

La estrategia europea de la prevención de la delincuencia a través del incivismo a examen

Anna Di Ronco

Instituto para la Investigación Internacional de
Política Penal (IRCP)

Abstract¹

En la época reciente las políticas relativas a la prevención del delito (PD) en muchos países de la Unión Europea se han expandido hasta incluir la regulación de comportamientos incívicos y desordenados, y se han puesto en práctica a nivel local a través de medidas que a menudo han implicado una restricción severa de las libertades y derechos individuales. Tomando como análisis los documentos políticos de la Unión Europea disponibles en la base de datos EUR-lex, el presente trabajo analiza si la estrategia política sobre la prevención del delito se ha centrado también en la regulación de los actos incívicos. Además, se investiga si a nivel de la UE se ha prestado atención a la cuestión relativa a cómo las autoridades locales han ejercido sus poderes de prevención del delito en el ámbito del desorden urbano. En las conclusiones se comparan los resultados que emergen de la investigación en el contexto de la literatura existente sobre la legitimidad de la regulación de los actos incívicos, con el objetivo de establecer conclusiones que informen la estrategia de la UE sobre la prevención del delito referida a las molestias y su regulación.

In recent years the crime prevention (CP) policies of many EU countries have been expanded up to including the regulation of uncivil and disorderly behaviour, and have been implemented at the local level through measures that have often excessively constrained individuals' rights and freedoms. By drawing on the analysis of EU policy documents retrieved in the database EUR-lex, this paper investigates whether the European CP strategy has also focused on the regulation of incivilities. Furthermore, it inspects whether any attention has been paid at the EU level to how local authorities have exercised their CP powers in the field of urban disorder. In the conclusions, the emerging results are compared against the backdrop of the existing literature on the legitimacy of incivility regulation, with the aim to draw conclusions informing the EU CP strategy targeting nuisance and its regulation.

Title: Inspecting the European crime prevention strategy towards incivilities

Keywords: Crime prevention; incivilities; EUCPN; local authorities; human rights

Palabras clave: prevención del delito (PD), incivismo, Red Europea de Prevención del Delito (REPD), autoridades locales, derechos humanos

¹ Texto publicado, traducido y reproducido con el permiso de su autora y de Macmillan Publishers Limited del original Di Ronco, A. (2016). Inspecting the European crime prevention strategy towards incivilities. *Crime Prevention & Community Safety*, 18(2), 141-160. Traducción realizada por Cristina Sobrino Garcés miembro del grupo de Investigación en Criminología y Sistema Penal de la Universitat Pompeu Fabra.

Sumario

Introducción

2. Metodología

3. Hallazgos

3.1. Definición de la delincuencia

3.2 La estrategia europea de prevención de la delincuencia

4. Discusión

5. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Desde finales de 1970 en la mayoría de los países europeos la prevención del delito (de ahora en adelante PD) ha sufrido transformaciones. Tal y como señalan gran parte de los investigadores algunos ejemplos de estos cambios en las políticas públicas de PD son la implementación de alianzas preventivas, la creación de sistemas actuariales de control de la criminalidad y la adopción de regulaciones y medidas punitivas orientadas hacia la delincuencia y el desorden (HUGHES, 1998; DUPREZ Y HEBBERECHT, 2002; HUGHES Y EDWARDS, 2005; VAN SWAANINGEN, 2005; CRAWFORD, 2009). Según Garland, el campo de la PD y la seguridad de la comunidad en los EE.UU y el Reino Unido ha evolucionado hacia una “expansión de la infraestructura” (2001: 16), cuyos objetivos difieren de los que tradicionalmente se han atribuido al sistema de justicia penal y, además, son mucho más amplios. Estos objetivos son “la prevención, la seguridad, la reducción de daños, la reducción de pérdidas y la reducción del miedo” (GARLAND, 2001: 17). No sólo en el Reino Unido, también en otros países europeos han sufrido un “giro preventivo” (CRAWFORD 2009a). Como sostiene CRAWFORD (2009b: 15), ante la existencia de un “modelo europeo de prevención del delito” (o de un modelo preventivo común en los países europeos) debe reconocerse que uno de sus rasgos comunes es su determinado “énfasis en los *problemas sociales más amplios*, incluyendo la opinión pública y el miedo al delito, la calidad de vida, los daños ampliamente definidos y los actos incívicos y el desorden” (énfasis en el original). En otras palabras, las estrategias preventivas que se han aplicado en la mayoría de los países europeos han incorporado algunas medidas no sólo contra el delito, sino también contra el miedo a la delincuencia, los sentimientos de inseguridad y contra las diferentes formas de comportamiento antisocial o incívico (penales y no penales).

