

# El espacio público como bien común. Seguridad y convivencia ciudadana

Safety and Uses of Public Space as a Common Good. Safety and Citizen Coexistence

VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ

Universidad de Barcelona, España

**RESUMEN:** El espacio público constituye el ámbito para el uso y disfrute general de todas las personas, en el ejercicio de sus derechos y libertades. Sin embargo, la regulación tradicional se ha orientado a concebirlo desde unas coordenadas esencialmente productivas, situación que ha llevado a la exclusión de la pobreza, su criminalización y estigmatización. En este sentido, deben enmarcarse las políticas de tolerancia cero, fruto del marco teórico propiciado bajo la metáfora de las “ventanas rotas”, como fundamento de la represión de las infracciones de baja intensidad, así como el marco jurídico de las ordenanzas de convivencia ciudadana. En el presente trabajo se defiende la necesidad de configurar el espacio público en el marco de una ciudad de los cuidados, construyendo políticas públicas que permitan recuperar la ciudad para el conjunto de la ciudadanía. En este sentido, adquiere relevancia la configuración del espacio público, no solamente desde la idea de propiedad o titularidad pública que comporta el dominio público, sino también desde su concepción como bien común que permite la participación de la ciudadanía en su gestión. La asunción de responsabilidades de la ciudadanía, de forma compartida con la Administración, puede constituir un instrumento para que el espacio público constituya un entorno seguro y respetuoso con el ejercicio de derechos y libertades. Se propone dotar de contenido concreto al derecho al espacio público como manifestación del derecho a la ciudad, que permita dar herramientas a la ciudadanía para garantizar su funcionalidad. De forma correlativa, la idea de responsabilidad comporta también la asunción de deberes por la ciudadanía que debería incorporar la legislación de régimen local. Asimismo, se examina el papel que pueden llevar a cabo las ordenanzas locales para garantizar este derecho al espacio público. Por último, se alude a la experiencia que se está implementando en los municipios de los agentes cívicos como medios que pueden contribuir a la realización de este derecho al espacio público.

**PALABRAS CLAVE:** derecho al espacio público, derecho a la ciudad, bienes comunes, seguridad pública, convivencia ciudadana, administración compartida, ordenanzas municipales, agentes cívicos.

**ABSTRACT:** Public space constitutes the scope for the general use and enjoyment of all people, in the exercise of their rights and freedoms. However, the traditional regulation has been oriented to conceive it from essentially productive coordinates, a situation that has led to the exclusion of poverty, its criminalization and stigmatization. In this sense, zero tolerance policies should be framed, the result of the theoretical framework promoted under the metaphor of "broken windows", as the basis for the repression of low-intensity offenses, as well as the legal framework of citizen coexistence ordinances. This paper defends the need to configure public space within the framework of a city of care, building public policies that allow the recovery of the city for all citizens. In this sense, the configuration of public space becomes relevant, not only from the idea of public property or ownership that the public domain entails, but also from its conception as a common good that allows the participation of citizens in its management. The assumption of responsibilities of the citizenry, shared with the Administration, can constitute an instrument for the public space to constitute a safe and respectful environment for the exercise of rights and freedoms. It is proposed to provide concrete content to the right to public space as a manifestation of the right to the city, which allows giving tools to citizens to guarantee its functionality. Correlatively, the idea of responsibility also entails the assumption of duties by the citizenry that should be incorporated into local legislation. Likewise, the role that local ordinances can carry out to guarantee this right to public space is examined. Finally, it alludes to the experience that is being implemented in the municipalities of civic officers as means that can contribute to the realization of this right to public space.

**KEYWORDS:** right to public space, right to the city, common goods, public security, citizen coexistence, shared administration, municipal regulations, civic officers.

## USO Y ABUSO DEL ESPACIO PÚBLICO. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

El espacio público constituye el ámbito formado por aquellos bienes para el uso y disfrute general de todas las personas, en el ejercicio de sus derechos y libertades. Como se ha advertido, en la normativa no hay una definición en abstracto de que lo que debe entenderse que es el espacio público, sino que normalmente encontramos un listado descriptivo de aquellos ámbitos que suelen considerarse como tales (Lasagabaster, 2018: 25). Encontramos no solo bienes de dominio público, municipales o de otras administraciones públicas, sino también bienes privados afectos a un uso público<sup>1</sup>, así como los bienes públicos situados en tales espacios.

La necesidad de garantizar una convivencia adecuada y evitar un uso abusivo ha llevado a su regulación que se dirige a perseguir el vandalismo y otras conductas que suponen una perturbación de la tranquilidad y la seguridad de los vecinos. Las entidades locales como administraciones más próximas a la ciudadanía son quienes han asumido tradicionalmente estas tareas. Como veremos, la garantía de la convivencia ciudadana no se construye únicamente desde políticas de seguridad, sino que resulta necesario diseñar un conjunto de políticas públicas que permitan que el espacio público sea un ámbito respetuoso con los derechos y libertades de todos.

