multas a prostitutas y clientes comenzarán a finales de este mes» (*Hoy.es*, 06/08/2011): <http://www.hoy.es/v/20110806/badajoz/multas-prostitutas-clientes-comenzaran-20110806.html> [última consulta: 23/09/2013].

93 «Más de 200 prostitutas y 40 clientes han sido denunciados en Granada por la Ordenanza que prohíbe el sexo en la calle» (*Ideal*, 16/05/2010): <http://www.ideal.es/granada/20100516/local/granada/prostitutas-clientes-sido-denunciados-201005161207.html> [última consulta: 23/09/2013].

94 «Seis meses de ordenanza» (*Granada Hoy*, 04/06/2010): <http://www.granadahoy.com/article/opinion/716865/seis/meses/ordenanza.html> [última consulta: 23/09/2013].

«La Policía multa en seis meses a casi 200 personas por orinar en la vía pública» en <http://www.granadahoy.com/article/granada/756828/la/policia/multa/seis/meses/casi/personas/por/orinar/la/via/publica.html> [última consulta: 23/09/2013].

beber alcohol, a las que se sumaban otras 70 por venta de bebidas fuera de horarios, 182 denuncias por orinar en la vía pública y 300 por ruidos, la mayoría derivados de fiestas de carácter doméstico.

A punto de cumplirse el primer año de su aplicación, se hacía un nuevo balance de la Ordenanza a finales de octubre. Los saldos que se arrojaban desde la entrada en vigor de la normativa reunían más de 1.100 denuncias por botellón, de las 3.000 sanciones interpuestas en los primeros doce meses<sup>95</sup>.

Un nuevo recuento de las sanciones se hacía seis meses después, en abril de 2011. En él se incluía un cómputo general de 6.131 multas desde la puesta en práctica de la Ordenanza<sup>96</sup>. Las infracciones que más expedientes sancionadores habían acumulado fueron: botellón, 2.418; aparcacoches, 907; actividades en vía pública sin licencia (limpiacristales, claveleras, romero), 671; venta ambulante, 613; ruidos, 359 en viviendas y 71 en la vía pública; relaciones sexuales en la vía pública, 385 sanciones por ofrecimiento de servicios, 77 por demanda y 55 por prácticas sexuales en la calle, lo que suma 529, y llevar animales sueltos, 110 sanciones. Salvo las multas por botellón (que supondrían una recaudación de 362.700 euros) y por prostitución (donde en total se habían recaudado 30.000 euros), la mayor parte de las relativas al resto de sanciones no se había podido cobrar, por razones como la movilidad de las personas sancionadas o la insolvencia.

El balance de sanciones de los dos primeros años queda reflejado en el cuadro que reproducimos a continuación.

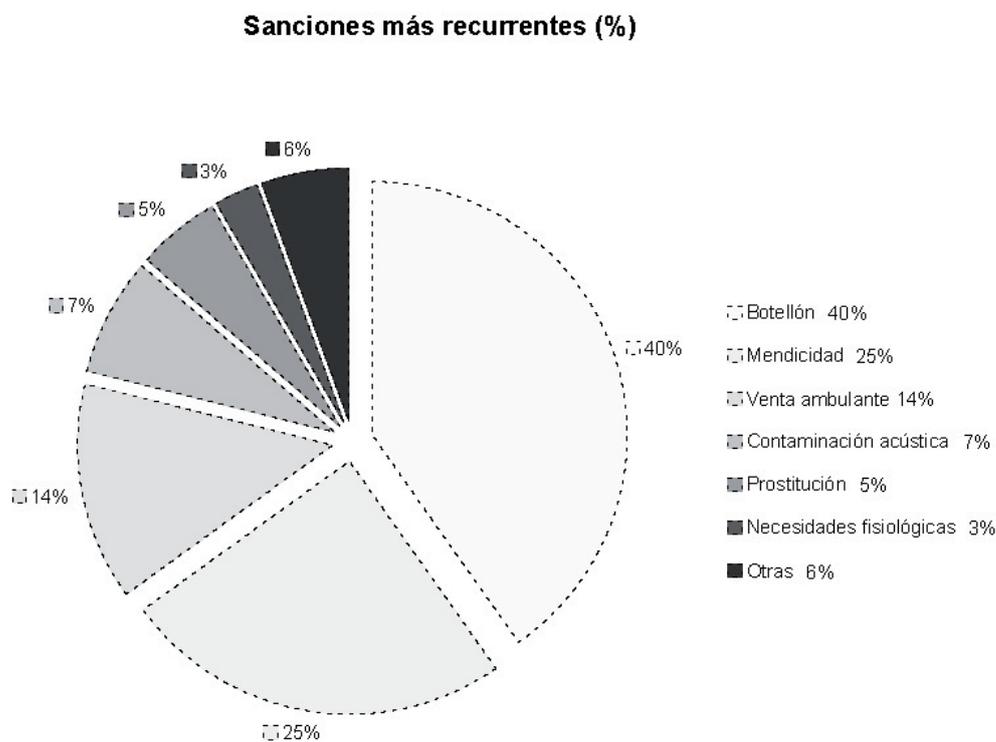
INFRACCIÓN	N.º DE SANCIONES (10.336)	% SOBRE TOTAL	OBSERVACIONES
Botellón	4.183	40,35	En un número indeterminado de casos, las sanciones respondían al consumo de bebidas sin alcohol
Mendicidad	2.557	24,67	Aparcacoches (1.431)
			Mendigos (33)
			Videntes, claveleras (1.093)
Venta ambulante	1.441	13,91	
Contaminación acústica	763	7,36	En vía pública (132)
			En vivienda (631)
Prostitución	529	5,39	Oferta de servicios (373)
			Demanda de servicios (83)
			Prácticas sexuales en el espacio público (73)
Necesidades fisiológicas en la vía	277	2,67	
Tenencia de animales sueltos	184	1,78	
Uso impropio del espacio público	146	1,41	Conductas variadas (20)
			Residuos arrojados a la vía pública (126)
Actividades musicales sin licencia	100	0,96	
Actividades vandálicas en uso del mobiliario urbano	54	0,52	Rotura de señales de tráfico y quema de contenedores
Vandalismo en arbolado público, parques, jardines y fuentes	44	0,42	Encendido de hogueras (21)
			Acampadas no autorizadas (23)
Graffiti/pintadas	40	0,39	Personas identificadas en registro
Cartelería / propaganda	18	0,17	Comercial y política no institucional

95 «¿Se ha notado el año de ordenanza de la 'convivencia' en Granada?» (*Ideal*, 29/10/2010): <http://www.ideal.es/granada/v/20101029/granada/notado-ordenanza-convivencia-granada-20101029.html> [última consulta: 23/09/2013].

96 «El Ayuntamiento no ha ingresado ni un solo euro por las multas a gorrillas, prostitutas y claveleras» (*Granada Hoy*, 10/04/2011): <http://www.granadahoy.com/article/granada/947898/ayuntamiento/no/ha/ingresado/ni/solo/euro/por/las/multas/gorrillas/prostitutas/y/claveleras.html> [última consulta: 23/09/2013].

**Fuente:** Elaboración propia a partir del informe de valoración emitido por el PP, en el Gobierno municipal, al cabo de dos años de aplicación de la normativa.

Recogemos los datos anteriores en el siguiente gráfico, en el que agrupamos las infracciones que supusieron menos de 200 sanciones en una única categoría.



Resumiendo, los caballos de batalla de la Ordenanza en sus dos primeros años de aplicación fueron: el botellón (4.183), la práctica de la mendicidad en sus diferentes formas (2.557), la venta ambulante (1.441) y la prostitución (529). Sin embargo, como mencionábamos anteriormente, la recaudación de las multas ha tenido diferentes resultados dependiendo del tipo de infracción, siendo las multas a clientes de la prostitución las que resultaron más fáciles de cobrar y las relativas a las prácticas de mendicidad las más difíciles.

### *Balance por infracciones tipificadas*

Una vez vista la perspectiva general de la normativa en relación al número de sanciones impuestas, pasamos a comentar algunos aspectos relativos a la aplicación de la Ordenanza según ciertas tipologías de infracción.

### Grafitos y pintadas

El 20 de noviembre de 2009 saltaban a la luz los primeros casos de aplicación de la Ordenanza cívica. Se trataba de dos graffiteros a los que la Policía Local había sorprendido pintando en las paredes del monasterio de Santa Isabel la Real en el Albayzín, inmueble catalogado como de especial protección<sup>97</sup>. A pesar de que la Policía Local ya había impuesto alguna que otra sanción menor por incumplimiento de la

<sup>97</sup> «La Policía Nacional 'no denunció' a los primeros sancionados por la Ordenanza de la Convivencia en Granada» (*Ideal*, 21/11/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091121/granada/policia-nacional-denuncio-primeros-20091121.html> [última consulta: 23/09/2013].

Ordenanza, el Ayuntamiento no había llegado aún a abrir el correspondiente expediente. De ahí que este expediente se considerara como el primero sobre el que se aplicaba la normativa de la convivencia.

El Ayuntamiento quería convertir estos primeros casos en castigos ejemplares. Así, tramitaba la falta como muy grave, por lo que la Ordenanza establecía una sanción de hasta 3.000 euros para cada uno de los infractores, además de la posibilidad de exigirles la restitución del daño. Aparte de la multa administrativa, se intentó agravar como un delito contra el patrimonio. Este tipo de sanción se prodigó a lo largo de los siguientes meses.

Por su parte, la Delegación de Cultura de la Junta de Andalucía en Granada había iniciado las labores de limpieza de las pintadas que tenían las fachadas de los edificios de la institución regional en la ciudad, y reclamaba al Ayuntamiento que formara a la Policía Local para combatir estos actos de vandalismo. El Delegado, Pedro Benzal, insistía en «la necesidad de erradicar el problema por las vías necesarias». Entre las medidas a tomar proponía la creación de una unidad formada en temas de patrimonio, para que actuara «con la diligencia y el conocimiento que debe» porque «los poderes públicos debemos hacer un esfuerzo»<sup>98</sup>. También planteaba reunirse con los directores de los medios de comunicación de la ciudad con el propósito de que colaboraran en concienciar a los ciudadanos.

Una nueva persecución desde el Ayuntamiento hacia las y los graffiteros se materializó a finales de marzo y en el mes de abril de 2010, al recoger múltiples casos en distintos puntos de la ciudad<sup>99</sup>. Si bien se han intensificado en determinados momentos, las sanciones por pintadas han sido una constante en la aplicación de la normativa.

Esta infracción ha sido una de las vinculadas a peticiones de endurecimiento de la legislación vigente, hasta el punto de convertirla en delito. El redactado del artículo 323 del Código Penal dice lo siguiente: «Será castigado con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses el que cause daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en yacimientos arqueológicos». Por lo que «da igual que no sea un Bien de Interés Cultural (BIC)», afirmaba la Fiscalía Superior de Andalucía<sup>100</sup>.

También los grafitos han sido uno de los principales argumentos para incitar a la vecindad a ser vigilante de sus espacios y denunciar a la policía las infracciones que detecte. En este sentido, la concejala de Movilidad y Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Granada, Telesfora Ruiz (PP), afirmaba que no es nada fácil conseguir sorprender in fraganti a las y los graffiteros, «y es la única forma de poder denunciarles, pero gracias a la colaboración ciudadana cada vez se consiguen mejores resultados en la lucha contra las pintadas». En alguno de los casos denunciados, el aviso de un ciudadano fue la clave para que los agentes llegasen de inmediato al lugar, cuando el graffitero aún desarrollaba la pintada.

Según la perspectiva del PP, principal promotor de la normativa en Granada, el bajo número de expedientes abiertos respecto a grafitos y pintadas (40) se debe a la dificultad que entraña sorprender a los autores de estos hechos vandálicos, ya que —según el Consistorio municipal— «suelen actuar de noche y de manera sigilosa, sin despertar sospechas a la hora de realizar su acción, ni provocar ruidos que los pongan de manifiesto». Por lo que anunciaba que se intensificaría la «guerra contra las pintadas», con la recién creada unidad de Policía Medioambiental. Según la Concejala, «a partir de la reciente creación de una

98 «Cultura inicia la limpieza de pintadas en las fachadas institucionales en Granada» (*Ideal*, 03/12/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091202/local/granada/cultura-inicia-limpieza-pintadas-200912021631.html> [última consulta: 23/09/2013].

99 «IU ve 'insensata' la sanción impuesta al Niño de las Pinturas y pide al alcalde de Granada 'que se quite las orejeras'» (*Ideal*, 08/04/2010): <http://www.ideal.es/granada/20100408/local/granada/insensata-sancion-impuesta-nino-201004081827.html> [última consulta: 23/09/2013].

100 «Detienen a un joven de Granada por 'pintar' la casa de Mariana Pineda» (*Ideal*, 09/08/2011): <http://www.ideal.es/granada/v/20110809/granada/detienen-joven-granada-pintar-20110809.html> [última consulta: 23/09/2013] y «El graffitero de la Casa Pineda podría pasar tres años en prisión» (*Ideal*, 10/08/2011): <http://www.ideal.es/granada/v/20110810/granada/graffitero-casa-pineda-podria-20110810.html> [última consulta: 23/09/2013].

nueva unidad policial medioambiental, que hace vigilancia específica de pintadas, se podrá realizar un seguimiento más exhaustivo de las mismas y de sus autores, máxime cuando su actuación policial se lleva a cabo con vestimenta de paisano, siendo difícilmente detectables por los infractores».

La Concejala, en el informe de valoración realizado por el equipo de gobierno al cabo de los dos primeros años de aplicación de la normativa, calificaba la realización de pintadas en paredes y monumentos de la ciudad como:

una de las conductas que ha generado más rechazo por parte de la sociedad, debido al estado lamentable a que someten la estética y la imagen de Granada [...] Las pintadas deterioran la propiedad y promueven un ambiente compatible con el delito. Se ha probado que las comunidades deterioradas, donde parece que a nadie le importa el bien común, son caldos de cultivo para la ilegalidad y el delito. Las ventanas rotas, las pintadas y la basura, promueven la sensación de desesperanza en la comunidad y también de permisividad total<sup>101</sup>.

## Cartelería

Recién estrenada la normativa, la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Granada lanzaba una ofensiva contra la cartelería callejera. Su argumento era un repentino y «muy importante» aumento, desde el mes anterior, de carteles en vallas y paredes, motivado por el inicio del curso, la crisis y la profusión de actividades de ocio. Recordaba que pegar carteles en las calles no está permitido sin una autorización previa, salvo en los escasos espacios reservados por el Ayuntamiento para esta actividad. En esta campaña se metía en el mismo saco la cartelería comercial (actividades de ocio, empresas de formación...), la oferta de servicios concretos (fontanería, carpintería, cuidados...), la búsqueda de compañeros de piso o la difusión de información política (no institucional)<sup>102</sup>.

Los primeros resultados de esta campaña contra la cartelería llegaban a la opinión pública pasados unos días. Un total de 325 infracciones en un mes, que dieron lugar a la apertura de 32 expedientes sancionadores<sup>103</sup>. Todo ello teniendo en cuenta que en los ocho meses anteriores el Ayuntamiento tan sólo había registrado 50 infracciones.

A pesar de estas cifras recogidas en prensa, en el balance tras dos años de aplicación de la normativa sólo se contabilizó un total de 18 expedientes referidos a la colocación de carteles y el reparto de panfletos. Según Telesfora Ruiz, concejala de Movilidad y Protección Ciudadana, «en este tipo de conducta, se interviene cuando se realiza distribución de propaganda sin permiso, ya que los ciudadanos, una vez recogida, se deshacen de ella, tirándola al suelo». Se considera responsable tanto a la persona física que comete la acción como a la jurídica que promueve su reparto. Incluso, según afirman, «en ocasiones se sanciona al ciudadano, si se le sorprende tirando al suelo la propaganda».