Todos estos cambios en las estrategias de la PD llevados a cabo en los países miembros de la UE han repercutido, a su vez, en la propia Unión Europea. Así, en el Tratado de Ámsterdam de 1997 se menciona la prevención como un medio con el que mantener y desarrollar el área de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.² El Consejo de Tampere de 1999 desarrolló más específicamente el concepto de la PD. Así, en la reunión celebrada en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo acordó la necesidad de desarrollar medidas de PD en la UE e intercambiar buenas prácticas con el objetivo de fortalecer la red de autoridades nacionales competentes en la PD y la cooperación entre las organizaciones nacionales relevantes. Poco después de la reunión de Tampere, el Consejo de la Unión Europea (2001) creó la Red Europea de Prevención del Delito (de ahora en adelante, REPD), que tiene por objetivo el desarrollo de PD a nivel de la UE dando apoyo a iniciativas y actividades a nivel nacional y a nivel local.

En un esfuerzo por implantar un consenso común sobre la PD entre los países miembros dentro del marco de la REPD, la Comisión Europea (2000) y el Consejo de la Unión Europea (2001) establecieron una definición concreta de la delincuencia y otra de la PD, incluyendo referencias tanto sobre el incivismo como sobre los sentimientos de inseguridad. Por ejemplo, en la comunicación que proponía la creación de la REPD, la Comisión Europea amplió la definición de delito a “la conducta antisocial que, sin ser necesariamente un delito penal, puede, por su efecto acumulativo, generar un clima de tensión e inseguridad” (Comisión Europea, 2000). El Consejo de la Unión Europea, por su parte, tras la decisión de crear el REPD propone que la definición de la PD no solo debería “cubrir todas las medidas propuestas sino contribuir a la disminución de los sentimientos de inseguridad de los ciudadanos” (Consejo de la Unión Europea, 2001).

En sus comentarios y explicaciones sobre estas políticas, CRAWFORD (2002) hizo referencia a dos lógicas diferentes. En primer lugar, el creciente interés de la UE hacia la delincuencia menor y el incivismo está relacionado con una “interconexión entre desarrollos transnacionales y actividades altamente localizadas” (CRAWFORD, 2002: 44). En otras palabras, la delincuencia y el desorden a nivel local tienen relación con la delincuencia transnacional y/o organizada, y reflejan una

² Véase artículo 2 TEU, 4.^a sangría, enmendado por el tratado de Ámsterdam.

preocupación compartida entre los países europeos que requieren una respuesta de la EU para la seguridad. En segundo lugar, CRAWFORD explicó que estas políticas se referían al incivismo, al comportamiento antisocial y a las actividades casi o subdelictivas que provocan sentimientos de inseguridad partiendo de una lógica que se preestablece “desde arriba” y en la que los comportamientos que anteriormente se habían considerado como “normales” o que se habían tolerado, posteriormente han pasado a ser irregulares. HÖMQVIST explicó que la repercusión de esta política que irrumpe con una ley “hacia abajo” partiendo de una visión basada en la “mentalidad de seguridad” mediante la que se ha legitimando el uso de medidas coercitivas para penalizar molestias de orden público menores así como comportamientos incívicos (2004: 4-5).

En el marco europeo desde el año 2000 la evolución política de la prevención del delito también ha sufrido una serie de transformaciones promovidas, por ejemplo, por los programas de la Haya y de Estocolmo (Consejo Europeo, 2004, 2010) y por el Tratado de Lisboa de 2007, que mediante el artículo 84 TFUE establece fundamentos jurídicos para que la UE cree medidas para promocionar y apoyar la acción preventiva de los países miembros. A diferencia de las investigaciones publicadas en la primera mitad de la década del 2000, la literatura académica reciente sobre la política europea de control del delito se ha centrado a examinar la estrategia de prevención de la delincuencia en la UE y en su (eventual) interés por los delitos menores, por la criminalidad cotidiana y por el desorden e incivildades. O mejor dicho, generalmente, los investigadores se han centrado en los acontecimientos recientes de la política criminal de la UE, lo que se ha entendido como una manera de querer estar informado sobre la ideología de la seguridad (BAKER, 2010; KEREZSI, 2014).

Por este motivo, es relevante y necesario examinar la evolución de la estrategia europea de la PD respecto a las incivildades debido al volumen de investigaciones que muestran que la adopción local de políticas y mecanismos para la prevención y castigo de las incivildades se está dando en muchos países europeos (DI RONCO, 2014; PERŠAK, 2016 etc.). Los académicos y los tribunales han cuestionado estas medidas preventivas desarrolladas en el ámbito local con frecuencia porque interfieren excesivamente con los derechos de los individuos (DI RONCO Y PERŠAK, 2014). En otras palabras, explorar la estrategia europea sobre la prevención del delito tiene el objetivo de detectar no sólo si las incivildades están realmente incluidas en esta perspectiva (y, si es así, en qué manera), sino también si las instituciones comunitarias han prestado atención al hecho de que las políticas de seguridad locales que se han implantado a veces violan los derechos fundamentales y las libertades de las personas.

Este artículo, en primer lugar, analizará la evolución (si es que hay alguna) de la PD respecto a la regulación del incivismo a partir del análisis de los documentos sobre política penal de la UE extraídos de la base de datos EUR-Lex. En segundo lugar, examinará si se ha prestado atención desde el plano europeo a cómo las autoridades locales han ejercido sus competencias preventivas en el campo del desorden y de las alteraciones del orden. Los resultados obtenidos se compararán con la bibliografía existente sobre la legitimidad de regular el incivismo, con el objetivo de cotejar si la estrategia preventiva en Europa se ha restringido al incivismo y a las alteraciones del orden.