La ausencia de políticas públicas que permitan construir un espacio público adecuado y sostenible puede derivar en una percepción de incivismo e inseguridad. A inicios de los años 80 del siglo XX, dos criminólogos norteamericanos, J. Q. Wilson y G.L. Kelling, publicaron un artículo titulado “Ventanas rotas: La policía y la seguridad vecinal” que tuvo una espectacular repercusión y que fue el fundamento de las políticas de tolerancia cero contra los desórdenes e infracciones menores (Wilson & Kelling, 1982)<sup>2</sup>. Según apuntaban estos autores la desatención podía llevar a la ruptura de los controles comunitarios. Así, señalaban como un vecindario estable de familias que cuidan de sus hogares y entorno podía convertirse en poco tiempo en una “jungla inhóspita y aterradora”. Esta falta de desatención se visualizaba a través de la metáfora de las “ventanas rotas” de un edificio que podían llevar a la degradación del entorno y generar la atracción de delitos cada vez más graves. En base a ello, se propiciaron las actuaciones dirigidas a eliminar de raíz este tipo de comportamientos para impedir que se agravan.

La posición de estos autores ha sido controvertida y objeto de críticas. La aplicación de las políticas de tolerancia cero contra las “ventanas rotas” han sido consideradas como discriminatorias y con una carga estigmatizadora para las clases más desfavorecidas. Existen, por tanto, otros enfoques alternativos que permitan el diseño y la regulación de políticas públicas en base a los cuales construir espacios que la ciudadanía pueda percibir como seguros, tranquilos y responsables (Ponce Solé, 2023a, 2023b). El objetivo de este trabajo es proporcionar herramientas a través de realizar una propuesta de derecho al espacio público, como manifestación del derecho a la ciudad, con un contenido preciso, que constituya la llave de bóveda de estas nuevas y necesarias políticas. En dicho contenido cobra una relevancia significativa el derecho a la participación de la ciudadanía que debe instrumentarse, más allá de las fórmulas tradicionales, a través del ejercicio compartido de funciones públicas en el cuidado y la regeneración de los bienes comunes.

---

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, se menciona el caso de los autobuses que son propiedad privada de la empresa que presta el servicio de transporte urbano o una calle privada afecta al uso público (Lasagabaster, 2018: 26).

<sup>2</sup> Existe una traducción al español de este artículo en Ortiz de Urbina y Ponce Solé (2008: 307-325). Una valoración actual del impacto de esta formulación puede encontrarse en Guillén Lasierra y Brotat Jubert (Coord.) (2023).

## EL ESPACIO PÚBLICO COMO BIEN COMÚN

Tradicionalmente, el espacio público se ha construido en el marco de la teoría del dominio público que se formuló en el Código Civil desde la perspectiva de la propiedad, distinguiéndose entre propiedad privada y pública. Se regulan, precisamente, en un capítulo titulado: “De los bienes según las personas a que pertenecen”. Los bienes de dominio público se han caracterizado, desde esta forma, por la nota de la titularidad o propiedad, que el Código Civil atribuye a la pertinencia del Estado en sentido amplio, y por la de la afectación que puede ser a un uso público, a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional. La Constitución de 1978 establece un mandato a la ley de definir un régimen jurídico basado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (artículo 132.1 de la Constitución). Se trata de asegurar su protección ante posibles ventas, o adquisición por prescripción adquisitiva o incluso a través de un embargo judicial. Desde esta perspectiva encontramos una legislación de carácter general, fundamentalmente contenida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como una legislación de tipo específico según el tipo de bienes como las aguas, las costas, los montes públicos, etc. Esta legislación configura unas potestades administrativas para su defensa (investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo), así como un régimen de autorizaciones y concesiones según se trate de un uso intensivo o privativo.

Junto a los bienes públicos y los bienes privados, basados en la idea de propiedad, surge una tercera categoría de bienes, los bienes comunes, que se superpone a las anteriores. Se trata de aquellos bienes que, sin perder su categoría de bienes públicos, comportan una participación de la ciudadanía en la gestión de estos bienes, asumiendo responsabilidades juntamente con las administraciones públicas. Estamos ante una nueva forma de participación que no se basa solamente en las formas tradicionales centradas en la decisión administrativa, a través de fórmulas organizativas y procedimentales, sino que se fundamenta en la participación en el ejercicio de la función, compartiendo recursos y responsabilidades con la administración pública. Se trata de la teoría de la administración compartida construida en Italia por G. Arena (1997, 2017, 2020, 2022) y que ha venido a implementarse a través de reglamentos municipales y pactos de colaboración.

## LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL ESPACIO PÚBLICO: LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Tradicionalmente, los asuntos de convivencia ciudadana han sido objeto de regulación por las ordenanzas locales, en cuanto se tratan de los asuntos “domésticos”, propios del ámbito municipal, pero con una gran incidencia en la vida cotidiana y vinculada con el ejercicio de no pocos derechos constitucionales (Pemán Gavín, 2007: 10). El examen de la evolución de las ordenanzas locales permite conocer las diversas concepciones del espacio público y determinar su relevancia a la hora de fijar unas reglas que permitan establecer un equilibrio entre los diversos usos del espacio público.

Durante, el Antiguo Régimen la función jurisdiccional, que comprendía los asuntos administrativos y los propiamente jurisdiccionales, era ejercida por unos mismos órganos. El cumplimiento de dichas ordenanzas era garantizado a través de medidas sancionadoras y de tipo indemnizatorio que eran impuestas a través de unos procedimientos más expeditivos (Porrás Arboledas, 2009), que prescindían de las formas propias del ámbito jurisdiccional (sin estrépito ni figura de juicio). Estas ordenanzas regulaban unos espacios propios de una sociedad rural y pre-industrial. Durante la Edad Moderna se comenzó a regular el espacio público con la finalidad de preservarlo frente a su escasez en el ámbito de los estrechos recintos amurallados y la apropiación propiciada por los propios vecinos

ante la ausencia de control durante la época medieval (Curiel, Cantó y Calvo, 1998). El progresivo fortalecimiento de un poder central en manos del monarca absoluto llevó a una mayor centralización y subordinación de las entidades locales sujetas a una mayor tutela.

A partir de la Revolución francesa y la aparición del Estado constitucional, se generalizan durante el siglo XIX las ordenanzas de buen gobierno como manifestación de la policía administrativa, que tiene su fundamento en el orden público en la tríada seguridad, tranquilidad y salubridad. Estas ordenanzas se configuran como un importante instrumento de transformación urbana (Anguita Cantero, 1992). El espacio público de la ciudad se modifica, derribando las murallas para incorporar el tráfico rodado, se abren nuevos espacios adaptados a las exigencias de salubridad, de acuerdo con las teorías del movimiento higienista, así como se construyen edificios adaptados al ornato propio de la burguesía de la época. La ciudad se configura como un espacio fundamentalmente productivo para satisfacer las necesidades económicas surgidas a raíz de la revolución industrial, en el que expulsa a los sectores marginales, a través de las propias ordenanzas y la legislación de vagos y maleantes.

La legislación de régimen local dio cobertura a este tipo de ordenanzas. En este sentido, podemos mencionar, el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, establecía en la redacción original de su art. 5 que “la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá”, entre otros “por los siguientes medios”: a) Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno”.

En la época actual, las exigencias del principio de legalidad y la naturaleza reglamentaria de las ordenanzas llevan a plantar la necesidad de una cobertura legal de las actuales ordenanzas de convivencia ciudadana. Con todo, el reconocimiento constitucional de la autonomía de los entes locales, así como la legitimidad democrática directa de los entes locales, llevó a que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y también la del Tribunal Constitucional aceptaran la flexibilización de la reserva de ley, aceptando que las leyes se limitaran a establecer unos criterios mínimos de antijuridicidad en base a los cuales las ordenanzas locales tipificaran un régimen de infracciones y sanciones administrativas<sup>3</sup>.

El reto actual de las ordenanzas locales es el de establecer un adecuado equilibrio entre los diversos usos del espacio público, proporcionando reglas que faciliten el ejercicio de actividades económicas que generen prosperidad y riqueza a la ciudadanía, pero sin excluir a los sectores menos favorecidos, al mismo tiempo que favorecer que la ciudadanía perciba el espacio público como un entorno amable y respetuoso con el ejercicio de derechos y libertades, sin ningún tipo de discriminación o exclusión.

#### EL DERECHO A UN ESPACIO PÚBLICO ADECUADO Y SOSTENIBLE: UNA PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DE SU CONTENIDO

El derecho al espacio público constituye una manifestación o concreción del derecho a la ciudad. Éste último fue teorizado, desde el ámbito de la filosofía y la sociología, por H. Lefebvre (2017). Se trata de una construcción realizada en el marco de las protestas de París del mayo de 1968 que pretende reivindicar el espacio público frente a las apropiaciones mercantilistas y la especulación inmobiliaria. Se trata de una denuncia de

---

<sup>3</sup> Sobre esta evolución jurisprudencial véase Lasagabaster (2018).

la desigualdad, exclusión y marginación que provocan estas dinámicas (García Morales, 2019: 136). Este derecho a la ciudad se ha proyectado en tres ámbitos distintos, como destaca V. Y. García Morales (2019: 137): a) como un movimiento social organizado y participativo con la finalidad de reclamar la protección y el uso del espacio público; b) como una herramienta analítica para interpretar y conocer los problemas urbanos; y c) como el reconocimiento formal por algunos ordenamientos jurídicos como la Constitución de la Ciudad de México (Nettel, Ruiz y Aguado, 2018: 33-34).