101 La Concejala está asumiendo de manera implícita las orientaciones de la criminología política referida a las teorías de las «Ventanas Rotas». Enunciada por primera vez en 1982, por los criminólogos George L. Kelling y James Q. Wilson en un artículo de la revista divulgativa *Athlantic Monthly*, los autores partían de una idea enunciada por Wilson (1975), que afirmaba que la gente tiene más miedo del que correspondería a la posibilidad objetiva de ser víctima de un delito, de lo que se deduce que, por un lado, el miedo es un factor importante para explicar la confianza que la gente tiene en sus instituciones y, por otro lado, que la gente percibe su seguridad no sólo en función del incremento de delitos, sino también con respecto al desorden. A partir de esta explicación, Wilson y Kelling presentan la teoría de las ventanas rotas incidiendo en que: a) el desorden produce miedo, pero también más delito; b) por lo que el desorden en una comunidad va desencadenando la aparición de más delitos y el deterioro de un barrio; c) es la policía quien ha de asumir las competencias sobre el desorden para prevenir el delito. A partir de aquí y ya al margen de las investigaciones académicas, determinadas políticas locales que se inician en Nueva York y que van extendiéndose por Londres, Barcelona, hasta llegar a Granada, pero que en el fondo podemos reconocer en cualquier ciudad contemporánea, defienden esta misma idea, bajo el pretexto de que sería el mantenimiento del orden en la ciudad lo que desincentiva y previene del delito. Las críticas a esta teoría también son amplias y reconocidas, pero las políticas llevadas a cabo por los gobernantes las han obviado. Larrauri (2007), por ejemplo, critica que no es el desorden el que produce el delito, sino que desorden y delito tienen una misma raíz porque comparten los mismos procesos y estructuras causales; que la percepción del miedo no se da entre vecindarios, sino en el interior de cada vecindario y que está más relacionado con procesos de desplazamiento de vecinos de un barrio a otro en busca de un mejor estatus social y que la teoría de las ventanas rotas ignora los factores estructurales sociales, políticos y económicos más lentos que producen la exclusión social y el surgimiento del delito.

102 «Ofensiva en Granada contra la cartelería callejera» (*Ideal*, 19/11/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091119/granada/ofensiva-granada-contracarteleria-20091119.html> [última consulta: 23/09/2013].

103 «Medio Ambiente impone más de 30 multas por pegada ilegal de carteles» (*Granada Hoy*, 19/11/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/566714/medio/ambiente/impone/mas/multas/por/pegada/ilegal/carteles.html> [última consulta: 23/09/2013].

Un hecho anecdótico acerca de la cartelería mostraba los diferentes raseros con los que se medía la aplicación de la Ordenanza. Una denuncia del grupo municipal de IU acusaba al equipo de gobierno de incumplir la Ordenanza municipal de la convivencia al permitir que se mantuvieran banderolas del PP desde la campaña de las elecciones europeas de 2009. La normativa establecía que el material de propaganda como pancartas, carteles y folletos debía retirarse dentro del plazo autorizado, que no podría exceder los 45 días naturales. Así pues, este hecho pudo haberse sancionado con hasta 1.500 euros<sup>104</sup> aunque, finalmente, no sucedió nada.

Este mismo hecho se repitió en las elecciones municipales de 2011. Pasado el periodo electoral y el tiempo reservado para la retirada de la propaganda, nos encontramos con que tanto la ciudad como los municipios del Área Metropolitana de Granada todavía seguían empapelados con las caras de los candidatos. No sólo seguía habiendo propaganda, sino que los carteles se habían cambiado por otros desde los Ayuntamientos de los pueblos donde gobernaba el PP, «para darle forma de agradecimiento a la ciudadanía»<sup>105</sup>. La pregunta es: ¿si pudieron modificarlos no podrían haberlos quitado? La cuestión es que la propaganda partidista fuera de las elecciones no está permitida, sin embargo, cuando la propaganda corresponde a los gobiernos municipales vigentes, pareciera como si la normativa no les afectara.

## Prostitución

La prostitución ha sido una de las puntas de lanza de la aplicación de la normativa, una de las actividades más afectadas por el hostigamiento que la Policía Local llevó a cabo incrementando su presencia, realizando múltiples controles o elaborando censos, acciones que se dieron tanto antes como después de la entrada en vigor de la Ordenanza. Si bien en un principio su objetivo era el de advertir a las meretrices de lo que estaba por llegar y disuadir a sus posibles clientes, cuando entró en vigor el foco se centró en la erradicación de la actividad en determinadas zonas como la de la carretera de Jaén, de donde procedía el mayor número de denuncias vecinales al respecto, a través de la presión policial.

Así, pasado un mes del comienzo de la aplicación de la Ordenanza, los medios se hacían eco de los procesos migratorios locales de las prostitutas que, por un lado, habían reducido su presencia en la carretera de Jaén pero, por otro, se habían trasladado a otras zonas, como los municipios de Maracena y Pulianas<sup>106</sup>. Este efecto provocó que algunos municipios del cinturón metropolitano empezaran a preparar ordenanzas similares para poder prohibir esta actividad.

Al cabo de dos años de aplicación de la normativa se contabilizan 373 multas a prostitutas y 83 a clientes. También en este grupo se cuentan otros 73 expedientes por practicar sexo en espacios públicos (sin intercambio monetario). Según la Concejala de Protección Ciudadana, muchos de los clientes comunicaban a los agentes de la Policía Local su deseo de abonar la multa en el mismo momento para evitar que la notificación de la misma llegase a su domicilio particular, por lo que la normativa y el riesgo de ser multado servían de efecto disuasorio para la clientela.

Un tiempo después, el grupo municipal de IU consideraba que «la Ordenanza criminaliza sobre todo a las prostitutas; las 529 multas [...] han supuesto 6.780 euros de recaudación, la mayor carga recae sobre las mujeres y ni una sola en proxenetas, y además se las ha excluido sin ningún tipo de intervención social a los polígonos industriales, con lo que la Ordenanza no ha resuelto nada». Asimismo, Maite Molina,

104 «IU acusa al Ayuntamiento de saltarse la normativa» (*La Opinión*, 23/11/2009): <http://www.laopiniondegranada.es/granada/2009/11/23/granada-acusa-ayuntamiento-saltarse-normativa/165558.html> [última consulta: 15/01/11].

105 «Propaganda fuera de tiempo en Granada» (*Ideal*, 06/06/2011): <http://www.ideal.es/granada/v/20110606/granada/propaganda-fuera-tiempo-granada-20110606.html> [última consulta: 23/09/2013].

106 «El Cinturón metropolitano de Granada también se blinda con normativas 'antiprostitución' al trasladarse el fenómeno» (*Ideal*, 11/12/2009): <http://www.ideal.es/granada/20091211/granada/cinturon-metropolitano-granada-tambien-20091211.html> [última consulta: 23/09/2013].

concejala de IU, comparaba el número de sanciones con el de otras ciudades: «es curioso comprobar cómo en Granada se han puesto 529 multas por prostitución, y en Málaga con 700 mil habitantes han puesto 700». Para el grupo municipal de IU en Granada, «está clara la política social del PP con la prostitución. Se excluye a estas mujeres a los polígonos industriales y a pisos particulares; esto supone dar paso a inseguridad, vejaciones y abusos y que desaparezcan de la ventana de un vecino para trasladarlas a la periferia sólo demuestra que el debate de la prostitución no interesa, la persecución de las mafias y la trata de mujeres debería haber sido la motivación para esta conducta sancionable por el PP».

## Botellón

Las sanciones por botellón (que traducido al lenguaje administrativo significaría «permanecer y concentrarse en la vía pública, consumiendo bebidas, alterando la pacífica convivencia de los ciudadanos fuera del lugar habilitado por el Ayuntamiento») se diversificaron y aumentaron su número. Ya no se trataba de perseguir o evitar que se bebiera alcohol en las calles, la prohibición se extendía al hecho en sí de beber y reunirse en la vía pública. Ejemplos de ello los encontramos sobre todo en la zona del Albayzín, donde se denunció a gente por beber un refresco, o una bebida energética<sup>107</sup>, incluso algunos grupos fueron dispersados por hacer un botellón con leche y galletas<sup>108</sup>. Sin embargo, el mayor número de sanciones se debió a la celebración de grandes eventos festivos, como venimos mencionando: la Fiesta de la Primavera, las Cruces de Mayo o el Corpus, cuando los jóvenes se juntan por miles en el botellódromo y otras partes de la ciudad para celebrar el acontecimiento.

En términos generales, la Ordenanza cívica ha facilitado que se multipliquen las sanciones. Si con la Ley antibotellón se realizaba una media de mil anuales, con la nueva normativa se ha duplicado el número de sanciones. Concretamente, en el marco de esta infracción se ha realizado un total de 4.183 denuncias en los dos primeros años de vigencia, lo que viene a suponer unas 40 denuncias semanales, concentradas, generalmente, en fines de semana.

El PP presenta esta lucha como uno de los éxitos más visibles de la normativa, al considerar que «el botellón se ha reducido hasta niveles aceptables», de modo que sólo «grupos muy aislados» consumen alcohol en los espacios públicos. La creación de un espacio específico (el botellódromo), y la imposición de 4.183 denuncias en los últimos dos años han sido las principales herramientas para tratar de acabar con este fenómeno. Sin embargo, en todo el año 2010 se realizaron unas 1.900 denuncias, por lo que, lejos de aminorar, el botellón sigue en boga. En términos económicos, ésto supuso para el Ayuntamiento, como mínimo, 218.500 euros de ingresos, en el supuesto de que todas las multas hubieran sido pagadas aplicando la reducción económica por pronto pago.

Desde el Ayuntamiento del PP se identifican dos perfiles: el de los jóvenes que consumen alcohol los fines de semana y por las noches, y el de indigentes que lo hacen de día, cuyo comportamiento es más difícil de extinguir. También se diferencia entre dos realidades que confluyen en un mismo supuesto: «el consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público y la concentración de personas para hacerlo». Según su parecer, las situaciones más problemáticas son la formación de pequeños grupos de personas indigentes consumiendo bebidas alcohólicas en el entorno de plazas y jardines. Reconoce que no se trata de una actividad de ocio, sino de «una acción derivada de problemas sociopatológicos y de alcoholismo». Justifica este hecho por la concentración de establecimientos de ayuda a indigentes (Aprex, Calor y Café, Hospital de San Rafael...) en un radio bastante reducido del centro de la ciudad, lo que propicia la ubicación

107 «Continúa la polémica con la Ordenanza contra el Botellón» (*La Opinión de Granada*, 30/04/2010).

108 Para ver el video sobre el «botellón de leche» podéis consultar la página: <http://enlacallenosvemos.blogspot.com/2010/12/video-botellon-de-leche.html> [última consulta: 23/09/2013].

permanente de estas personas en ese entorno. Según este grupo político actualmente gobernando en el Ayuntamiento, «la constancia de la presencia policial es el único instrumento para evitarlos».

IU, por el contrario, duda de la normativa por la falta de criterio a la hora de sancionar determinadas conductas, sean éstas haber ensuciado o arrojado las bebidas al suelo o provocado actos vandálicos, mientras declara: «a algunas terrazas que incumplen reiteradamente la normativa de ocupación de vía pública no se actúa contra ellas»; hecho que ha sido denunciado anteriormente por otros colectivos y que, sin embargo, no ha tenido como resultado ninguna actuación del Consistorio municipal.

## Mendicidad

En los dos primeros años se realizaron 1.431 denuncias policiales a aparcacoches, 33 a mendigos y 1.093 a videntes y claveleras. A éstas se debe sumar otro centenar de sanciones motivado por actividades musicales no autorizadas que fueron denunciadas por particulares y empresas, debido a las molestias que supuestamente ocasionaban.

La mendicidad destaca particularmente en el proceso de aplicación de la normativa por la dificultad para ejecutar las sanciones, ya sea por falta de recursos de las personas infractoras o por la ausencia de domicilio fijo donde enviar la sanción<sup>109</sup>. Es entonces cuando el Ayuntamiento empieza a plantearse otras medidas para cobrar las multas, como decomisar el dinero que los aparcacoches lleven encima en el momento de la denuncia policial. La Ordenanza así lo previene: «los agentes de la autoridad procederán a la intervención cautelar de los medios empleados para desarrollar la conducta antijurídica, así como, si es el caso, de los frutos obtenidos», recordaba la concejala de Protección Ciudadana y Movilidad, Telesfora Ruiz. Pero ha sido tras comprobar lo infructuoso de la recaudación de las sanciones impuestas cuando se ha planteado hacer efectiva esta medida.

Este asunto acabó generando un importante revuelo, llegando a posicionarse diferentes personalidades del mundo académico y jurídico sobre el mismo. A continuación recogemos alguno de estos comentarios<sup>110</sup>.

José Luis Díez Ripollés, director del Instituto Andaluz de Criminología de Málaga y catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Málaga rechaza la opción sugerida de utilizar el dinero requisado para el pago de la multa, evitado por la insolvencia:

El dinero decomisado, a quien pertenece, en primer lugar, es a quien lo ha tenido que entregar bajo amenaza o coacciones [...] Aunque los agentes demostraran que el dinero se lo han dado los clientes, puede no haber habido coacción, ni siquiera petición por parte del gorrilla. Habrá que demostrar que ha habido una cosa u otra y la petición, desde luego, no es delito». «La policía no puede solventar este problema sin contar con la ciudadanía. Lo que hay que hacer es no pagar y denunciar si se sufren daños en los vehículos. Los ciudadanos han renunciado a ejercer sus derechos y en vez de afrontar el problema piden que lo resuelva el Ayuntamiento.

José Miguel Zugaldía, catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Granada, censura la controvertida medida:

Es muy simple. Si no tienen dinero para pagar las multas, más desgracia tienen, pero el Ayuntamiento no puede cebarse con los eslabones más bajos de la sociedad con acciones dudosas. ¿Y el reloj se lo dejan? No todo lo legal es moral y humano [...] La Ordenanza no tiene peso para justificar un ataque a un derecho fundamental. Hay una desproporción entre el interés lesionado al gorrilla y el bien jurídico que se protege, el interés de la Administración en que cese esa actividad.

109 «Los aparcacoches ilegales» (*Granada Hoy*, 19/09/2010): <http://www.granadahoy.com/article/granada/792319/gorrillas/problema/sin/solucion.html> [última consulta: 23/09/2013].

110 «Difícil ajuste de cuentas con los 'gorrillas'» (*El País*, 11/08/2011): [http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Difcil/ajuste/cuentas/gorrillas/elpesupand/20110911elpand\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Difcil/ajuste/cuentas/gorrillas/elpesupand/20110911elpand_1/Tes) [última consulta: 23/09/2013].

Borja Mapelli, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Sevilla, opina que para que prospere el requisito del patrimonio personal éste debe estar contemplado en una norma de rango superior a una ordenanza municipal:

No es lo mismo incautar un bien ilegal —droga u objeto robado— que las ganancias de una conducta que solo merece una infracción administrativa [...] incautar unos euros a una persona próxima a la mendicidad parece éticamente reprochable.

A pesar de la contundencia de estas opiniones, la Concejala de Protección Ciudadana justificaba la medida al considerar que la imposibilidad de hacer efectivas las sanciones provoca que no se consiga un efecto disuasorio con la denuncia, y que por ello sea más necesaria la presencia policial.

## Venta ambulante

La venta ambulante es otra de las infracciones que más se ha sancionado, con un total de 1.441 denuncias. Según afirma el PP en su informe de valoración de la normativa:

En lo relativo a la venta ambulante, la problemática se traslada nuevamente a temas sociales, siendo generalmente las personas que se dedican a esta actividad de origen subsahariano, recién llegadas a la ciudad y sin recursos; también afecta a otras personas, no extranjeras, que carecen de empleo y se dedican a la venta de productos, principalmente, alimenticios (pan, frutas y verduras).

Con este tipo de enunciado, el PP contribuye a la creación de un perfil específico asociado a esta infracción. Con ello, y dado el carácter sancionable de la acción, se fomenta un importante efecto estigmatizador de la población afectada, aquella extranjera o local sin recursos.

Por otra parte, al igual que en los casos de mendicidad, para la venta ambulante también cabe la posibilidad de proceder a la intervención cautelar de las mercancías y los medios empleados para producirlas, como un importante factor disuasorio en la práctica por la pérdida económica que implica. En este sentido, consideramos que no se está teniendo en cuenta que esas actividades son un complemento importante, si no la base de la economía familiar de estas personas.

Al respecto, IU comentaba que en muchos casos se trata de objetos artesanales y mercancía no comestible, al contrario de lo que sostiene el PP, y que, como cada día que pasa sin retirar la mercancía del depósito municipal los vendedores tienen que pagar 150 euros, consideraba ésta una sanción más recaudatoria que preventiva de delitos de salud pública o falsificaciones. Cuestión que se agrava dada la situación de crisis y precariedad de tantas familias que buscan ganarse la vida de alguna manera.

## Deterioro del espacio urbano

Esta conducta supuso la apertura de 54 expedientes por actos vandálicos como la rotura de señales de tráfico o la quema de contenedores. La Concejala de Protección Ciudadana insistía, en este sentido, en la necesidad de incidir en una educación cívica para combatir prácticas como el deterioro intencionado del espacio urbano, al tiempo que manifestaba su interés en continuar con las campañas permanentes de información y sensibilización de la norma.

Otras sanciones bajo este epígrafe fueron: 20 por uso impropio del espacio público; 126 por arrojar residuos a la vía pública; 46 por vehículos abandonados en la calle, y 23 por acampadas no autorizadas en parques públicos. Al hilo de las sanciones por acampadas, IU preguntaba, sin obtener respuesta alguna, «desde cuándo se han producido estas multas, dónde y si por algún motivo tienen que ver con el 15M».

## Contaminación acústica

Se distingue entre los ruidos en viviendas, que llegaron a 631 sanciones (la mayoría a «jóvenes con la música alta»), y los ruidos en establecimientos, con un total de 132 sanciones. Según el PP, esta cifra aumentó debido a la aplicación de la Ley antitabaco, pues los fumadores conversan en la calle. Respecto a la dificultad de cobrar las sanciones impuestas en viviendas, la Concejala propone que se haga responsable solidario o subsidiario al propietario del inmueble donde se originen los ruidos.

Por su parte, IU señaló que hay tres veces más denuncias por ruidos en viviendas que en locales, «por lo que la persecución individual, a las libertades personales y a los derechos personales es el triple que a los establecimientos que no cumplen la normativa vigente, sobre todo porque desconocemos el alcance de estas multas y el volumen o contenido de estos ruidos en viviendas».

## Tenencia de animales

Respecto a la tenencia de animales, de un total de 186 infracciones, la mayoría lo fueron «por no recoger los excrementos de los perros en la calle». Juan Antonio Mérida, concejal de Medio Ambiente, advertía de que para entender la problemática hay que tener en cuenta el contexto en que se inscribe. Por ejemplo, destaca que en Granada hay prácticamente un perro por cada diez personas. Se refiere a los casi 25.000 perros censados, a los que hay que sumar los que se encuentran en situación irregular. A partir de aquí, resume que la lucha contra los excrementos de perro en las calles de la ciudad «viene de largo». Y recuerda las campañas de información y de concienciación ciudadana desplegadas desde hace años por el Ayuntamiento de Granada que, según el Consistorio, surtieron efecto. Según Mérida, «la parte educativa es igual de importante que la sancionadora. Y ahora, con las medidas que está tomando la Concejalía de Movilidad con las patrullas medioambientales, la acción queda completa». A pesar de la alusión a la concienciación ciudadana, las medidas utilizadas para solventar este conflicto han sido principalmente de carácter sancionador.

## Nuevos frentes entre la tradición y la normativa: el caso de los costaleros

Rescatamos un episodio sucedido a principios de 2012, por incluir un nuevo elemento para el debate sobre actividades que anteriormente no estaban reguladas. Una cuadrilla de costaleros de un paso de Semana Santa fue multada por la Policía Local mientras ensayaba por las calles de la ciudad, hecho que tuvo una gran repercusión en los medios<sup>111</sup>.

Este ejemplo muestra cómo la Ordenanza afecta a un amplio espectro de la población<sup>112</sup>. Los casos habidos al respecto de los costaleros se complican al entremezclarse valores tradicionales e identitarios. El conflicto generado con el tema de las cofradías fue adquiriendo una importancia mayor que la pensada inicialmente, hasta el punto de celebrarse una reunión entre la Federación de Cofradías y el Ayuntamiento con el fin de tratar la problemática surgida en algunos ensayos procesionales. El resultado de la reunión fue la inclusión por parte del Ayuntamiento en el Plan Parihuela de 2013 de varias recomendaciones que deberían observar las cofradías de Semana Santa para que sus costaleros pudieran, a partir de aquel momento, realizar sus ensayos en la calle sin entrar en conflicto con el tráfico y los vecinos de cada zona.

111 «Multan a una cuadrilla de costaleros de Granada por ocupación de vía pública en un ensayo» (*Ideal*, 28/02/2012): <http://www.ideal.es/granada/20120227/local/granada/multan-cuadrilla-costaleros-granada-201202271350.html> [última consulta: 23/09/2013].

112 Recordemos que las ordenanzas afectan a «todas las personas que están en la ciudad», no sólo a ciertos colectivos, movimientos sociales, grupos excluidos o personas en riesgo de exclusión, sino también a quienes se pudieran considerar ajenos a la misma, «ciudadanía normalizada».

Resumiendo, de la aplicación de la normativa pueden extraerse elementos comunes entre las distintas infracciones: desde la dificultad de coger in fraganti a los graffiteros y a quienes pegan cartelería, pasando por la necesidad de la implicación de la población en la denuncia de este tipo de conductas, hasta la dificultad de hacer frente a las sanciones de algunos colectivos sociales como los relativos a las prácticas de mendicidad o a la prostitución. A su vez, la aplicación de la normativa puede afectar de manera diferente a cada infracción tipificada. Así, mientras que asistimos a los procesos migratorios de las meretrices que han reducido su actividad en Granada, el botellón se ha multiplicado aunque, en realidad, lo que se ha multiplicado es el número de sanciones, ya que la percepción de la práctica del botellón se lleva magnificando desde hace ya unos años.

### *Valoraciones generales de los principales actores institucionales en el proceso*

Tras exponer el balance de la aplicación de la normativa, presentamos a continuación las valoraciones relativas a los dos años de aplicación de la Ordenanza cívica, emitidas desde los diferentes partidos políticos implicados en el Gobierno local.

Comenzaremos por los informes de los grupos políticos que han tenido más presencia en relación a la Ordenanza municipal: el PP, promotor de la normativa en Granada, e IU, que se ha presentado como principal detractor en lo institucional. Dada la importancia de tener en cuenta a asociaciones y colectivos sociales directamente implicados en el proceso, dedicaremos a éstos íntegramente el siguiente capítulo.

### Valoración del PP<sup>113</sup>

En términos generales, la formación popular tiene, como no puede ser de otra manera, una visión muy positiva de estos dos años de aplicación de la normativa, considerando ésta como un instrumento adecuado a los fines que persigue.

Según su perspectiva, la tipificación de las distintas conductas indeseadas como infracciones administrativas objeto de sanciones «ha contribuido a mejorar la actuación policial de vigilancia, reuniendo en un solo texto normativo numerosas disposiciones que estaban dispersas».

Considera que las actividades que atentan contra la pacífica convivencia ciudadana sobre las que han sido más visibles los efectos disuasorios de la Ordenanza son las referidas a la concentración de personas para consumir alcohol en los espacios públicos y las relacionadas con los servicios sexuales en la proximidad de viviendas. Justo los dos tipos de infracción que sirvieron para impulsar la Ordenanza en un primer momento.

Cuando habla en términos de eficacia de la normativa y alude a las dificultades de ejecutar las sanciones, se refiere principalmente a la carencia de recursos económicos de sus autores, dado que se centra en los colectivos en exclusión social.

También se alude a la necesidad de que la ciudadanía actúe como vigilante de sus entornos y denunciante de las infracciones que perciba, mostrando tolerancia cero para con las mismas (pintadas, actos vandálicos, y atentados contra la limpieza y el medio ambiente) y así lograr un mayor alcance en muchos de los objetivos que persigue la Ordenanza.

La formación política menciona la educación y el fomento de actitudes respetuosas para con los demás y, especialmente, con el medio ambiente como elementos clave esenciales para lograr la convivencia

---

<sup>113</sup> La información el PP ha sido tomada de su comunicado oficial de valoración de los dos primeros años de Ordenanza de la convivencia en Granada.

ciudadana. Elementos que no han tenido presencia alguna en lo que llevamos de aplicación de la norma. Finalmente, el PP y, dado que ocupa el Gobierno municipal y que ejerce como portavoz en cada una de las concejalías responsables, también el Ayuntamiento, consideran que la aplicación de la Ordenanza ha sido positiva y está cumpliendo los objetivos de disuasión, además de resultar muy útil para la Policía Local en la aplicación de sanciones. Sin embargo, afirmó estar abierto a las propuestas de los vecinos para su mejora en los próximos meses.

### Valoración de IU<sup>114</sup>

La valoración que hace el grupo municipal de IU sobre la normativa y sus dos primeros años de aplicación es, en términos generales, negativa. Según el grupo de izquierdas, la normativa no había servido para resolver los problemas cívicos pese a la apertura de más de 10.000 expedientes sancionadores:

Ninguno de estos fenómenos se ha solucionado, por lo que es claramente ineficaz y solo incide en el aspecto recaudatorio de la norma, lo que demuestra una vez más que el PP no tiene ningún proyecto local con medidas para la integración, la convivencia pacífica, ni la intervención social.

Incidía sobre el carácter recaudador de la misma, fundamentado en la existencia de una partida del presupuesto municipal «que engloba multitud de multas sin contar las de tráfico, ni delitos medioambientales, ni violación de normas urbanísticas y que han supuesto la percepción de 102.000 euros». A lo que habría que añadir que en el presupuesto de 2011 se incluyeron dos millones de euros por recaudación de la Ordenanza de la convivencia.

El grupo municipal se apoyó, a su vez, en la fuerte oposición que tuvo esta Ordenanza, encabezada por más de diez asociaciones y colectivos sociales que mostraban su rechazo a la penalización de quienes más sufren la miseria y la precariedad. «La Ordenanza criminaliza a aquellas personas que en la actual situación de crisis económica intentan buscarse la vida dignamente, el PP criminaliza la pobreza y la miseria humana». La Concejala de este grupo advertía de que:

no hay ningún resultado positivo de los anunciados por el PP, hacer caja a costa de sancionar y multar a los más débiles, como a las prostitutas, las vendedoras ambulantes, o vendedores de pañuelos, la población juvenil que se reúne en plazas o las sanciones por ruidos en viviendas particulares, que son 9.441 multas del total de las 10.185 denuncias puestas.

Se consideró, pues, que las políticas para fomentar la convivencia entre la ciudadanía no se deben hacer a golpe de multas y sanciones. Por lo que, a su juicio, no se ha cumplido el objetivo de facilitar la convivencia sino todo lo contrario, «promover cada día más la exclusión y la marginación de todos estos colectivos que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social».

Ante estos argumentos, el posicionamiento del grupo municipal de IU fue el de solicitar la retirada de esta normativa por «ir en contra de la libertad de movimiento y de expresión de las personas y por su contenido altamente represivo y sancionador». IU defendía que las políticas municipales no fueran dirigidas a restringir derechos individuales ni a coartar la libertad ciudadana, por lo que reclamaba la celebración urgente de la reunión del Observatorio para la Convivencia con el fin de conocer y evaluar el seguimiento así como la ejecución de la Ordenanza.

Cabe recordar que IU interpuso un recurso contencioso administrativo contra la Ordenanza basándose en la vulneración de derechos fundamentales, incluyendo conceptos jurídicos indeterminados por los que la policía era la que tenía que interpretar subjetivamente qué fuera delito y qué no, «como la libertad de comerte un

<sup>114</sup> La información sobre IU ha sido tomada de su comunicado oficial de valoración y de numerosas notas de prensa: «IU de Granada critica que la Ordenanza de la Convivencia ha olvidado la integración social y la convivencia» (*Ideal*, 14/12/2011):

bocadillo en una plaza o que los niños jueguen a la pelota en un parque, o el hecho de que por estar más de cinco personas juntas en una calle esto sea ya considerado una concentración no autorizada».

El grupo municipal también reclamaba la puesta en marcha del Plan de Inclusión Social al que obliga la Ordenanza, «porque la represión sin intervención social sólo crea más exclusión y más pobreza». Para IU el mencionado plan es una necesidad de primer orden, y asegura que cada día que pasa sin la existencia de éste se producen más casos de exclusión social:

la exclusión lleva de la mano la violencia, porque ante situaciones de marginalidad, abandono y miseria, nos encontramos con sucesos violentos como los incidentes ocurridos en el distrito norte; distrito en el que ni se invierte en fomentar la escolarización de los niños, ni en promover el trabajo a través de cooperativas en el barrio o facilitar normas de convivencia a través de los servicios sociales.

Es este abandono lo que, según IU, provoca la creación de «guetos y mafias» en el barrio. Afirmaciones con las cuales IU cae en la misma dinámica de estigmatización de los colectivos en situación de exclusión social.

A pesar del posicionamiento que mantenía IU en oposición a la normativa o a ciertos artículos de la misma, cabe recordar que en otras ciudades como Sevilla esta formación política ha sido promotora del mismo tipo de ordenanza. Para analizar el porqué de este posicionamiento hay que tener en cuenta dos aspectos: por un lado, las políticas de partido, que guiarían la actuación en los municipios donde tiene o comparte gobierno y, por otro lado, el papel que juega al estar en la oposición, lo que en términos de democracia representativa implica estar en contra de lo que defiende el partido de gobierno. Cuando ambas posiciones se enfrentan, como en el caso de la Ordenanza cívica de Granada, se hace necesario intentar congeniarlas. Así, a pesar de su oposición a la normativa en su conjunto, también presenta paralelamente alegaciones a apartados concretos de la misma, como los de juegos en el espacio público, mendicidad, arte callejero... La justificación de este posicionamiento se basaba en que si no se conseguía eliminar la normativa, por lo menos se podría mejorar o corregir algunos aspectos de la misma.

También hay que tener en cuenta que, dada la existencia de una oposición activa y ciudadana a este proceso de regularización, su posicionamiento en contra del mismo puede verse como un intento oportunista de capturar votos de esos colectivos y de quienes los apoyan, a través de la apropiación del discurso de estas organizaciones. Ejemplos de esto los teníamos en el periodo electoral para las municipales de 2011 cuando IU llenaba las calles de Granada de carteles con el eslogan «Ordenanza y +Convivencia» y, a la vez, incluía como último punto en su programa electoral «la defensa y conservación de la Casa del Aire», haciendo así referencia a una de las luchas históricas de Granada, que lleva desde 2004 luchando contra la especulación en el barrio del Albayzín. De esta manera vemos cómo una oposición inicial a la normativa no implica una oposición real a la regulación, sino que puede referirse a una mejor estructuración y aplicación de la misma.

## Valoración del PSOE<sup>115</sup>

Esta formación política otorgó su apoyo inicial a la normativa al considerar que las medidas sociales y de apuesta para la reinserción se cumplirían. Dos años después, el balance que realizaron los socialistas puso en duda su apoyo a la misma.

<http://www.ideal.es/granada/20111214/local/granada/granada-critica-ordenanza-convivencia-201112141922.html> [última consulta: 23/09/2013]; «Granada reduce la prostitución y el botellón con la Ordenanza de la Convivencia» (*Granada Digital*, 13/12/2011): <http://www.granadadigital.com/granada-reduce-la-prostitucion-y-el-botellon-con-la-ordenanza-de-la-convivencia-149274> [última consulta: 23/09/2013]; «Según IU el plan de inclusión social es prioritario y que sin él se producen más casos de exclusión» (*Radio Granada*, 19/01/2012): <http://www.ideal.es/granada/20120118/local/granada/guerra-contra-cacasperro-201201172345.html> [última consulta: 23/02/2013]. La portavoz de IU sobre estas cuestiones fue Maite Molina.

<sup>115</sup> La información sobre el Partido Socialista (PSOE) ha sido tomada de notas de prensa únicamente, al no haber localizado ningún comunicado al respecto. La portavoz del PSOE sobre estas cuestiones es la concejala María Escudero. «El PSOE baraja retirar su apoyo a la Ordenanza de la Convivencia» (*Granada Hoy*, 15/12/2011): <http://www.granadahoy.com/article/granada/1138747/psoe/baraja/retirar/su/apoyo/la/ordenanza/la/convivencia.html> [última consulta: 23/09/2013].

Según la concejala María Escudero, «la Ordenanza ha incumplido sus compromisos sociales y sólo se ha centrado en su carácter represor». Es decir, los problemas cívicos que se han abordado con la normativa municipal no se han resuelto.

Por ello, el posicionamiento del PSOE fue exigir al PP que se revisara y contemplaran más medidas educadoras, «porque las multas, por sí solas, no han resuelto los problemas de pintadas, gorrillas o personas sin hogar». Sin embargo, el papel de esta formación política en la cuestión de la Ordenanza cívica ha sido considerablemente escaso, y este nuevo posicionamiento puede también ser entendido como oportunista.