Desde un punto de vista jurídico, los autores se han referido al mismo como un derecho emergente, especialmente a partir de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Se trata, como se ha señalado, gráficamente de un «derecho de derechos». Así, de acuerdo con J.-B. Auby (2018), el derecho a la ciudad haría referencia a los asuntos y mecanismos jurídicos en torno a cuatro problemas: espacios públicos, las infraestructuras y servicios públicos, la regulación del uso de los suelos y el gobierno urbano. Refiriéndose específicamente al espacio público J.-B. Auby advierte como la competencia para su utilización adquiere en la actualidad su punto culminante. Encontramos, así, usos de carácter económico que van desde la prestación de servicios, el transporte de productos y mercancías, la realización de actividades comerciales, la construcción y realización de obras. Tales usos económicos conviven con los de carácter social, cultural e, incluso lúdico. Como propone este autor, la tradicional libertad de utilización de utilización del dominio público debe combinarse con la competencia que provocan todos estos usos de forma que resulte necesario regular su acceso y utilización.

Como hemos visto anteriormente, la regulación del espacio público se ha realizado, fundamentalmente, desde la normativa de patrimonio de las administraciones públicas en cuanto bien de dominio público. También se ha llevado a cabo desde el Derecho administrativo sancionador, mediante la tipificación de un régimen de infracciones y sanciones administrativas, por las ordenanzas locales, en base a los criterios mínimos de antijuridicidad que fija la legislación de régimen local, que castigan determinados usos no adecuados o impropios del espacio público. A mi juicio, resulta necesario completar este enfoque desde la configuración del espacio público como un derecho subjetivo de la ciudadanía, dotándolo de una serie de facultades y delimitando su contenido. Esta nueva aproximación permite asegurar un necesario equilibrio, de forma que se aseguren “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” que como mandato la Constitución de 1978 establece para los poderes públicos (art. 9.2).

La mayoría de leyes autonómicas de régimen local al regular los derechos de los vecinos se limitan a remitirse al elenco establecido por Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL). La formulación más explícita del derecho al espacio público la encontramos en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi [art. 43.1.c)]<sup>4</sup>, al mismo tiempo que se formulan una serie de deberes directamente relacionados con el mismo [art. 44.1.c), d, e y f)]<sup>5</sup>. Se trata de una ley pionera

---

<sup>4</sup> Entre los derechos que esta Ley reconoce a los que tengan la condición de vecinos se encuentra el de “disfrutar de un medio ambiente y un espacio público adecuado y sostenible”.

<sup>5</sup> Entre estos deberes se encuentran los de: “cumplir la normativa local y colaborar en su aplicación, informando a las autoridades locales de cualquier infracción que pueda producir a las normas de convivencia en el espacio público, y de las anomalías que dificulten o impidan la prestación de un servicio o representen un peligro para las personas usuarias o terceras personas” (letra c); “hacer un uso racional y adecuado del patrimonio municipal y de las infraestructuras y servicios municipales, colaborando en su

y de referencia en la materia por cuanto más allá del catálogo de derechos y deberes establecidos por la LRBRL (Aguado i Cudolà, 2017).

En esta línea, se considera necesario la actualización de los catálogos de derechos y deberes que reconoce la legislación de régimen local en la línea de lo acontecido con la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, propiciando el reconocimiento explícito de un derecho al espacio público, como manifestación del derecho a la ciudad. En los siguientes puntos procederemos a proponer las líneas esenciales sobre las que, a mi juicio, debería construirse y delimitarse su contenido.

### *El uso y disfrute general en condiciones de igualdad y sin exclusiones*

El derecho al espacio público debe partir de la regla general del uso y disfrute del mismo en condiciones de igualdad y sin exclusiones. Esta regla general puede inferirse del principio de “dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo”, que establece la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 6). En cualquier caso, resulta de aplicación preferente frente a su uso privativo que, por tanto, deberá estar adecuadamente justificada.