#### *Sobre el proceso de revisión de la normativa*<sup>116</sup>

Dada la importancia de la revisión de las normativas, a continuación vamos a resaltar algunos aspectos y valoraciones sobre el procedimiento de balance y evaluación que la propia Ordenanza recoge con motivo de los dos años desde su entrada en vigor. Así se contempla en la disposición final segunda de la norma:

Cada dos años desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ordenanza se procederá a hacer una revisión y actualización de las conductas y previsiones contenidas en esta Ordenanza por si fuera necesario incorporar alguna nueva conducta o previsión adicional, o modificar o suprimir alguna de las existentes, no obstante se procederá a la revisión de la Ordenanza cuando por parte del Observatorio se considere técnicamente necesario. Para hacer esta revisión se tendrán especialmente en cuenta, entre otros, los trabajos realizados y las conclusiones adoptadas por el Observatorio Permanente para la Convivencia al que se refiere el artículo 15.

En el artículo 15 de la Ordenanza se define el papel de la Comisión del Observatorio para la Convivencia de Granada. En relación al proceso de revisión recoge que:

la Comisión para la Convivencia elaborará anualmente un estudio en el que se analizarán y valorarán las principales cuestiones que se habrán planteado durante el año anterior, se recogerán las conclusiones correspondientes y se propondrá a los órganos competentes la adopción de las medidas que se consideren oportunas para mejorar la convivencia en la ciudad.

A su vez, indica que:

las Juntas Municipales de Distrito participarán y debatirán este estudio en el que se analizarán las principales cuestiones que se habrán de plantear durante el año anterior en materia de convivencia y civismo, así como propuestas de acción para la mejora de la convivencia en la ciudad. El mencionado estudio habrá de ser presentado, debatido y aprobado por el plenario del Consejo de Participación Vecinal.

Según lo establecido, el proceso de revisión debería seguir los siguientes pasos oficiales: 1. Reunión de la Comisión del Observatorio Permanente para la Convivencia y elaboración de informe; 2. Debate en las Juntas Municipales de Distrito; 3. Aprobación en el Consejo de Participación Vecinal; 4. Aprobación en el Pleno Municipal Ordinario.

Los datos para la elaboración del informe emitido por la Comisión del Observatorio provienen de la perspectiva adquirida en este tiempo por la Policía Local de Granada. En este sentido, el informe de valoración emitido por el PP recoge lo siguiente:

Debemos mencionar que algunos de los datos cuantitativos, respecto de las denuncias realizadas, son consecuencia de campañas específicas que se llevan a cabo para algunas actividades (campaña de terrazas en los meses de verano, aparcacoches o botellón en octubre, etc.). Esta vigilancia especial por temporadas se realiza tanto en base a la información facilitada por las distintas patrullas de

<sup>116</sup> La información para este apartado ha sido extraída del informe balance del PP, del comunicado de IU y de notas de prensa «La Ordenanza de Convivencia 'no' funciona» (*La Opinión de Granada*, 20/10/2011).

policías locales en servicio sobre los riesgos existentes, como de las solicitudes o demandas recibidas a través de las asociaciones de vecinos y otros colectivos; también de las propuestas de las distintas áreas del Ayuntamiento.

De esta manera, se corrobora nuestra interpretación expuesta sobre las fases de aplicación de la normativa y los tanteos; lo que puede diferir entre ambas es la motivación por la que se realizan estas campañas. Si la justificación de cuestiones como el botellón puede responder a fechas concretas del calendario festivo local, otras, como la práctica de la mendicidad, los grafitos, la prostitución, etc., no responden a tal concreción. Con lo que a la justificación establecida cabría añadirle el efecto de tanteo que comentamos en su momento, a través del que, además de otros aspectos, se fue midiendo el proceso de interiorización de la normativa y de respuesta a la aplicación de la misma por parte de la ciudadanía.

Por otra parte, como ha sucedido con la Ordenanza en sí y el balance con motivo de los dos años de aplicación, el proceso vivido en la revisión de la Ordenanza de Granada también tuvo diferentes valoraciones en torno a su realización.

El grupo municipal de IU criticaba que no se le había comunicado ni tuvo constancia de los procesos de revisión que se debían llevar a cabo como, por ejemplo, la reunión de la Comisión del Observatorio Permanente para la Convivencia que recogía expresamente la Ordenanza. Así lo expresaba en su comunicado:

Ni conocemos los trabajos ni las conclusiones de la comisión permanente que según el artículo 15 de la propia ordenanza deben elaborarse anualmente, ni se han debatido en las juntas municipales de distrito ni se ha convocado ni aprobado en el consejo de participación vecinal como también prevé la Ordenanza, por lo que desconocemos cómo se ha seguido y ejecutado el contenido de la misma. Ni ha habido convocatoria vecinal.

A su vez, IU denunció que, según comunicado oficial del mes de abril de 2011, el Área de Bienestar Social estaba estudiando cambiar las multas por trabajos para la comunidad y que, en octubre de ese año, se abriría un plazo de exposición pública con la posibilidad de presentar alegaciones al texto; sin embargo, llegado octubre todavía no se sabía nada de este proceso.

Además de los retrasos, otra de las fuertes críticas al proceso de revisión fue la inexistente participación ciudadana, especialmente de los colectivos que habían presentado alegaciones en su día y los que trabajaban con la población más vulnerable afectada por la Ordenanza. Maite Molina, concejala de IU, aseguraba que el PP estaba manipulando la participación ciudadana:

Durante este mes en las juntas municipales de distrito se suponía que se iba a hacer balance de la Ordenanza tras dos años de vigencia, pero lo cierto es que los alcaldes de barrio del PP no se molestan ni en hacer una breve exposición pública ante los vecinos, sino que simplemente se entrega el informe presentado por el PP, y sólo a los vocales de las juntas de distrito para que en un mes presenten sugerencias, y no se les da al resto de vecinos que están asistiendo a las juntas de distrito.

A pesar, pues, de los mecanismos establecidos por la administración para la revisión, éstos se reducen a la reafirmación de las conclusiones emitidas por el Observatorio, a través de diferentes órganos que ellos mismos controlan. De esta manera, la participación ciudadana se convierte en un mero espejismo, en unos trámites anecdóticos que justifiquen el buen hacer y la necesidad de este tipo de normativa.

## DINÁMICAS ASOCIADAS A LA APLICACIÓN DE LAS ORDENANZAS

Para finalizar el análisis de la aplicación de la Ordenanza de la convivencia ciudadana, presentamos una síntesis de las dinámicas mencionadas que se derivan de la misma y otras que, aun no siendo una consecuencia, se manifiestan en la misma línea de control del espacio público.

La primera dinámica que destacamos es el efecto estigmatizador que se transmite en el tratamiento que se hace de determinadas infracciones y a quién van atribuidas. Nos referimos, por ejemplo a determinados colectivos sociales —mendigos, prostitutas, vendedores ambulantes...— y a la imagen que de estos colectivos se desprende tanto de la prensa como del Ayuntamiento. Por una parte, se criminaliza a estas personas por su forma de vida para, por otra, invisibilizarlas, sacándolas de las calles (al menos del centro histórico y comercial de la ciudad). Con todo ello, tal como denunciaban ciertas asociaciones, la aplicación de la normativa está provocando que se amplíe la brecha social existente y se criminalicen conductas.

Otra dinámica es la relativa al carácter recaudatorio que presenta y que contribuye a engrosar las arcas municipales a costa de los bolsillos de la población. El lenguaje ambiguo de la Ordenanza y la subjetividad de su aplicación (la policía como juez y ejecutora) permite que muchas de nuestras prácticas cotidianas se puedan interpretar como delitos, en aras de esa supuesta «pacífica convivencia ciudadana», pero con un trasfondo económico importante. Esto contrasta con los abultados gastos que se realizan para estas tramitaciones, como la contratación de gabinetes privados para tareas que podrían ser asumidas por los actores públicos.

Un ejemplo tácito de que este tipo de normativa tiene un carácter recaudatorio para el Consistorio municipal es el hecho de que se integre dentro de los presupuestos del Ayuntamiento. Pero no sólo la presencia en los presupuestos es significativa, sino también las cantidades que se estima conseguir. En este sentido, la normativa de Granada pretendía recaudar 2 millones de euros en multas; cantidad que se incluyó en el capítulo de ingresos por la aplicación de la Ordenanza del presupuesto municipal de 2011.

En relación directa y como parte de la estrategia recaudatoria del Consistorio municipal encontramos la progresiva privatización del espacio público, cuestión que afecta principalmente a las plazas de la ciudad. A modo de ejemplo, vemos cómo en los últimos años los espacios ocupados por las terrazas de los bares y restaurantes han aumentado considerablemente (algunos ejemplos claros son los de Plaza Nueva, Mariana Pineda, Plaza Larga, etc.), llegando a ocupar gran parte de este espacio que, en teoría, debería ser público, es decir, para uso colectivo y gratuito, en tanto no tener la necesidad de consumir para estar en él; si a ello le sumamos la prohibición del consumo de bebidas de cualquier tipo en estos espacios, encontramos que poder disfrutar de una bebida al aire libre ha de hacerse en una de estas terrazas. Otro ejemplo en este sentido es el acontecido a principios de 2011, cuando saltaba a la luz la propuesta de ubicar un quiosco de 125 metros cuadrados de espacio público junto a la Fuente de las Batallas, punto de encuentro y centro de realización de actividades de todo tipo en la ciudad de Granada, para un proyecto privado<sup>117</sup>; un proyecto que todavía está pendiente.

Otra de las dinámicas que se ha producido como consecuencia de la aplicación de la Ordenanza ha sido el efecto contagio que se muestra en diferentes niveles: primeramente y en lo que a aplicación de la normativa se refiere, en un periodo relativamente corto de tiempo y durante la preparación de la Ordenanza se pasa de perseguir a las prostitutas a perseguir clientes y, finalmente, a penalizar cualquier tipo de acto sexual en el espacio público, haya o no intercambio monetario.

Una segunda manifestación de esta dinámica es el efecto que provoca la aplicación de la Ordenanza en la expulsión de la prostitución callejera, y por tanto visible, hacia otros lugares, sean polígonos industriales

117 «El Ayuntamiento de Granada encarcela 'la libertad'» (*La Opinión de Granada*, 09/02/2011).

u otros municipios. De tal manera, estos municipios empiezan a trabajar y aprobar normativas similares para derivar el conflicto a otros lugares<sup>118</sup>. En el caso de la Costa Tropical de Granada, en relación a la llegada de la prostitución no sólo se alude a las protestas de la vecindad, sino que se introduce también el actor flotante, el turismo, a la hora de pretender justificar la regulación de la prostitución en el espacio público. Cabe decir que este desplazamiento forzoso de las trabajadoras del sexo es valorado positivamente por el Gobierno de la capital, ya que, según defiende, ha conseguido reducir las quejas de los vecinos, pasando el conflicto a otros municipios o a otras zonas de la ciudad.

La tercera manifestación en relación directa con la que acabamos de relatar es la multiplicación de municipios del Estado que están adoptando esta medida por propia decisión, sin responder al conflicto que genera que municipios colindantes entre sí tengan una normativa de estas características. Lo que empezó en Barcelona en 2006, se ha expandido a buena parte del territorio del Estado español (Madrid, Sevilla, Vigo, Almería, Málaga, Badajoz...). No sólo grandes ciudades se ven afectadas, sino también ciudades medias e incluso pueblos (como Viator, Níjar o Balanegra, en Almería, por ejemplo) de todas las provincias.

En todos estos municipios van repitiéndose similitudes en los procesos: fases de aplicación (informativa y sancionadora); conflictos sociales que sirven de detonante (la prostitución, actos vandálicos, grafitos...); las campañas de propaganda a través de la edición de lustrosos —pero limitados— ejemplares de distribución en diversos lugares (instituciones públicas, estaciones de autobús y tren, hoteles, oficinas de turismo, AA. VV. y colectivos ciudadanos); la inversión en medidas para mejorar la situación social y económica de colectivos desfavorecidos (mediante programas asistencialistas de socialización, etc.) que no acaban de materializarse; incluso, los propios textos normativos entre sí.

En cuanto al progresivo control social de la población y de los espacios donde desarrolla su cotidianidad, contamos con varias dinámicas que apuntan en esta línea: una de ellas es el aumento tanto en efectivos como en presencia policial en las calles de la ciudad. Un aumento no sólo en número de agentes y en su presencia, sino también en mecanismos desplegados; cuestión que en ya bastantes ocasiones ha superado lo «proporcional»: material antidisturbios, agentes de incógnito, perros policía y policía ecuestre son algunos de los elementos utilizados para reprimir todo tipo de actos sociales, culturales, políticos, etc. (como hemos mencionado en relación a algunos casos, sobre los que profundizaremos en el próximo capítulo).

Otra forma de control social del espacio público se realiza a través de la instalación de cámaras de videovigilancia en el centro de la ciudad. Éste es el caso de la propuesta emitida por el Centro Comercial Abierto, un proyecto que lleva tiempo intentando implantarse pero que por diferentes motivos se ha ido posponiendo. El principal obstáculo que encontró en su momento la propuesta fue que no logró la unanimidad en el Pleno Municipal. Posteriormente, la Comisión de Garantías de la Videovigilancia del TSJA la rechazó al no adaptarse como debería al derecho a la intimidad ni «a los valores de carácter histórico y monumental» de la ciudad<sup>119</sup>. Desde entonces, los miembros del Centro Comercial Abierto han estado trabajando en el documento. Técnicos especialistas de varias instituciones, entre ellas la Universidad de Granada, han subsanado todas las deficiencias tanto jurídicas como propiamente técnicas y el resultado ha sido un proyecto remodelado con el que inician una nueva andadura. La mejora del plan ha supuesto aumentar el número de cámaras (pasando de las 16 originales a unas 25) y hacer crecer el presupuesto que en un principio estaba cifrado en unos 150.000 euros y que ahora supera holgadamente los 200.000.

118 «Los pueblos del Cinturón critican a la capital por trasladar la prostitución» (Ideal, 04/04/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/398806/los-pueblos/cinturon-critican/la/capital/por/trasladar/la/prostitucion.html> [última consulta: 23/09/2013];

«Armillas pone en marcha su Ordenanza ciudadana para cuidar los espacios públicos» (Ideal, 01/04/2009): <http://www.ideal.es/granada/20090401/provincia/armilla-pone-marcha-ordenanza-20090401.html> [última consulta: 23/09/2013]

119 «El proyecto para colocar cámaras en el centro se reactivará en septiembre» (*Granada Hoy*, 11/08/2011): <http://www.granadahoy.com/article/granada/1040353/proyecto/para/colocar/camaras/centro/se/reactivara/septiembre.html> [última consulta: 23/09/2013].

La cuantía que los comerciantes tenían reservada para el proyecto y que procedía de una subvención de los Fondos Europeos Urban se utilizó para otras necesidades comerciales por lo que, en estos momentos, buscan alternativas para financiar el plan a través de ayudas de las consejerías de Comercio e Innovación de la Junta de Andalucía. Sus principales propulsores, los miembros del Centro Comercial Abierto, pretendían reactivarlo en septiembre de 2011.

La tercera forma de materializarse la dinámica controladora de la población a través de sus espacios tiene que ver precisamente con la organización y gestión física de esos espacios. Así tenemos la sectorización social, consistente en aislar zonas, incluso barrios enteros, rodeándolas de grandes avenidas (en el caso de Granada lo vemos claramente en la zona norte y, concretamente, en Almanjáyar); por otra parte, la particular instalación del mobiliario urbano también está adoptando formas más individualizadoras que socializadoras.

En cuarto lugar rescatamos el vallado de espacios públicos, como está sucediendo progresivamente en las plazas y parques de nuestras ciudades. En Granada el caso más llamativo fue el de la Plaza de la Libertad, cerrada con las rejas de la antigua cárcel de la ciudad, acción cargada de un simbolismo muy perverso o, más recientemente, el intento de vallar el parque conocido como el «Huerto del Carlos», en el corazón turístico del Albayzín, bajo el pretexto de acabar así con el botellón<sup>120</sup>.

Otra dinámica relacionada directamente con el control social es la consistente en pedir el endurecimiento de las sanciones, tanto de normativas como de leyes. Así ocurría con la prostitución, las pintadas, la venta ambulante, etc. Ejemplos que relatamos a continuación.

En temas de *graffitis* y pintadas, se anunciaba, a raíz de una pintada en Santa Isabel la Real, la emisión de un decreto hecho público por el Fiscal Superior de Andalucía, Jesús García Calderón, por el que las pintadas —especialmente aquéllas realizadas sobre un edificio o monumento protegido— se tramitarán como delitos penales, con penas de hasta tres años de cárcel<sup>121</sup>. Uno de los fundamentos que aportaba el Fiscal consistía en que los *graffitis* pueden ser constitutivos de posibles delitos de daño al Patrimonio Histórico Español, en cuyo caso serían «castigados con penas de prisión de uno a tres años y multas de 12 a 24 meses, además de la posible restauración del bien dañado con cargo al autor de la infracción, todo ello al margen de las responsabilidades civiles que puedan existir».

Por su parte, Telesfora Ruiz afirmaba que «sería necesario revisar el Código Penal, ya que las calles, la integridad de sus edificios es parte de su riqueza, de su patrimonio, y no se puede permitir dar una imagen negativa, de falta de cuidados y dejadez». El artículo 626 del Código Penal sólo indica que la actividad será castigada con penas de localización y trabajos comunitarios, lo que, según la Concejala, generalmente no se cumple. Las ordenanzas municipales son aparentemente más duras, ya que imponen fuertes multas. «Es necesario que las pintadas, al menos en algunas zonas y edificios de carácter público, puedan considerarse con mayor dureza penal, no solo las que afectan a inmuebles catalogados»<sup>122</sup>.

En cuanto a la prostitución, Juan José Ruiz Joya, concejal de Seguridad Ciudadana de Almuñécar del PP comentaba que el conflicto que genera esta actividad «no puede seguir permaneciendo en el limbo, porque nadie sabe bien cómo actuar. El Gobierno tiene que regular la prostitución y permitir que los ayuntamientos puedan tomar administrativamente las medidas oportunas. Tiene que haber un marco legal»<sup>123</sup>.

120 «La reforma del Huerto del Carlos incluye vallarlo» (*Granadamedia*, 21/03/2013): <http://granadamedia.com/la-reforma-del-huerto-del-carlos-incluye-su-vallado>

[última consulta: 23/09/2013].

121 «Los graffitis se tramitarán como delitos penales con cárcel de uno a tres años» (*Granada Hoy*, 29/12/2009): <http://www.granadahoy.com/article/granada/595679/los-graffitis-se-tramitaran/como/delitos/penales/con/carcel/uno/tres/anos.html>

[última consulta: 23/09/2013].

122 «Detienen a un joven de Granada por 'pintar' la casa de Mariana Pineda» (*Ideal*, 09/08/2011): <http://www.ideal.es/granada/v/20110809/granada/detienen-joven-granada-pintar-20110809.html> [última consulta: 23/09/2013].

123 «Almuñécar y Motril analizan el modelo de Granada para evitar la prostitución callejera» (*Ideal*, 25/07/2011): <http://www.ideal.es/granada/20110725/local/>

Respecto de la venta ambulante, concretamente la de productos falsificados, el PP afirmaba en su informe que se había producido un repunte de la misma tras la última reforma del Código Penal, que modificó la tipificación de esta acción, constituyendo ahora en su mayoría una falta y no un delito, y sentenciaba en tal informe que «la suavidad penal propicia su comisión».

Finalmente, la última dinámica a la que vamos a hacer referencia es intrínseca tanto a la normativa como al conjunto de formas descritas con que se materializa. Nos referimos a la dinámica consistente en modelar la población para conseguir el perfil de ciudadanía adecuada al modelo de ciudad que los gobernantes y otros grupos de poder pretenden construir, un perfil individualista, atemorizado, obediente, sumiso, sin capacidad de respuesta, vigilante de sus convecinos y delator, a la vez que buen consumidor, buen vecino, cívico... Un modelo de ciudadanía que en lugar de contribuir a la construcción de una sociedad más convivencial, la destruye, al mantenernos alejados unos de otros, incluso de nosotros mismos. Una forma de normalizar una vida cada vez más regulada.

## CAPÍTULO V

### A PROPÓSITO DE RESISTIR

Las respuestas ciudadanas organizadas han sido múltiples a lo largo de los años que lleva en vigor la Ordenanza. Incluso durante el proceso de elaboración de la misma ya se empezaban a organizar diversos colectivos. A continuación rescatamos algunas de las experiencias organizativas de estos grupos para hacer frente a la imposición de un modelo de ser y estar en las calles de Granada.

#### PLATAFORMA CONTRA LA ORDENANZA CÍVICA

La principal formación que se creó previa a la entrada en vigor de la normativa municipal fue la Plataforma contra la Ordenanza Cívica, constituida —por aquel entonces— por APDHA, Colectivo Edupar, Granada Acoge, Asociación Anaquerando y SOS Racismo, colectivos todos ellos vinculados al trabajo con personas en riesgo de exclusión social como indigentes, prostitutas, inmigrantes, personas de etnia gitana, etc. Esta Plataforma se ha dedicado a denunciar los aspectos negativos de la Ordenanza, poniendo en tela de juicio las medidas sociales a las que el texto normativo hace referencia e incidiendo en que la aplicación de la misma no haría más que ampliar, todavía más, la fractura social existente en Granada. Asimismo, evidenciaba, por un lado, que las multas no solucionarían ningún problema, simplemente lo invisibilizarían e introducirían un elemento más de miedo y represión y, por otro lado, mencionaba que sólo se había tenido en cuenta a los vecinos que estaban a favor de la normativa y no se había considerado a las propias meretrices, actores directamente afectados por la normativa. En tercer lugar, criticaban el carácter recaudador de la normativa y la medida propagandística de los programas de reinserción que se establecen como contraprestación.

Esta denuncia se materializó en mesas de debate, charlas informativas y en otras actividades de sensibilización, que podríamos denominar como «más de calle», caso de Biblioteca Humana<sup>124</sup>, en la que una serie de estatuas humanas representativas de distintos colectivos especialmente afectados por la Ordenanza iba explicando a toda aquella persona que se iba acercando de qué manera le afectaba la aplicación de la normativa municipal.

#### EL DELITO DEL ARTE

La entrada en vigor de la Ordenanza no sólo movilizó a las asociaciones y ONGs que trabajan con los colectivos en riesgo de exclusión, sino que su aplicación sobre diversos sectores de la población provocó que otras personas y colectivos se unieran para protestar y denunciar la normativa y sus consecuencias. Un ejemplo de ello fue la serie de movilizaciones que se organizaron durante los primeros días de su puesta en práctica, entre las que destacaron las protestas de artistas callejeros —y otros colectivos en solidaridad con éstos— en forma de concentraciones en la plaza del Ayuntamiento y movilizaciones como el «Entierro del arte libre en las calles de Granada», un pasacalles en el que se denunciaba «la muerte del arte callejero y de la libertad de expresión». Una de las principales reivindicaciones de este colectivo era que la Ordenanza

---

124 Según las organizadoras, «la Biblioteca Humana funciona exactamente de la misma manera que una biblioteca clásica. Los lectores vienen a retirar un libro para una duración determinada; cuando acaban de leerlo, lo llevan de vuelta a la biblioteca y pueden retirar otro, si lo desean. Pero hay una diferencia: los Libros de la Biblioteca Humana son seres humanos, personas-libros que tienen por misión derrumbar los prejuicios que tan profundamente tenemos anclados, de los cuales muchas veces ni somos conscientes. Entre ellos y los lectores, un diálogo se va a instalar. Los libros-personas son una representación de grupos frecuentemente confrontados a prejuicios y a estereotipos, a menudo víctimas de discriminación y/o exclusión social. La Biblioteca Humana es una invitación a dialogar con su propio prejuicio y/o estereotipo. Los libros tienen la palabra y están dispuestos a contestar a las preguntas del lector o a provocarlas, si lo considera necesario. A través de esta obra interactiva, proponemos una metodología innovadora que favorece el diálogo constructivo entre personas que, en su contexto ordinario, no tienen la oportunidad de establecer. Un contacto personal, directo, íntimo con un libro hecho persona».

suponía un atentado contra su forma de ganarse el sustento y, por ende, contra su manera de entender la vida.

En torno a estas actividades, los artistas callejeros crearon diversos materiales como el corto documental *El Delito del Arte*<sup>125</sup>, rodado en Granada con la colaboración de músicos de la calle y donde se denuncia la injusticia que promueve una normativa como la Ordenanza de la convivencia aprobada por el Ayuntamiento de Granada, o como el blog de mismo nombre, *El Delito del Arte* que, como afirma en su presentación, se generó con la intención de «informar a la gente sobre las injusticias que se están produciendo debido a las ordenanzas creadas en Granada y otras ciudades para, supuestamente, promover la convivencia y el civismo entre la población». Según los artistas, esto se hace «camuflando deliberadamente auténticos conflictos sociales, favoreciendo la ya existente exclusión de determinados colectivos y limitando vergonzosamente las libertades de cualquier ciudadano». Por otro lado, afirman que «se consigue dinamitar radicalmente todo tipo de manifestación artística en la calle». De ahí que una de sus principales denuncias sea «la falta de rigor con la que por lo general se menciona este tipo de ordenanzas. La información proporcionada por los medios de comunicación, a este respecto, suele ser sesgada, errónea o como mínimo matizable».

Otra propuesta de denuncia y protesta que adquirió cierta relevancia fue la iniciativa ciudadana «Yo también estoy contra la ordenanza para la convivencia de Granada», alojada en la red social Facebook, que sumaba por aquel entonces, el apoyo de más de 840 seguidores. La iniciativa también servía de difusión a movilizaciones organizadas por diversos colectivos que mencionamos en este capítulo.

## ASAMBLEA DE LA CALLE

A partir de una de las concentraciones que se realizaron en la Plaza del Carmen en los días posteriores a la entrada en vigor de la Ordenanza, se convocó a una asamblea abierta en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología, donde se trataría de consensuar una serie de líneas de acción conjuntas para oponerse a la normativa municipal. A la asamblea asistió en torno al medio centenar de personas (número que fue reduciéndose a lo largo de los siguientes meses) que, aunque participaban a título individual, formaban parte de otros colectivos sociales en muchos casos. Este espacio, que acabó denominándose Asamblea de la Calle, empezó a combinar el análisis de la normativa con la elaboración de materiales de difusión (panfletos, pegatinas, carteles...), elementos que se fueron colocando y repartiendo por diferentes lugares de la ciudad.

Dada la diversidad de participantes que acudieron a las primeras convocatorias y la falta de acuerdo sobre si la oposición a la Ordenanza era total o sólo afectaba a algunos aspectos de la misma —y, por lo tanto, no se estaría en contra de regular la convivencia sino de cómo se regula ésta—, se decidió empezar el trabajo realizando un análisis temático de la normativa, que finalmente llevó a un posicionamiento en contra de la normativa en su conjunto.

Este colectivo aludía a la responsabilidad no sólo de los agentes que ejecutan la normativa sino especialmente al Alcalde y al Concejal de Seguridad y de Protección Ciudadana, quienes en último término son los responsables principales de las directrices de aplicación de la normativa. Según concluye, «la calle no pertenece a aquellos que gestionan y/o planifican el espacio urbano sino a aquellos que hacen uso del mismo».

125 El documental *El delito del arte* se puede ver en el siguiente enlace: [http://www.dailymotion.com/video/xbcn5m\\_el-delito-del-arte\\_webcam#.UZJv60op4kE](http://www.dailymotion.com/video/xbcn5m_el-delito-del-arte_webcam#.UZJv60op4kE)  
[última consulta: 23/09/2013].

Además del análisis, «traducción» y difusión de los «peligros» y consecuencias de una normativa de estas características, este colectivo también puso en marcha el blog *En la calle nos vemos*<sup>126</sup>, que serviría de archivo público de diferentes informaciones relativas a la normativa cívica (casos, noticias, panfletos y demás materiales, convocatorias, etc.). Una de las primeras iniciativas que surgió a raíz del blog fue la recopilación de casos de sanciones y abusos relativos a esta normativa, con ello se buscaba «proseguir con una mayor fuerza la denuncia pública y colectiva de las repercusiones que está teniendo esta ordenanza y lo absurda y peligrosa que resulta su aplicación para el desarrollo cotidiano de nuestras vidas». En el blog se pueden consultar algunos de los resultados de esta iniciativa.

## LA CASA DEL AIRE

Por otra parte, dado que se trata de una norma administrativa que afecta a todas las personas que utilizan la vía pública —especialmente a aquellas que realizan algún tipo de actividad en la calle—, otros colectivos de la ciudad activos en diversas temáticas también han enfocado parte de su trabajo a combatir la Ordenanza cívica. Entre ellos destaca la Casa del Aire, colectivo que lleva nueve años luchando contra la especulación urbanística<sup>127</sup>. La Casa del Aire también partió de un análisis previo de la normativa, para su posterior denuncia pública a través de diversos mecanismos como: movilizaciones, tanto visibilizando los «males» de la Ordenanza como denunciando la represión social, política y ciudadana que se vive en la ciudad y la provincia; tardes de actividades lúdicopolíticas (proyección de documentales, actuaciones, coloquios, etc.), y encuentros y jornadas de formación y reflexión conjunta<sup>128</sup>. Todo ello haciendo especial hincapié en la apropiación colectiva de los espacios públicos.

El discurso que este colectivo realizó ante la Ordenanza reunía varias de las críticas ya comentadas y que mostraban una oposición directa al hecho en sí de regular el espacio público. Hace especial hincapié en cómo la Ordenanza afecta a los movimientos sociales y a los usos políticos del espacio. Como se recoge en alguno de los materiales generados por la Asamblea de la Casa del Aire, «esta normativa supone un paso más en la estrategia de control social que se lleva a cabo desde el gobierno municipal, con el Alcalde y el Concejal de Ciudadanía a la cabeza, y cuyo fin es poder extender ese control a los diferentes ámbitos de nuestras vidas». Entre otras cosas cabe destacar, de nuevo, la concepción del espacio público como ámbito destinado exclusivamente a circular y consumir. La «acción preventiva» legitima cualquier tipo de actuación, lo que da pie a criminalizar a toda aquella persona que «parezca» que vaya a hacer algo, y afecta a toda la población, con especial incidencia en la más vulnerable.

Una de las apuestas de éste y otros colectivos para luchar contra la Ordenanza ha sido la desobediencia civil, no pidiendo autorización para la organización de actos públicos en plazas y calles de la ciudad, al sentirse suficientemente legitimado para salir a la calle dada la gravedad del conflicto contra el que lucha (ya fuera la especulación inmobiliaria o la misma Ordenanza). Este posicionamiento ha desencadenado también varias actuaciones desproporcionadas por parte de las autoridades: desde grandes despliegues de fuerzas —tanto en número como en forma (policía ecuestre, perros, material antidisturbios...)—, hasta cuantiosas sanciones económicas.

126 El blog *En la calle nos vemos* se puede consultar en el siguiente enlace: <http://enlallenosvemos.blogspot.com/es/> [última consulta: 23/09/2013].

127 Para más información sobre el colectivo Solidarios con la Casa del Aire se puede consultar el siguiente enlace: <http://solidarioscasadelaire.blogspot.com/> [última consulta: 23/09/2013].

128 El colectivo Solidarios con la Casa del Aire editaría posteriormente una memoria de las Jornadas contra la Especulación Urbanística, donde se inserta la regulación del espacio público dentro de un proceso más amplio de renovación urbana. La memoria puede descargarse en el siguiente enlace: <http://gealacorrala.blogspot.com.es/2011/07/memoria-de-las-jornadas-contra-la.html> [última consulta: 23/09/2013].

## ACCIONES COLECTIVAS COORDINADAS

Precisamente, a raíz del tipo de actuaciones policiales y administrativas que acabamos de comentar, y que incrementaban el sentido de alerta en relación a la Ordenanza, varios colectivos decidieron unir fuerzas para llevar a cabo algunas actividades. Por un lado, rescatamos el Mundialito contra la Ordenanza cívica de Granada, actividad organizada por la Coordinadora Antifascista de Granada, la Revista *K-Kruz*<sup>129</sup>, la Casa del Aire y la Asamblea de la Calle, colectivos que, salvo estos dos últimos, se han encontrado con la Ordenanza al sufrir algunas de sus consecuencias en sus carnes. El objetivo de la actividad era «facilitar el espacio para un encuentro deportivo y reflexivo, como excusa para (re)conocerse, establecer vínculos y decir NO al modelo de ciudad, de personas y de relaciones sociales que quieren imponernos»<sup>130</sup>.

Si la primera parte de esta jornada consistía en un acontecimiento deportivo amistoso, la segunda consistió en una charla debate donde el Grupo de Juristas 17 de Marzo de Sevilla presentó su *Manual de Autodefensa Civil*<sup>131</sup>, además de comentar su experiencia y responder a las preguntas de los asistentes. Por otra parte, se realizó una mesa redonda donde colectivos (además de los organizadores, estuvieron el sindicato anarcosindicalista CNT<sup>132</sup>, APDHA, la Asamblea de la Plaza de la Libertad, la asamblea de Democracia Real Ya en Granada y un grupo de gente que se concentraba todos los viernes a las 20 horas en la plaza del Ayuntamiento) y personas a título individual expusieron sus posturas y reflexiones en torno a esta Ordenanza. La mesa fue introducida con una síntesis del proceso de implantación de la normativa y con un breve análisis del texto. El acto se completó con la presentación realizada por cada colectivo del trabajo hecho respecto del conflicto generado por la Ordenanza en cuestión. La jornada terminó con un debate en torno al «¿Qué hacer frente a la Ordenanza?», donde salieron a relucir experiencias vividas en relación a la misma y se propusieron posibles líneas de acción.