Esta regla general obviamente no es absoluta, pero requiere que su excepción quede cubierta por la normativa que regula el espacio público. Dicha normativa debe tener la suficiente cobertura legal. Ahora bien, la jurisprudencia ha flexibilizado la reserva de ley, en base a la legitimidad democrática directa del pleno municipal cómo órgano que ejerce la potestad normativa, mediante la previsión legal de criterios mínimos de antijuridicidad. Además, dicha normativa no podrá ser discriminatoria y deberá basarse en razones objetivas que impidan en el supuesto previsto el uso y disfrute del espacio público. El Tribunal Supremo admite que no conculcan el principio de igualdad aquellas medidas que sean proporcionadas y razonables adoptadas “por el órgano que ostenta la legitimidad democrática para ponderar el estado de opinión social y su proyección en la regulación de la convivencia”<sup>6</sup>. De esta forma la jurisprudencia viene admitiendo la posibilidad que se establezcan prohibiciones a conductas como “dormir, hacer tatuajes, practicar el tarot, acampar, vender o comprar alimentos, ofrecer servicios sexuales, realizar actividades que obstruyan el libre tránsito de los ciudadanos”.

La normativa municipal no podrá regular directamente derechos fundamentales cuyo ejercicio se manifiesta en el espacio público sin una ley previa que establezca estas limitaciones. Tal supuesto, se ha planteado en el caso del derecho a la libertad religiosa y la neutralidad del espacio público ante la prohibición de prendas que oculten el rostro. En este caso, si bien el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya admitió la legalidad de la prohibición de ocultación del rostro prevista en la Ordenanza municipal de Lleida, cuando llegó en casación ante el Tribunal Supremo fue objeto de anulación por Sentencia de 14 de febrero de 2013<sup>7</sup>, salvo un aspecto muy concreto que requería la identificación de la persona. El ayuntamiento (paeria de Lleida) justificaba su regulación en que solo incidía en supuestos accesorios del derecho fundamental. Sin embargo, el Tribunal Supremo

---

preservación y recuperación. Asimismo, deberán respetar los equipamientos y servicios públicos municipales, incluida la señalización viaria y el mobiliario urbano, y colaborar, en su caso, en su preservación y recuperación” (letra d); “respetar las normas de convivencia ciudadana en el espacio público y respetar los derechos de las demás personas” (letra e); “preservar y contribuir a la mejora del medio ambiente, del espacio público y del paisaje urbano, mediante comportamientos ecológicos y sostenibles” (letra f)”.

<sup>6</sup> En esta línea la STS de 23 de marzo de 2015.

<sup>7</sup> Roj: STS 693/2013 – ECLI:ES:TS:2013:693 Id Cendoj: 28079130072013100034

concluyó que la invocación de una competencia de los ayuntamientos para regular aspectos accesorios de los derechos fundamentales resultaba contraria a la reserva de ley del art. 53.1 de la Constitución. Para el Supremo todo el ejercicio del derecho fundamental está reservado al legislador no pudiendo ser objeto de desarrollo directo por una ordenanza municipal, sino que debe preceder una ley que de suficiente cobertura a la limitación del derecho fundamental, supuesto que no sucedía en el presente caso.

Ahora bien, como es lógico, no toda actividad que se desarrolla en el espacio público es el resultado del ejercicio de un derecho fundamental. Tal es el supuesto de la desnudez que no se ha considerado que sea una manifestación de la libertad ideológica prevista en el art. 16 de la Constitución de 1978. Ahora bien, la prohibición de tales conductas y su tipificación como infracción no pueden basarse en tipos abiertos por cuanto se conculcaría el principio de tipicidad previsto en el art. 25.1 del Texto fundamental. Este es el caso que se planteó respecto a la Ordenanza de Barcelona que el Tribunal Supremo en su Sentencia de anuló los tipos que contenía expresiones como “casi desnudo, casi desnuda o con ropa similar al bañador”, al considerarlas “excesivamente inconcretas e indeterminadas”.

Por otra parte, la jurisprudencia no ha admitido la prohibición general de determinadas actividades en base al criterio de proporcionalidad. Tal es el supuesto del ejercicio de la mendicidad en el espacio público. En este caso, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) vinculó esta práctica con el derecho a la vida familiar (art. 8 del Convenio Europeo) con relación a la dignidad humana en la Sentencia 14065/15, de 19 de enero de 2021 (*Lăcătuș contra Suiza*). Si bien el derecho a la vida familiar admite ciertas excepciones como la mendicidad agresiva, el TEDH concluyó que no procedían en el presente caso. En el ámbito español, los Tribunales Superiores de Justicia de Catalunya y Castilla y León han anulado determinados artículos de las ordenanzas de Reus<sup>8</sup> y de Valladolid<sup>9</sup> por cuanto “la prohibición absoluta de ejercer la mendicidad ultrapasa la competencia” sancionadora que reconoce a los municipios el art. 139 de la LRRL, justificada en el orden de las relaciones de convivencia y del uso de los servicios y espacios públicos.

### *La prohibición del diseño y la arquitectura hostil*

El derecho al espacio público resulta incompatible con aquel tipo de medidas dirigidas *de facto* a excluir a las personas del uso del espacio público, adoptadas normalmente a través de actuaciones de tipo informal en la que no se ha justificado las razones de interés público que pudieran, en su caso, avalarlas. La arquitectura o diseño hostil consiste en “el diseño de edificios o espacios públicos de manera que disuada a las personas de tocarlos, subir o sentarse, con la intención de evitar daños o uso con una finalidad diferente” (Maxwell, 2014). Estos casos entran dentro de lo que se ha denominado “usos impropios del espacio público” en los que nos encontramos con el peligro de la arbitrariedad (Barbero, 2018). Estas medidas han sido consideradas como una manifestación de las “estrategias de criminalización del sinhogarismo” (Romero Riquelme, 2019: 168). Cabe señalar que la arquitectura y el diseño hostil no es una cuestión exclusiva del sinhogarismo, sino que puede afectar a otros ciudadanos que quieran utilizar el espacio público.

Como he defendido en otro lugar (Aguado i Cudolà, 2023), el principio general del carácter preferente del uso público frente al uso privativo, comportará la necesidad que la Administración motive suficientemente y, de acuerdo con el principio de

---

<sup>8</sup> Sentencia 714/2019, de 18 de septiembre.

<sup>9</sup> Sentencia 1692/2013, de 8 de octubre.

proporcionalidad, la aplicación de una medida que suponga la exclusión de personas del espacio público. De otra forma, nos encontraríamos ante una medida claramente arbitraria. Con todo, resulta necesario dotar de normas más precisas a los operadores jurídicos a través de normas que regulan y prohíban este tipo de prácticas.

En el marco del derecho comparado debemos mencionar el caso del Brasil que ha aprobado la Ley núm. 14.489, de 21 de diciembre de 2022 (denominada Lei Padre Julio Lancellotti). Esta ley establece las directrices generales de política urbana, entre las que encontramos:

El fomento del confort, alojamiento, descanso, bienestar y accesibilidad en el goce de los espacios libres de uso público, su mobiliario y sus interfaces con los espacios de uso privado, y la prohibición de usar materiales, estructuras, equipamientos y técnicas constructivas hostiles que tengan como objetivo el resultado la expulsión de personas sin hogar, personas mayores, jóvenes y otros segmentos de la población.

En nuestro ordenamiento jurídico podemos destacar como actualmente se está tramitando en el Parlamento de Catalunya la Proposición de ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el *sinhogarismo* que prevé la prohibición de la arquitectura hostil, así como la nulidad de pleno de derecho de los contratos del sector público que introduzcan este tipo de medidas.

### *La participación de la ciudadanía en la gestión de los espacios públicos mediante reglamentos de administración compartida y pactos de colaboración*

Como hemos señalado anteriormente, la consideración del espacio público como un bien común, categoría que se superpone a su carácter de bien de dominio público o privado de uso público, comporta acudir al concepto de administración compartida. Se trata de una forma de participación que va más allá de las fórmulas convencionales que se centran en la toma de decisiones, ya sea desde una perspectiva orgánica o procedimental, sino que se trata de la asunción de responsabilidades.

En Italia, esta forma de participación ha encontrado su fundamento en el principio de subsidiariedad horizontal, recogido en el art. 118 de la Constitución, último apartado, según el cual: “Estado, Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias y Municipios favorecen la iniciativa autónoma de los ciudadanos, particulares y asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad”. En el caso español, la ausencia de un reconocimiento explícito de este tipo de subsidiariedad comporta la necesidad de acudir a otro fundamento, En este sentido, se ha acudido al art. 9.2 de la Constitución española en el que se manifiesta la cláusula del Estado social.

La habilitación contenida, ya sea en el principio de subsidiariedad del art. 118 de la Constitución italiana ya sea en el mandato del art. 9.2 de la Constitución española, permite la aprobación de reglamentos de administración compartida que permitan la realización del derecho de la ciudadanía a la participación en la gestión de los bienes comunes<sup>10</sup>. Tales reglamentos fijan las condiciones en que la Administración y la ciudadanía pueden acordar la gestión compartida de bienes comunes. Se trata que la ciudadanía, asuma al lado de las administraciones públicas de funciones con el objetivo del “cuidado, la regeneración y la gestión compartida de los bienes comunes urbanos, a impulso de la

---

<sup>10</sup> El modelo de reglamento de administración compartida italiano puede consultarse en <http://idpbarcelona.net/docs/recerca/bens/reglamento.pdf>



iniciativa de los ciudadanos o a petición de la administración municipal”<sup>11</sup>. La asunción de responsabilidades por parte de los ciudadanos que se impliquen en la gestión no puede implicar la exclusión de otros ciudadanos por cuanto de otra forma devendría nulo el pacto de colaboración

Se trata, en definitiva, que la ciudadanía activa se implique en el cuidado del espacio público de forma que se evite su degradación. Como se ha señalado, “la experiencia muestra que cuando los ciudadanos están involucrados en la vida de su barrio, incluyendo la seguridad, tienen un sentimiento de pertinencia y valoran mejor su propia ciudad y barrio, incluyendo los espacios públicos locales, y así ayudan a reducir el desorden y el delito” (Johnston, 2023: 259).