Cabe mencionar que a pesar de que el evento estaba planeado en el bar Entresuelo, y dado el buen día que acompañaba, se acabó realizando en la misma plaza. Este hecho anecdótico tuvo un gran valor simbólico ya que, dada la temática en torno a la cual giraba la jornada, tomar un espacio público con medio centenar de personas sentadas encontrándose y debatiendo sobre esta problemática que afecta a todas las personas que habitan y utilizan la ciudad supuso a su vez un acto de desobediencia civil a la misma normativa.

Por otro lado, también hubo otras acciones coordinadas que englobaron a más colectivos y conflictos. Éste fue el caso de la plataforma Hart@s de la ciudad Hurtad@, cuyo objetivo común era denunciar públicamente la gestión del Gobierno local a manos de su principal representante, el alcalde Torres Hurtado.

Otro de los colectivos participantes de esta experiencia fue la Asamblea de la Plaza de la Libertad, creada en torno al conflicto que generó el vallado de dicha plaza con la rejas de la antigua cárcel, punta de lanza del proceso generalizado de limitación del uso de las plazas y los parques con vallas y horarios «en pro de la convivencia».

Otras experiencias de coordinación en torno a una actividad concreta, no tanto de colectivos sino de personas a título propio —militantes en algún colectivo o no—, con el objetivo de denunciar la represión en la ciudad fueron: por una parte, la Plataforma de afectados por la represión en Granada, que organizaba

129 A raíz de la represión sufrida en una plaza de barrio, la de la Cruz, un grupo de personas de la zona decidieron juntarse para elaborar una revista con el título de *K-Kruz*, en la que aglutinaban creaciones artísticas y denuncia de casos relativos a la normativa cívica, entre otras cosas. Hasta el momento han editado dos números del proyecto.

130 Una crónica detallada del evento se puede consultar en el siguiente enlace: <http://solidarioscasadelaire.blogspot.com.es/2011/05/cronica-del-mundialito-contra-la.html> [última consulta: 23/09/2013].

131 El *Manual de autodefensa civil* se puede descargar del siguiente enlace: <http://www.17demarzo.org/sites/default/files/manual.pdf> [última consulta: 23/09/2013].

132 Hemos de mencionar que la CNT ha sido otro de los grupos en emplear una estrategia de lucha contra la normativa, que están padeciendo con cuantiosas multas. Su línea de acción ha incluido la elaboración de materiales (pegatinas, carteles, panfletos) que se fueron visibilizando por diversas partes de la ciudad, en conjunción con la línea de movilización.

la manifestación «Por la libertad de expresión y contra el ataque de los derechos sociales y políticos», convocada a razón de varios intentos de intimidación materializados en grandes dispositivos policiales y cuantiosas multas por organizar actos no autorizados previamente por la administración<sup>133</sup>.

Por otra parte, de igual forma y a raíz de varios incidentes en los que las fuerzas del orden, en el marco de la Ordenanza cívica, actuaron de manera desproporcionada y violenta sobre diferentes grupos minoritarios y vulnerables de la ciudad, se creó la Plataforma contra la Violencia Policial, cuyo objetivo fue denunciar las acciones policiales que se habían intensificado tanto en número como en abuso de autoridad por parte de determinados agentes. En su manifiesto, la Plataforma resaltaba cómo «se termina por coartar cada vez más nuestras libertades hasta limitarlas al ámbito privado. Esta dinámica se refleja también en los espacios públicos que se reducen al tránsito, perdiendo su significado como lugar de conversación, de encuentro, de juego... Los parques se cierran, las leyes restringen y las fuerzas del orden son las encargadas de mantener estos límites»<sup>134</sup>.

### GRUPO DE JURISTAS 17 DE MARZO

La oposición a la normativa no se ha restringido al ámbito de denuncia pública y movilización social, también se ha tentado la vía judicial. En este sentido, el Grupo de Juristas 17 de Marzo<sup>135</sup> lleva años denunciando ante el TSJA estas normativas aprobadas en distintas ciudades de Andalucía —como Sevilla, Granada o Málaga—, al considerar que pueden vulnerar derechos fundamentales como los de reunión, manifestación y libertad de expresión. Varios de estos recursos han sido admitidos a trámite —como en Málaga y Granada—, aunque, en el caso de Granada, fue desestimado por razones inverosímiles como la de que ninguno de los que fundaron en 2006 esta Sociedad de Juristas tiene domicilio en Granada. Sin embargo, aun siendo cierto esto en el momento de su fundación, no es así en la actualidad, ya que se trata de una asociación de carácter andaluz y por tanto puede intervenir en toda la Comunidad Autónoma de Andalucía en defensa de los derechos humanos.

Como respuesta, el colectivo anunciaba que se estudiaría «la interposición de un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional o en su defecto un Recurso de Nulidad ante el TSJA por entender que la Sentencia vulnera derechos fundamentales tales como el de asociación y el de defensa».

Las principales razones por las que el grupo se opone a estas ordenanzas son: los importantes déficits democráticos en su elaboración y aprobación; puede vulnerar derechos fundamentales como el de reunión y manifestación; se criminaliza a determinados colectivos, así como la libertad de expresión y los derechos políticos en el espacio público; la Ordenanza excede las competencias municipales y no está amparada en ninguna ley estatal o autonómica; la técnica jurídica empleada extiende peligrosamente los poderes de la policía, lo que recuerda una tradición policial propia de otras épocas en la que la dinámica del derecho

---

133 Además de las actividades públicas de la Casa del Aire reprimidas por la Policía Local, también se expresaron otros malestares colectivos, dirigidos al Subdelegado de Gobierno en Granada, Antonio Cruz:

El 3 de septiembre de 2010, Cortes de Baza, 100 agentes de la Policía Nacional española bajo orden directa de Antonio Cruz, se enfrentan a una marcha pacífica en la que participaban niños, adultos y ancianos. Aparte de para enfrentarse a los manifestantes, los 100 policías estaban allí para proteger el inicio de las obras del trasvase.

El 11 de noviembre de 2010, la Coordinadora Antifascista de Granada realiza una concentración pacífica no comunicada en homenaje a Carlos Palomino, asesinado en 2007 por un fascista. Resultado: 1.500 euros en multas (5 multas a razón de 301 euros cada una). A dos de los multados ni siquiera se les pidió la documentación, fueron multados por «identificación visual», por lo que se acrecentaban las sospechas de la existencia de las llamadas «listas negras» policiales.

El 2 de enero de 2011, 17 ciudadanos multados por hacer acto de presencia de manera pacífica en la Plaza del Carmen, con el objeto de mostrar su oposición a la celebración del Día de La Toma de Granada (más de 5.100 euros en multas). Vuelve a haber ciudadanos sancionados por «identificación visual». Otros son sancionados sin ni siquiera estar en la ciudad de Granada aquel día.

134 Extracto del manifiesto elaborado para la concentración de la Plataforma contra la Violencia Policial, convocada el 18 de junio de 2010, en la Plaza del Carmen de Granada.

135 Para más información sobre el Grupo de Juristas 17 de Marzo, podéis consultar el siguiente enlace: <http://www.17demarzo.org/> [última consulta: 23/09/2013].

administrativo se fundamentaba en medidas en blanco (no definidas) y cautelares; los ayuntamientos carecen de competencias para regular y prohibir actividades como la prostitución y mucho menos las prácticas sexuales, siempre que no supongan un ilícito penal, y el hecho de que directa o indirectamente se lleve a cabo una represión de tipo penal, ya que en el transcurso de la aplicación de la norma pueden producirse delitos de desobediencia o incluso atentado contra la autoridad<sup>136</sup>.

Además del contencioso administrativo, el colectivo 17 de Marzo también ha jugado una importante labor tanto en la elaboración de materiales como la mencionada edición del *Manual de autodefensa civil* —una herramienta que sirve como punto de partida a cualquier persona que desconozca las normas más elementales—, como en el asesoramiento técnico jurídico a personas que están padeciendo las consecuencias de la normativa municipal.

## MOVIMIENTO 15M DE GRANADA

Una última experiencia a destacar de movilización social contra la Ordenanza cívica de Granada la constituye el movimiento de Indignad@s 15M de Granada. A pesar de que había ciertos puntos comunes por los que apostar en diferentes partes del Estado, el movimiento de Granada decidió incluir dentro de sus medidas de urgencia una reivindicación local, la derogación de la Ordenanza cívica.

Si bien es cierto que la oposición a la Ordenanza se incluyó en las reivindicaciones iniciales de urgencia durante mayo de 2011, actualmente no hay ningún grupo de trabajo dedicado a esta tarea. Sin embargo, este movimiento está incidiendo en la lucha contra la normativa municipal desde dos vertientes: por un lado, la informativa, denunciando el trasfondo y las consecuencias de la Ordenanza y organizando charlas coloquio sobre la misma en diversos puntos de la ciudad; por otro, fomentando el uso compartido de los espacios públicos y utilizando estrategias como la desobediencia civil y la resistencia activa no violenta<sup>137</sup> para defender el derecho al uso de estos espacios. Las asambleas en plazas de los distintos barrios y pueblos de Granada han sido una constante de su actividad. También las movilizaciones, acciones formativas y de sensibilización, y el encontrarse con los demás en las calles está haciendo que parte de la ciudadanía se apropie de estos espacios y los utilice bajo los criterios del respeto a las demás personas, la apertura a la participación y la reivindicación de su derecho a usarlos sin necesidad de mediar con las instituciones, evitando de esta manera las trabas que suelen acompañar a todos aquellos actos que no interesen al Gobierno local.

Reivindicaciones todas ellas que apuntan a la gente de a pie, usuarias cotidianas de las calles, como protagonistas y gestoras de su espacio, negando así la supuesta legitimidad que dicen ostentar los que gobiernan la ciudad.

## OBSTÁCULOS PARA EL POTENCIAL TRANSFORMADOR DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL

Entre los diversos mecanismos que una sociedad establece para la participación ciudadana, la movilización y protesta de la ciudadanía en sus diversas formas siempre ha sido utilizada para visibilizar, denunciar o proponer cambios de situaciones que afectan a colectivos de toda índole. A lo largo de nuestra historia democrática, la movilización social ha sido el motor de cambio de legislaciones, criterios o puntos de vista.

<sup>136</sup> Para más información, consultar el artículo «Ordenanzas cívicas y control social», escrito por Luis María de los Santos Castillo, abogado y miembro del Grupo 17 de Marzo-Sociedad Andaluza de Juristas para la Defensa de los Derechos humanos individuales y colectivos.

<sup>137</sup> La resistencia no violenta, acción no violenta, no-violencia activa o resistencia pacífica es una táctica de protesta relacionada con la desobediencia civil que propugna el logro de un cambio político, social y cultural sin necesidad del empleo de la violencia. En la práctica utiliza protestas simbólicas y actos de no-cooperación en las áreas política y económica. Un ejemplo pueden ser las reuniones y asambleas del 15M y otros colectivos en plazas y parques del Estado.

Si bien surgen en pequeños grupos o colectivos, en múltiples ocasiones estas movilizaciones acaban extendiéndose a buena parte de la sociedad (como sucede actualmente con las protestas ciudadanas contra las políticas de ajuste económico o contra los desahucios, por ejemplo). Es en este pleno bullicio cuando algunos partidos políticos deciden sumarse a las iniciativas. De hecho, dentro de un mismo partido político podemos encontrar «manifestaciones» a favor de un asunto y acto seguido en contra, según se encuentre en el Gobierno o en la oposición, según el posicionamiento de la población o según las políticas de partido, entre otros motivos<sup>138</sup>.

Un buen ejemplo de ello es el caso de los desahucios, por ser uno de los más recientes y visibles. En los medios de masas convencionales, en las redes sociales e incluso en el seno de los diferentes partidos o sindicatos, la lucha contra los desahucios, la dación en pago o la actualmente en debate reforma de la Ley hipotecaria se han constituido en bandera del éxito de quienes anteriormente más bien poco o nada se preocuparon por el tema o, peor aún, se posicionaron en lugares bien diferentes.

Como parte de esta sociedad, nos alegramos de que la lucha, la movilización social, sirva para algo. Gracias a quienes comenzaron a parar desahucios frente a sucursales de bancos y cajas, apoyaron a las familias afectadas o visibilizaron el problema hipotecario hoy en día se considere éste una preocupación ciudadana de primer orden. Sin embargo, nadie salvo los medios alternativos se ha hecho eco de la represión a la que estas personas que luchan por los derechos de una sociedad más justa han sido y están siendo sometidas. Según el grupo Stop Represión del 15M de Granada, en los últimos meses de 2013 se tiene conocimiento de 147 multas por acudir a una serie de actos, reivindicaciones y movilizaciones por la lucha de los derechos de todos y todas, que en mayo de este año alcanzaban ya los 50.000 euros. No sólo aumentan las cuantías, dado el nuevo abanico de gente que sale a la calle, la medida sancionadora se extiende a un cada vez mayor número de personas y colectivos.

En los últimos años, aunque esto no es novedad, la tolerancia desde las esferas del poder es cada vez más restringida. Y es que, de un tiempo a esta parte, han ido cambiando las fórmulas empleadas para acallar las voces discordantes. Si hasta hace poco era la violencia física (ejercida por la policía) el arma primordial para reprimir las movilizaciones, lo que provocaba que al día siguiente hubiera el doble de personas<sup>139</sup>, ahora es la sanción económica la medida favorita para evitar que la gente salga a la calle a reclamar sus derechos, hecho que está empezando a denominarse «burorepresión».

Así pues, esta limitación a manifestarse públicamente, impuesta especialmente en función de los grupos sociales que lo hagan o de la causa que se defienda, se ejerce desde tres ángulos que, actuando a la vez, tratan de evitar esta forma de participación en base a tres ejes.

En primer lugar, el eje normativo, en el que las ordenanzas que nos ocupan regulan el derecho a la expresión política en el espacio urbano (incidiendo con ello en la vulneración del ejercicio legítimo de derechos como el de libertad ideológica, reunión y manifestación, y hasta el de la propia libertad ambulatoria), obstaculizando o limitando la acción ciudadana espontánea al exigir una preparación previa de cualquier acto, el sometimiento a unos plazos y en su caso a la obtención de un permiso que a veces viene limitando espacios, horarios o recorridos de manifestaciones, actos o eventos. Así, el acto que una organización, colectivo o movimiento plantee realizar, puede verse modificado en función de los motivos o intereses del grupo político que ocupa el poder en cada momento. Recordamos que incluso puede exigirse el pago de un depósito previo, a modo de fianza, en prevención de posibles daños.

---

138 A modo de ejemplo, mencionábamos anteriormente el caso de IU en las ciudades de Sevilla y Granada, siendo en una, promotora, y en otra, detractora de la Ordenanza.

139 Nótese los inicios del movimiento 15M, cuando la primera noche tras la manifestación de mayo de 2011 fue dispersado contundentemente en Madrid un grupo de personas que decidieron continuar con la protesta de una manera pacífica. Al día siguiente, multitudes de personas en diversos puntos del Estado decidieron acampar en solidaridad con las personas que habían sido represaliadas y para continuar con una protesta que no había hecho más que comenzar.

En segundo lugar, el eje punitivo o sancionador, que impone multas por acudir a determinados actos; multas que en la mayoría de los casos no han tenido notificación previa, y menos aún identificación de la persona que presuntamente ha cometido la falta o delito<sup>140</sup>.

En tercer lugar, el eje del miedo o represor que, junto con los anteriores, pretende difundir el temor, coaccionar bajo la amenaza de multa o denuncia, disuadir a quienes entienden que la movilización social es una forma de participación ciudadana y evitar que las personas visibilicen problemáticas. Desde el mismo Gobierno se premia a esa «mayoría silenciosa».

A pesar de esta situación constrictiva, la ciudadanía no ha dejado de salir a la calle. Con más valor todavía si cabe, sigue buscando fórmulas para denunciar los conflictos que continúan presionando a la sociedad. Ni porras ni euros podrán quebrantar el ejercicio de un derecho fundamental como la libertad de expresión<sup>141</sup>.

## SÍNTESIS DE LOS PROCESOS DE RESISTENCIA

Para terminar este capítulo dedicado a los procesos organizativos ciudadanos orientados a luchar de una u otra manera contra la normativa municipal, sintetizamos algunas de las líneas y discursos generales recogidos en los apartados anteriores.

Dentro de los grupos que se oponen a la Ordenanza encontramos inicialmente dos posicionamientos: aquellos que se oponen a determinadas partes del articulado por su carácter represivo, por incrementar la estigmatización y la situación de los colectivos en riesgo de exclusión, etc., y aquellos que se oponen a la Ordenanza en su totalidad, por ser contraria a derechos fundamentales por su carácter represor, por la criminalización de determinados colectivos y movimientos sociales, o por su déficit democrático. Mientras que los primeros buscan revisar y reformar la norma, es decir, les parece bien regular el espacio público pero no de la manera en que se ha hecho, los segundos buscan su derogación, «tumbiar la Ordenanza», al interpretar que los espacios comunes se negocian entre las personas que les dan uso y no han de regirse por las imposiciones que las entidades institucionales hacen desde sus despachos bajo un gran desconocimiento de lo que sucede en las calles de la ciudad. Cabe decir que, a medida que avanzaba y se intensificaba la aplicación de la Ordenanza, más personas y colectivos se iban sumando a la oposición total a la misma.

En cuanto a las formas de confrontar la normativa municipal, vienen siendo también diversas, aunque las líneas generales se repitan entre los grupos: difusión de información, movilizaciones, desobediencia civil, uso compartido de los espacios...

Un último punto en relación a las resistencias son las convergencias que se están generando entre diversos grupos bajo la temática que nos ocupa. Para ello, se está prestando más atención a los puntos en los que se coincide que a aquellos que separan. A pesar de no ser una dinámica generalizable a todos los colectivos, sí se vislumbra una acuciante necesidad de reunir a las organizaciones ciudadanas implicadas y a los colectivos sociales sobre los que incide la norma con especial virulencia, para hacer frente al que es ya un conflicto común.

140 Como ejemplo de la existencia de las llamadas «listas negras», compartimos el siguiente enlace del grupo Stop Represión del 15M Granada: <http://www.youtube.com/embed/JwDOExEKofw> [última consulta: 23/09/2013].

141 Véase, a modo de ejemplo, el video creado por el grupo Stop Represión del 15M Granada: <http://www.youtube.com/watch?v=pgv538mbhcs> [última consulta: 23/09/2013].

## REFLEXIONANDO SOBRE LO DICHO

### DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y ESPACIO PÚBLICO

Cerramos este libro como lo comenzamos, con un último apartado dedicado a explorar la lectura que se realiza de los conceptos de «democracia», «ciudadanía» o «espacio público» en el análisis de la Ordenanza de la convivencia ciudadana en Granada. Para ello, prestamos atención a cada concepto desde una triple perspectiva: una definición sencilla, extraída de un diccionario de uso general<sup>142</sup>; la perspectiva que resulta de la aplicación de la Ordenanza, y la que desprenden voces discordantes con la normativa y que proponen otra forma de relacionarnos.

#### *Democracia*

Tomamos inicialmente como referencia para el análisis del carácter democrático de la Ordenanza para la convivencia en Granada la definición que la RAE recoge del término:

**democracia.** (Del gr. δημοκρατία).

1. f. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el Gobierno.
2. f. Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Es decir, se trata de una forma política en la que el pueblo, la ciudadanía, ha de tener un predominio en el gobierno de una determinada región. Sin embargo, para poner en práctica este sistema político nos encontramos con múltiples y diferentes mecanismos. La vertiente democrática predominante es la relativa a la representatividad, esto es, la elección de un candidato o candidata que asuma el papel de representante de un pueblo, ciudad, región o Estado.

Lo que nos lleva ineludiblemente a definir el concepto de representatividad desde esta perspectiva democrática. En términos generales, ser representante en un sistema político basado en la democracia representativa significa decidir, según el criterio de aquél, lo que es mejor para una determinada población. Así, un representante no tiene la obligación de escuchar al pueblo, su carácter electo le permite decidir lo que es mejor para la gente que representa.

Desde una visión lejana y superficial, sugerida por el lenguaje utilizado en el texto normativo, se podría entender que el proceso de elaboración de la Ordenanza ha entrado en los cánones democráticos, a través de mecanismos como la búsqueda de participación y consenso. Pero hemos comprobado que entre el discurso emitido y la práctica derivada del mismo existen importantes diferencias. Una cuestión, la del déficit democrático, que ha estado presente en las críticas de diversos colectivos e incluso, como ya hemos dicho, fue denunciada ante los tribunales por el Grupo de Juristas 17 de Marzo.

Los mecanismos establecidos para la participación (las alegaciones y la mesa sobre prostitución) fueron meros trámites cuyo fin era justificar el carácter democrático de la normativa. Nos referimos al prácticamente nulo margen de actuación por parte de la ciudadanía ante imposiciones normativas como la presente Ordenanza, en la que incluso se establecía lo que se podía o no alegar.

Nada que ver con el concepto de democracia que pueden defender otros sectores de la población, en el que realmente sea el pueblo el que predomine en las decisiones sobre su entorno y sus vidas. El surgimiento del 15M impulsó y popularizó el sistema organizativo asambleario, la democracia directa, práctica que hasta

<sup>142</sup> Hemos elegido el diccionario de la Real Academia Española (RAE) no porque pensemos que sea el mejor ni tampoco para otorgarle ningún reconocimiento, sino por utilizar una definición reconocida por el cuerpo institucional.

entonces era propia de los sectores políticos libertarios. De esta manera, se rompían ciertas barreras que restringían el uso de esta práctica política para abarcar sectores más amplios de población. El experimentar sentirse protagonista del devenir de sus vidas empoderó a muchas personas. Con el paso del tiempo, este movimiento que comenzó en la renombrada «Plaza del Pueblo» se ha ido extendiendo a barrios y pueblos del entorno, cierto es que con menor número de personas activas, pero con multitud de proyectos de autogestión y alternativas de mejora locales, si bien no todos adscritos al movimiento, sí compartiendo un sentido y unos principios. A pesar de la reducción del número de participantes en el movimiento, su capacidad de movilización se hace patente en las convocatorias generales a las que sigue acudiendo gente de forma masiva.

Con respecto a la democracia directa existen voces que disienten sobre los diferentes posicionamientos de la población al respecto de la participación política: así como existe gente que quiere participar de los procesos de decisión, también hay un sector de la población que prefiere delegar en otras personas. Frente a esto, no se trataría tanto de atender a una parte u otra de la población, sino de activar una iniciativa donde ambas posturas se encuentren. Es decir, no se trata tanto de participar activamente o no, sino de tener la posibilidad de hacerlo, por lo que se pone en duda no tanto aquello sobre lo que se decide, sino sobre quién y cómo se decide en estos aspectos.

Generar procesos participativos directos y reales (que la gente realmente tenga la posibilidad de decidir) se encuentra también con dificultades como la de lidiar con grandes grupos de población, los ritmos en la toma de decisiones, etc. Retos a resolver planteados en estas emergentes formas de organización social y política.

### *Ciudadanía*

De las diversas acepciones que la RAE atribuye al término «ciudadano», resaltamos la que lo define como «3. m. Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país». Se trata de toda aquella persona adscrita a un determinado territorio que cuenta con una serie de derechos (y deberes) como miembro de una comunidad.

En el texto normativo se recogen diversos derechos de los ciudadanos como el disfrute con responsabilidad de los espacios públicos, y también deberes como el desempeño de las actividades con respeto al resto de ciudadanos. Pero otros deberes que también se recogen en el texto normativo son los relativos a vigilar y denunciar las conductas que se observe puedan ser sancionables.

Ya hemos expresado que el concepto de ciudadanía es utilizado en la Ordenanza con un doble rasero: en el papel, es la justificación general de la normativa, el preservar la «pacífica convivencia ciudadana», el respeto a los demás..., en la práctica, la ciudadanía es entendida como el obstáculo a solventar (sobre todo en aquellos sectores discordantes o blanco de las sanciones recogidas en la normativa) a través, por ejemplo, de mecanismos participativos inútiles. A su vez, la normativa distingue implícitamente diferentes tipos de ciudadanía: la propiamente dicha, que cumple la norma y tiene una serie de derechos y obligaciones, y la ciudadanía de segunda (si llega a considerarse como tal), aquellos colectivos a quienes afecta en mayor grado la normativa, y donde podríamos englobar los diferentes sectores que son perseguidos por la misma: las personas que mendigan, las que se prostituyen, aquellas que «estorban» a la imagen que se quiere dar de Granada y que coincide, generalmente, con los colectivos en riesgo de exclusión, así como con quienes defienden sus derechos y los de los demás.

Esta normativa, sin embargo, no afecta únicamente a la ciudadanía de Granada, ni del Estado, sino que puede ser aplicada «a todas las personas que estén en la ciudad sea cual sea su concreta situación jurídica administrativa». De este modo, incluso aquellos que no son considerados como ciudadanos por responder a otro origen territorial están supeditados a cumplir la normativa.

Voces críticas denuncian que con esta normativa se contribuye a la creación de un perfil de ciudadanía que se ajusta a las necesidades de los gobernantes (obediente, no problemática, vigilante, individualista). Un perfil que distingue entre los que pueden considerarse como ciudadanos, con plenos derechos y deberes, y los que son un lastre para el progreso de la ciudad.

Una ciudad habitable, justa en términos sociales, no se puede construir a base de represión y control, de criminalización y de sanción. Una sociedad es cambiante y adaptativa, con lo que puede integrar la diferencia no como un valor negativo sino como un potencial a aprovechar. Una sociedad justa no se crea eliminando los conflictos inherentes a la misma a través de una homogeneización forzada, sino aprendiendo a hacerles frente de una manera conjunta. Por ello, la restricción en el uso de los espacios públicos, que limita el potencial socializador de la calle como lugar de encuentro, no contribuye a una ciudadanía viva ni a una mejor convivencia.

### *Espacio público*

La concepción que el texto normativo trasmite del espacio público posee, por una parte, un sentido meramente material (calles, aceras, plazas, parques, mobiliario urbano...) y, por otra, concibe la ciudad como el «espacio colectivo en el que todas las personas tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización personal, política, social, con las condiciones ambientales óptimas, lo cual implica asumir también los deberes de la solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia». Así pues, en el papel se reconoce las dos dimensiones del espacio público, una física y otra simbólica.

Pero el espacio donde se aplica la Ordenanza va más allá de lo público, y se introduce también en lugares, construcciones, instalaciones y bienes de titularidad privada cuando desde ellos se realicen conductas o actividades que afecten o puedan afectar negativamente a la convivencia y el civismo en estos espacios.

La aplicación de la normativa permite interpretar la visión que los promotores de la Ordenanza tienen del espacio público: un lugar controlado, aséptico, de paso y consumo, en donde cada vez más se busca explotar el potencial económico a través de su privatización. Parte importante ésta dentro de la imagen, de la marca de ciudad, que quienes nos gobiernan pretenden construir para hacer a Granada más competitiva en el mercado internacional de ciudades.

Otras visiones disonantes con esta interpretación hegemónica del espacio público entienden éste como lugar de conflicto, donde constantemente se negocien diferentes intereses de los usuarios de estos espacios, a través del diálogo y la puesta en común de las respectivas perspectivas. De ahí que no pueda haber una regulación que estipule un único uso posible, sino múltiples concepciones que hayan de ir debatiendo su lugar en la ciudad.

Dentro de estas visiones discordantes, existen las que apuestan por la transformación del espacio público en espacio de «lo común»<sup>143</sup>. Según esta perspectiva, «lo común» afecta a la forma de compartir y utilizar los espacios y objetos. «Lo común» se traduce en la práctica de «poner en común», lo que nos permite tomar nuestra vida entre las manos y preservar y ensanchar lo que compartimos, en lugar de dar fe de

---

143 Para profundizar más sobre este término, se puede consultar el artículo de Silke Helfrich titulado «Lo común como paradigma compartido de los movimientos sociales y más», que está disponible en la web: <http://www.vialibre.org.ar/2010/03/01/lo-comun-como-paradigma-compartido-de-los-movimientos-sociales-y-mas/> [última consulta: 23/09/2013].

las restricciones que soporta y su privatización, ya que «lo común» brinda un tipo de libertad distinta de la del mercado. Cuando nos concentramos en lo común, pensamos en cómo desplazar cosas y espacios de la esfera del mercado a la de los bienes comunes, en cómo pasar de la autoridad y la responsabilidad de las burocracias estatales a las muy diversas modalidades en que los usuarios «gestionan lo común». «Lo común» es capaz de unificar movimientos de cambio social diferentes, aun cuando éstos presenten dinámicas profundamente dispares, porque nos permite centrarnos en lo que comparten, los recursos comunes y los comuneros, y no en lo que los diferencia. «Lo común» traslada el debate de la propiedad más allá del marco (a veces estéril) de lo público frente a lo privado, ahonda en nuestra comprensión de la propiedad común y en los principios universales que son útiles para la gente y para proteger sus recursos comunes. En el sector de los bienes comunes se prima el aprendizaje de la cooperación sobre el de la competitividad. «Lo común» resalta la autodeterminación de las normas y las tecnologías libres desarrolladas y controladas en común en lugar de las tecnologías propietarias que tienden a concentrar el poder en las élites y les permite controlar a la población. Cada comunidad debe determinar cuáles sean las normas adecuadas para acceder, utilizar y controlar un sistema de recursos comunes basándose en principios como la reciprocidad, cooperación, transparencia o el respeto a la diversidad.

Así pues, podemos afirmar que la Ordenanza para la convivencia ciudadana es un instrumento de la ciudad capitalista con el que se busca: por un lado, el rendimiento económico (haciendo atractiva la ciudad para sus visitantes al ocultar «lo que molesta», utilizando las sanciones para engrosar las arcas municipales y mediante la privatización de parte de los espacios, como sucede con los veladores de bares y restaurantes), y por otro lado, se ansía un progresivo control social de la población, a través del establecimiento/imposición de normas y sanciones —a la vez que otros mecanismos— que diferencien lo que se puede y no se puede hacer, y dónde, además de perseguir y expulsar aquellos elementos de la sociedad que no sean bien vistos por los gobernantes de la ciudad.

## EJES PARA EL DEBATE

Democracia, espacio público y ciudadanía son conceptos difíciles de explicar a pesar de que todo el mundo los comprende. La convivencia entre personas y colectivos de una ciudad, de cualquier ciudad, no cabe en una o mil normativas, porque la convivencia es un proceso que se construye: experimentación y experiencia; se deconstruye: evaluación, reflexión y autocrítica, y se reconstruye: nuevos contextos, nuevos desafíos.

Lo que la Ordenanza dice puede gustar o no —porque nosotras sí reconocemos esa polisemia de los conceptos que en el texto normativo se niegan—, pero lo que la Ordenanza esconde, lo que hemos tratado de hacer visible, no debería gustarle a nadie, precisamente por ese carácter implícito y oculto en un texto regulador que afecta a nuestra vida cotidiana.

Dejar la vida en la ciudad en manos del Gobierno local y su policía es dejar someter nuestros cuerpos al control y la disciplina de los otros. Porque esta ordenanza lo controla todo y, aunque existan prácticas discursivas de resistencia, como comunidad nos han relegado a lo privado, lo oculto y lo invisible.

Las prácticas de prostitución, de mendicidad, de ocio y expresión juveniles, de economías informales, de utilización múltiple de espacios y equipamientos urbanos son igualmente formas de vivir en la ciudad y, si entran en conflicto con otras formas de convivencia, dicho conflicto no debería resolverse simplemente negando y apagando las otras voces que son también ciudadanas. No estamos en ningún caso proponiendo al Gobierno local otros «modos de hacer» porque consideramos a la población granadina capaz, agente y autónoma de decisión, denunciarnos que fue necesario señalar la presencia de ciertos colectivos —e incluso

su hipervisibilidad— para justificar la regulación de todas nuestras prácticas en los espacios públicos, encaminándolas hacia el control y la sumisión a los intereses privados.