#### LOS AGENTES CÍVICOS: DELIMITACIÓN DE FUNCIONES CON LA SEGURIDAD PRIVADA

Para garantizar el cumplimiento de la normativa de convivencia ciudadana, muchos municipios han acudido a la figura del agente cívico (Aguado i Cudolà, 2020). Así, podemos mencionar diversas experiencias de ayuntamientos que, mediante planes ocupacionales, han contratado a personas con dificultades de inserción en el mundo laboral que están en riesgo de exclusión social. En este supuesto no estamos propiamente ante una forma de participación de la ciudadanía, como veíamos anteriormente, por cuanto estos agentes cívicos se incorporan, aunque sea de forma provisional, en la organización administrativa y actúan bajo la supervisión de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

A estos agentes cívicos se les encomienda controlar el estado del espacio público dando cuenta a los servicios municipales de los desperfectos y deterioros que puedan darse bien sea debido al uso o también como consecuencia de la acción vandálica. También pueden comunicar otro tipo de incidencias que pueden ir desde los fallos de iluminación, cuando las papeleras y contenedores de residuos están llenos, o en general situaciones en la que el nivel de ruido esté fuera de los límites permitidos. Asimismo, se les asigna funciones de mero acompañamiento para personas que transitan por el espacio público a horas intempestivas, así como estar situados en lugares estratégicos (por ejemplo, la entrada del metro). La mera presencia, información o mediación puede constituir un elemento disuasorio de realización de determinadas actuaciones incívicas, así como pueden proporcionar una percepción de proximidad y contacto, así como tranquilidad y seguridad al vecindario. Este tipo de funciones, por tanto, pueden constituir una aportación relevante para que el espacio público pueda percibirse como más tranquilo y seguro.

La actuación de los agentes cívicos tiene como límite preciso la prohibición de asumir funciones de seguridad privada. De esta forma, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada (LSPriv), tipifica como infracción administrativa muy grave: “el ejercicio de funciones de seguridad privada para terceros careciendo de la habilitación o acreditación necesaria” [art. 58.1.a)]. Dicha infracción muy grave puede comportar una sanción económica de 6.001 a 30.000 EUR. Ahora bien, ¿para qué funciones es necesaria la habilitación o acreditación de seguridad privada? La LSPriv realiza un listado de actividades que solamente pueden llevar a cabo las empresas de seguridad privada o bien señalan la que, con carácter exclusivo y excluyente, deben ser realizadas por un despacho de detectives privados (art. 5.1).

---

<sup>11</sup> Véase <http://idpbarcelona.net/docs/recerca/bens/reglamento.pdf>

Como la propia definición legal de seguridad privada establece se requiere un elemento subjetivo (empresas de seguridad privada, personal de seguridad privada y despachos de detectives privados que cuentan con la habilitación), uno objetivo (actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas [...] para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes) y otro finalista (garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades). La mera presencia de los agentes cívicos sin intervenir, más allá de detectar las conductas incívicas, informar a la ciudadanía, así como en su caso realizar labores de mediación, retirándose en el caso que se produzca un servicio y alertando a la policía local, no encaja en el tipo de funciones que la LSPriv reserva a las empresas y personal de seguridad privada, así como los detectives privados.

#### NOTA SOBRE EL AUTOR:

**Vicenç Aguado i Cudolà** es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. Director de la Cátedra Políticas Públicas, Impacto Social y Control Judicial de la UB. Codirector del Máster en Políticas Públicas: Políticas de Igualdad y Derechos Sociales de la UB. Autor del libro *‘La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico’* (Aranzadi, 2021). Este trabajo se enmarca dentro del proyecto I+D+i “Administración compartida y bienes comunes: derecho y políticas públicas mediante gobernanza colaborativa” (PID2020-114735GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España. Correo electrónico: [vaguado@ub.edu](mailto:vaguado@ub.edu)

#### REFERENCIAS

Aguado i Cudolà, Vicenç (2017), “Los derechos y deberes de las personas vecinas de un municipio de Euskadi”, *Revista Vasca de Administración Pública – Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizakaria*, No. Extra 107, 2, (Ejemplar dedicado a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi), pp. 503-554.

— (2020), “El resurgir de los serenos en el ámbito local: entre la seguridad privada y la convivencia ciudadana”, *Revista Catalana de Dret Públic*, No. 61, pp. 112-128. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3487>

— (2023), “El sinhogarismo y la exclusión residencial. Entre el control, los servicios sociales y las políticas de vivienda”, *Revista Catalana de Dret Públic*, No. 66, pp. 39-55. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3942>

Anguita Cantero, Ricardo (1992), “Las ordenanzas municipales como instrumento de control de la transformación urbana en la ciudad del siglo XIX”, *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, No. 23, pp. 463-482.