Por todo esto proponemos unos ejes de discusión fruto de nuestro análisis y reflexión pero que se aproximan a algunos debates ciudadanos que se están llevando a cabo en estos momentos:

- Quién define democracia, qué democracia y por qué esa democracia: ¿Es acaso la democracia una noción que el poder imperante quiere cerrar para ocultar y negar voces disidentes y propuestas alternativas? ¿La democracia es el punto de partida, el punto de llegada o el camino que pretendemos construir juntos?
- Quién define espacio público, qué espacio público y por qué ese espacio público: ¿De quién fue la idea de separar las esferas de nuestra vida en público y privado?, ¿a quién beneficia esa delimitación y a quién perjudica? Si tenemos en cuenta que somos una sociedad plural, ¿cómo se construye el espacio público?, ¿debe ser el espacio público ideal homogéneo o heterogéneo, abierto o cerrado, ordenado o conflictivo?
- Quién define ciudadanía, qué ciudadanía y por qué esa ciudadanía: ¿La ciudadanía la otorga el Gobierno local o la construyen las personas y colectivos que conviven en la ciudad? ¿Se reconoce la ciudadanía para englobar una multiplicidad aceptada de discursos y prácticas ciudadanas o se ha convertido en una jaula de hierro donde la diversidad y la disidencia han desaparecido? Si la Ordenanza es ciudadana, ¿qué papel tiene la ciudadanía y hasta qué punto se siente afectada?
- ¿Una ordenanza para la regulación de la convivencia en la ciudad que sólo contempla y defiende una ideología es democrática o todo lo contrario?
- ¿Hacia dónde nos conduce una vida cada vez más regulada?

Una última cuestión es..., ¿sabemos ya por qué no nos dejan hacer en la calle?

### ... ÚLTIMO APUNTE

En este libro, a nada que agudizas la mirada, ves múltiples posicionamientos ideológicos de las personas que lo han escrito. Esto es así porque defendemos esta pluralidad en base a dos principios: el primero, la libertad de tener un propio modelo de sociedad deseable y defenderlo en la teoría, en la acción, en lo cotidiano, en lo público y en lo íntimo, asumiendo que ningún modelo vale más que el otro, aunque lo defendamos incluso con fiereza; el segundo, nuestras propuestas aunque diversas implican el reconocimiento del «Otro» en su legitimidad para defender su postura, no tratando de imponer la propia sino celebrando las oportunidades que nos dan las causas comunes para llevar a cabo discursos y acciones colectivas. En este caso, nuestro espacio común ha sido la oposición frontal al texto normativo que se ha denunciado en este libro, por haberse llevado a cabo en dirección contraria a cualquiera de las otras formas de entender la democracia y por todo lo que implica esta regulación.

La ideología neoliberal funciona porque funciona en muchos subniveles, lo que conlleva situaciones de alienación entre las posturas ideológicas contrarias. Pero cuando el neoliberalismo tiene un lugar hegemónico en nuestras ciudades hasta tal punto que atraviesa cada resquicio de nuestra vida cotidiana, entonces pensamos que hay motivos más que suficientes para encontrarnos y construir de manera conjunta múltiples formas de oposición y de protesta. Sin renunciar a nuestros procesos de lucha, podemos encontrarnos por un momento, localizar tácticamente los ejes comunes de la reivindicación y defenderlos hasta cambiar la situación actual

para, después, regresar a nuestras prácticas más estratégicas a largo plazo, pero siempre dispuestos a reaparecer conjuntamente cada vez que los derechos colectivos estén perdiéndose e incluso para exigir otros nuevos.

Apelamos al punto de inflexión al que el Gobierno local de nuestra ciudad nos está llevando: el control sobre los modos de vida que perjudican su modelo, la criminalización de los discursos y las acciones que lo enfrentan, la sanción económica como mecanismo de represión y propaganda para la consolidación de su modelo político, económico y social.

## EPÍLOGO

Nos encontramos en un contexto crítico y conflictivo, de ataque a los derechos sociales y de hegemonía de los poderes económicos, que está propiciando una situación de carestía casi generalizada y de vulneración del mantenimiento del cuerpo social. Estamos en un contexto en el que la democracia es únicamente una bandera bajo la que se enmascaran actitudes y formas de hacer dictatoriales. Experimentamos un contexto donde se nos desposee de la capacidad de decidir sobre nuestras vidas. Un contexto en el que la pobreza y la exclusión social incrementan al hilo que se reducen los servicios proporcionados por el Estado. Habitamos un espacio cada vez más regulado y controlado. Y nosotras nos preguntamos: ¿hasta cuándo vamos a seguir aguantando?, ¿qué tiene que suceder para que nos impliquemos en construir la sociedad que queremos?

Existen razones suficientes para hacer masivamente lo que muchos colectivos llevan haciendo durante años: luchar por la capacidad de decidir sobre nuestras vidas. Hay muchas formas de hacerlo. Podemos empezar por pensar en cómo utilizar aquello que sabemos hacer para contribuir a construir una sociedad más justa y libre. En este sentido, nuestra apuesta ha sido el uso del conocimiento como herramienta política para la transformación social. Conocer para poder actuar de manera más efectiva. Conocer para comprender. Conocer para indignarse. Conocer para motivarse. De ahí que incidamos en la necesidad de construir memorias colectivas que sirvan de referentes, de conocimiento previo, para las presentes y nuevas generaciones de personas y colectivos que continuarán reproduciéndose en los diferentes territorios.

Cierra el libro y sal a la calle. Encuéntrate con la gente, conversa, debate, juega, comparte, organízate. Es momento de hacer política, de confrontar lo que nos limita y de construir lo que queremos. ¡Levántate!

¡¡Nos vemos en la calle!!

## BIBLIOGRAFÍA

### BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA EN EL TEXTO

- Clastres, Pierre (1974). *La sociedad contra el Estado*. Barcelona: Virus editorial, 2010.
- Cócola Gant, Agustín (2011). *El Barrio Gótico de Barcelona. Planificación del Pasado e Imagen de Marca*. Barcelona: Ediciones Madroño.
- De Giorgi, Alessandro (2005). *Tolerancia Cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus.
- Del Valle, Teresa (1997). *Andamios para la nueva ciudad. Lecturas desde la antropología*. Madrid: Cátedra, pp. 220-224.
- Deutsche, Rosalyn (2001). «Agorafobia». En Blanco, Paloma; Carrillo, Jesús; Expósito, Marcelo y Claramonte, Jordi (editores) *Modos de Hacer. Arte Crítico, Esfera Pública y Acción Directa*. Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 289-312.
- Gamella, Juan (2007). «La inmigración ignorada: Romá, gitanos de Europa Oriental en España 1991-2006». En *Gazeta de Antropología*, 23, artículo 08.
- García, Silvia, Colectivo Hetaira (2012). «¿Multar a prostitutas: convivencia o exclusión? La Ordenanza, sus efectos y la necesidad de cambiarla». Intervención de Silvia García en la Comisión de Derechos Sociales e Igualdad de la Asamblea Popular de Alcalá de Henares.
- García García, Álvaro (2009). *Retablo de la devastación. Sobre la destrucción física, social e imaginaria de la ciudad de Granada*. Granada: Asociación Cultural Inicio - Biblioteca Social Hermanos Quero.
- García Lorca, Federico (1929-1930). *Poeta en Nueva York*. Madrid: Ed. Cátedra.
- González Alcantud, José Antonio (2005). *La ciudad vórtice. Lo local, lugar fuerte de la memoria en tiempos de errancia*. Barcelona: Anthropos.
- Gregorio, Carmen (2004). «Entre la inclusión y la exclusión de la ciudadanía: procreadoras, madres, personas». En *ASPARKÍA Investigación Feminista. Monogràfic Migracions*, pp. 11-25.
- Grupo 17 de Marzo (2009). *Manual de autodefensa civil*. Sevilla: Autoedición.
- Habermas, Jürgen (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Barcelona: Paidós.
- Helfrich, Silke (2010). «Lo común como paradigma compartido de los movimientos sociales y más». En *Fundación Via Libre*, online: <http://www.vialibre.org.ar/2010/03/01/lo-comun-como-paradigma-compartido-de-los-movimientos-sociales-y-mas/> [última consulta: 23/09/2013].
- Kozak, Claudia (2004). *Contra la pared. Sobre graffitis, pintadas y otras intervenciones urbanas*. Buenos Aires: Centro Cultural Rojas.
- La Boétie, Étienne de (1576). *Discours de la servitude volontaire ou le Contr'un (Discurso de la servidumbre voluntaria o el Contra uno*. Buenos Aires: Terramar Ediciones, 2008).
- Larrauri Pijoan, Elena (2007). «Ayuntamientos de izquierdas y control del delito». Conferencia de Clausura del IV Congreso Español de Criminología, *Revista InDret* 3/2007. Barcelona.
- Lister, Ruth (2003). *Citizenship: Feminist Perspectives*. New York: N. Y. University Press.

- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Rodríguez Medela, Juan (2010). *¿Cuestión de movilidad? Implicaciones sociales, culturales y políticas en el proceso de implantación de una autovía metropolitana. La Ronda Este de Granada*. Granada: tesis doctoral, Universidad de Granada.
- Rodríguez Medela, Juan y Salguero Montaña, Óscar (2009). *Aprendiendo a decir NO. Conflictos y resistencias en torno a la formas de concebir y proyectar la ciudad de Granada*. Granada: Asociación de Estudios Antropológicos 'La Corrala'.
- Rodríguez Medela, Juan y Salguero Montaña, Óscar (2012). *Transformación urbana y conflictividad social. La construcción de la marca Granada 2013-2015*. Granada: Asociación de Estudios Antropológicos 'La Corrala' y Biblioteca Social Hermanos Quero.
- Rodríguez Medela, Juan y Salguero Montaña, Óscar (2011). «De investigador a sujeto político: cuestionamientos sobre parámetros científico-metodológicos en la búsqueda y aplicabilidad del conocimiento». En revista *Espiral. Estudios sobre estado y sociedad*. Vol. xviii, n.º 51, mayo-agosto. México: Guadalajara, Jal. 2011
- Sassen, Saskia (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sorkin, Michael (2004). *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Madrid: Editorial Gustavo Gili.
- Yuval-Davis, Nira (1997). *Gender and Nation*. Londres: SAGE.

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aramburu, Mikel (2008). «Usos y significados del espacio público». Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universidad Autónoma de Barcelona. UAB. ACE© AÑO III, núm. 8, octubre 2008.
- Arella, C., Fernández, C., Nicolás, G. Vartabedian, J. (2007). *Los pasos (in) visibles de la prostitución*. Barcelona, Editorial Virus.
- Ashworth, A. (2004). «Social control and 'Anti-social behaviour': The subversion of Human Rights?». En *The Law Quarterly Review*, vol.120: 263-291.
- Augé, Marc (2000). *Los 'No Lugares'. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Bonfil, Guillermo (1991). *Pensar nuestra cultura*. México: Alianza editorial.
- Borja, Jordi (2006). «Miedos urbanos y demandas de seguridad: la represión preventiva». En *RCSP* n.º/ Vol. 16, pp. 83-90.
- Borja, Jordi (2008). «Miedos, segregación y mercado en la ciudad globalizada». En revista *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero, ISSN: 0251-3552, (www.nuso.org).
- Carrión, Fernando y Dammert G., Manuel [comp.] (2009). *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador).

- Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Saint-Denis: 18 de mayo de 2000.
- Castiñeira, M.T. y Robles, R. (2007). «Cómo absolver a los 'Top Manta'». En *Indret*, abril, 2/2007, (www.indret.com).
- Delgado, Manuel (1999). *El animal público*. Barcelona: Anagrama.
- Diez Repollés, J.L. (2004). «El nuevo modelo de seguridad ciudadana». En *Jueces para la Democracia*, n.º 49, marzo.
- Doménech Pascual, Gabriel (2004). «La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales». En *Revista General de Derecho Administrativo*, 6, (www.iustel.com).
- Enjo Babío, Ascensión y Antonio Rubio, M.ª Gloria de (2006). «Ordenanzas municipales de Ourense en el siglo XV: estudio introductorio». En *Cuadernos De Estudios Gallegos*, LIII, n.º 119, enero-diciembre (2006), pp. 211-230.
- Escobar, María Gisela y Vargas Monroy, Liliana (2007). «Globalización y construcción de identidades en la ciudad contemporánea: un análisis de discurso de la nueva ordenanza cívica de Barcelona». En *Universitas Psychologica*, septiembre-diciembre, año/vol. 6, n.º 003. Bogotá, Colombia, pp. 601-611.
- Foucault, Michel (1992). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- Garland, David (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: Chicago University Press.
- González, Beatriz (1996). «Economías Fundacionales: diseño del cuerpo ciudadano». En Beatriz González, (comp.), *Cultura y Tercer Mundo 2. Nuevas identidades y ciudadanías. Serie Nubes y Tierra*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp: 17-47.
- González Zorrilla, C. (2006). *Tráfico de personas, inmigración y prostitución: entre realidad y estereotipos*. Inédito.
- Ismaili, K. (2003). «Explaining the cultural and symbolic resonance of zero tolerance in contemporary criminal justice». En *Contemporary Justice Review* 6/3: 255-264.
- Juliano, Dolores (2004). *Excluidas y Marginales*. Madrid: Ed. Cátedra.
- Larrauri, E. (2006). «Populismo Punitivo y cómo Resistirlo». En *Jueces para la Democracia*, n.º 55, marzo.
- Larrauri, E. (2007) «Ayuntamientos de izquierdas y control del delito». Conferencia de Clausura del IV Congreso Español de Criminología. En *InDret, Revista para el análisis del derecho*, (www.indret.com).
- Lefort, Claude (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos.
- López Petit, Santiago (2003). *El Estado-guerra*. Hondarrribia: Hiru.
- López Petit, Santiago (2007). «Democracia cívica: Una nueva forma de control». En *Panel de control. Interruptores críticos para una sociedad vigilada*. Fundación Rodríguez + ZEMOS 98, pp. 27-31.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: CUP.
- Martínez Crespo, José (2007). «Ordenanzas municipales de las villas de Redondela y Vilavella del año 1605». En *Gallaecia*, n.º 26, 365-384.

- Miravet, Pablo (2006). «Trabajadores inmigrantes, sindicatos y participación». Proyecto de Investigación Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes; II Convocatoria de Ayudas a la Investigación en Economía, demografía y Estudios de Población y Estudios Europeos de la Fundación BBVA.
- Ochoa, Marcia (2004). «Ciudadanía perversa: divas, marginación y participación en la 'localización'». En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 239-256.
- Rodríguez, Fundación (2007). «La videovigilancia como género». En VV. AA., *Panel de Control. Interruptores críticos para una sociedad vigilada*. Sevilla: ZEMOS98.
- Rodríguez, Tomás (coord.) (2000-2002). *Construyendo ciudadanía*. El Viejo Topo.
- Rosler, Martha. «Fragments of a Metropolitan Viewpoint». En Brian Wallis (cd.), *If You Lived Here. The City in Art, Theory, and Social Activism*. Seattle-Nueva York: Martha Rosler, Bay Press y Dia Art Foundation, 1991, pp. 15-45 (trad. de Jesús Carrillo).
- Sampson, R.J.-Raudenbush, S.W. (1999). «Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in Urban Neighborhoods». En *American Journal of Sociology*, 105/3:603-51.
- Silveira, H. (2006). «Barcelona y el 'fomento de la convivencia' a través de la represión del espacio público». En Bergalli, R. y Rivera, I. (coords.), *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos.
- Steinsleger, José (2010). «El holocausto gitano: ayer y hoy». En *La Jornada*.
- Taibo, Carlos (2007). *Movimientos antiglobalización: ¿qué son? ¿qué quieren? ¿qué hacen?* Madrid: La Catarata.
- Thacher, D. (2004). «Order Maintenance Reconsidered: Moving Beyond Strong Causal Reasoning». En *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 94.
- Van Swaaningen, R. (2006). «Barriendo las calles. Sociedad civil y seguridad ciudadana en Róterdam». En *REIC* (2007, pendiente de publicación).
- Xu, Y., Fiedler, M. y Flaming, K. (2005). «Discovering the impact of community Policing: the broken windows thesis, collective efficacy, and citizens' judgement». En *Journal of Research in Crime and Delinquency* 42/2:147-86.

#### ENLACES DE INTERÉS

**Solidari@s con la Casa del Aire:** <http://solidarioscasadelaire.blogspot.com/>

**Asamblea de la Calle:** <http://enlacallosvemos.blogspot.com/>

**Grupo de Juristas 17 de Marzo:** <http://www.17demarzo.org/>

**Movimiento de Indignad@s 15M de Granada:** <http://acampadagranada.org/>

**Ordenanza de medidas para el fomento de la convivencia ciudadana en Granada:**

<http://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/wwbusmta/33E8E05267172F0EC1257656003437A2>

**Documental *Oscuros Portales* de Falconetti Peña:** <http://archive.org/details/oscuroportales>