Arena, Gregorio (1997), “Introduzione all’amministrazione condivisa”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, No. 117-188, pp. 29-65.

— (2017), “Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana”, *Revista de Administración Pública*, No. 203, pp. 423-441. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.14>

— (2020), *I custodi della bellezza, Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e le istituzioni*, Touring Club Italiano.

Arena, Gregorio y Bombardelli, Marco (Coord.) (2022), *L'Amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica.

Auby, Jean-Bernard (2018), “La ciudad, ¿nueva frontera del derecho administrativo?”, *TransJus Working Papers Publications* (Institut de Recerca TransJus): <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/123327/1/3-2018.pdf>

Barbero González, Iker (2018), “Usos impropios del espacio público”, en Cubero Marcos, José I. y Lasagabaster Herrarte, Iñaki (Coords.) (2018), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su régimen jurídico*, Instituto Vasco de Administración Pública – Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, pp. 215-231.

Curiel Esparza, Jorge; Cantó Perelló, Julián y Calvo Peña, María A. (1998), “Las ordenanzas municipales en la Edad Media”, II Congreso nacional de historia de la construcción, pp. 107-109, disponible en <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/10559>

García Morales, Verónica Y. (2019), “Derecho a la ciudad y planeamiento urbanístico municipal”, *Anuario de Derecho Municipal*, No. 13, pp. 133-163.

Guillén Lasierra, Francesc y Brotat Jubert, Ricard (Coord.) (2023), *40 años de ventanas rotas. Luces y sombras*, J. B. Bosch Editor.

Johnston, Elizabeth (2023), “Una mirada más allá de la ventana”, en Guillén Lasierra, Francesc y Brotat Jubert, Ricard (Coord.) (2023), *40 años de ventanas rotas. Luces y sombras*, J. B. Bosch Editor, pp. 249-267.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2018), “Normativa local reguladora del espacio público: ordenanza y ciudadanía”, en Cubero Marcos, José I. y Lasagabaster Herrarte, Iñaki (Coords.) (2018), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su régimen jurídico*, Instituto Vasco de Administración Pública – Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, pp. 21-71.

Lefebvre, Henri (2017), *El derecho a la ciudad*, Capitán Swing.

Maxwell, Kerry (2014), “Hostile architecture”, *Macmillan Dictionary BuzzWord*, 13 de junio: <https://www.macmillandictionary.com/buzzword/entries/hostile-architecture.html>

Nettel Barrera, Alina; Ruiz Canizales, Raúl y Aguado Romero, Gabriela (2018), “Gobernanza, Derecho administrativo y Derechos Humanos en la gestión de las ciudades inteligentes”, en Aguado i Cudolà, Vicenç; Parisio, Vera y Casanovas i Ibàñez, Òscar (Dir.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier.

Ortiz de Urbina, Íñigo y Ponce Solé, Juli (2008), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: diez textos fundamentales del panorama internacional*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

Pemán Gavín, Juan M<sup>a</sup> (2007), “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, No. 305, pp. 9–55. <https://doi.org/10.24965/real.vi305.9356>

Ponce Solé, Juli (2023a), “De las ventanas rotas a las ciudades rotas: derecho a la ciudad: seguridad, vivienda, urbanismo”, en Guillén Lasierra, Francesc y Brotat Jubert, Ricard (Coord.), *40 años de ventanas rotas. Luces y sombras*, J. B. Bosch Editor, pp. 131-156.

— (2023b), “Políticas públicas para evitar los espacios rotos, ‘coserlos’ y garantizar el derecho a la ciudad”, en Guillén Lasierra, Francesc y Brotat Jubert, Ricard (Coord.), *40 años de ventanas rotas. Luces y sombras*, J. B. Bosch Editor, pp. 157-197.

Porras Arboleda, Pedro A. (2009), “Las Ordenanzas Municipales: sus orígenes, contenidos y posibilidades de investigación”, *Vasconia. Cuadernos de historia-geografía*, No. 36, pp. 19-35. <https://ojs.eusko-ikaskuntza.eus/index.php/vasconia/article/view/330>

Romero Riquelme, Luisa C. (2019), “Ciudades del control y la restricción. Las personas sin hogar y la arquitectura hostil”, *La Razón Histórica: Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, No. 42, pp. 163-178. <https://www.revistalarazonhistorica.com/app/download/11588642698/LRH+42.10.pdf?t=1549272095>

Wilson, James Q. & Kelling, George L. (1982), “Broken Windows: The police and neighborhood safety”, *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>