2. Metodología

Con la finalidad de detectar los avances europeos en el área de la PD respecto al incivismo se llevaron a cabo un número de búsquedas piloto en la base de datos Euro-Lex. Se optó por la base de datos EUR-Lex ya que proporciona un acceso gratuito a diferentes documentos, como los tratados, la legislación, la jurisprudencia y los autos preparatorios. Se descartó emplear el registro público del Consejo de la Unión Europea (es decir, la base de datos Consilium) porque incluye un número mucho más extenso de documentos que a menudo son repetitivos en su contenido; como es el caso de los resúmenes mensuales de los actos del Consejo, los comunicados de prensa y las actas de las reuniones del Consejo, que, como sostiene HAGEMANN (2007), proporcionan un nivel alto de detalles, pero no son pertinentes en esta investigación.

Las búsquedas de los documentos se han llevado a cabo a partir del rastreo en los cuerpos de los textos (es decir, descartando el título) entre el 1 de enero de 1999 y el 30 de junio de 2015. Se seleccionó como punto de partida el año 1999 porque coincide con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y con la celebración del Consejo Europeo de Tampere. A partir del Tratado de Ámsterdam se erige el Área de Libertad, Seguridad y Justicia, que establece para los países miembros de la UE las competencias pertinentes en materia de PD.

A partir de la prueba piloto en la base de datos EUR-Lex, se seleccionaron dos búsquedas con las palabras clave “anti-social” (primero), y “prevención del delito” y “locales” (segundo). En la prueba piloto, la primera vez que se introdujo en el buscador de la base de datos “prevención del delito”, resultaron 552 documentos relativos a la PD dentro del marco de la UE. Después de haber revisado los primeros 200 y observar su amplio enfoque (no sólo eran cuestiones de seguridad urbana, sino también sobre la prevención de un amplio abanico de delitos como el delito organizado, el terrorismo, la ciberdelincuencia, el tráfico de personas, etc.), se decidió incluir en la búsqueda el adjetivo “local” con el objetivo de obtener una selección final de documentos en los que se abordaban las medidas y estrategias de la PD a nivel local (o municipal).

Para asegurar que todos los documentos relevantes sobre el incivismo estuvieran incluidos, se introdujeron seis palabras clave en la base de datos. Estas palabras son “incivilidad”, “incivilidades”, “antisocial”, “inseguridad”, “molestia” y “desorden”. Mientras que la primera búsqueda con tres palabras clave dio un número limitado de resultados (véase más adelante), en la segunda búsqueda aparecieron un amplio número.³ Con el objetivo de reducir las tres últimas búsquedas solamente a aquellos actos que tuvieran conexión con el delito y el control del delito, se añadió la palabra “delito” al buscador (por ejemplo, “inseguridad y delito”, “molestia y delito” y “desorden y delito”), para el mismo intervalo de tiempo considerado anteriormente (esto es, desde el principios de enero de 1999 hasta el 30 de junio de 2015).

En función de su relevancia se filtraron los documentos teniendo en cuenta únicamente aquellos que contenían referencias a las acciones sobre la PD dirigidas a la delincuencia en general o a actos incívicos, y que fueran significativos en el ámbito europeo, nacional o local. Las acciones políticas que dirigen la estrategia preventiva de la UE contra la delincuencia en general se han considerado relevantes teniendo en cuenta las amplias definiciones sobre el delito y sobre la PD proporcionadas por la Comisión Europea (2000) y por el Consejo Europeo (2001), a principios de la década pasada, las cuales también incluían las conductas antisociales y los sentimientos de inseguridad (véase introducción).

Por ejemplo, en los primeros resultados con la palabra clave “antisocial” y en la segundos resultados con la búsqueda “prevención del delito” y “local”, se hallaron, respectivamente, 56 y 375 acciones relevantes que dirigían la estrategia europea en materia de prevención del delito y el incivismo, así como las medidas nacionales o locales orientadas a delincuencia general o a las molestias, que fueron 11 en la primera búsqueda y 48 en la segunda búsqueda,⁴ con un total de 59 resultados.

A partir de otra búsqueda con seis palabras clave se obtuvieron los siguientes resultados: 3 con “incivismo”, 3 con “incivilidades”, 26 con “antisocial”, 502 con “inseguridad y delito”, 123 con “molestia y delito” y, por último, 446 con “desorden y delito”. Sin embargo, cuando las filtramos

³ Fueron 1.198 para la búsqueda de “inseguridad”, 718 para “molestia” y 1.995 para “desorden”.

⁴ Los documentos relevantes recuperados a través de ambas búsquedas (N. 4) han sido considerados una sola vez, y generalmente se han tenido en cuenta en la búsqueda “antisocial”. El número limitado de artículos pertinentes obtenidos mediante la segunda búsqueda (N. 48), que devolvió 375 visitas, está vinculado al hecho de que un gran número de documentos se centran en tipos específicos de delitos (por ejemplo, delincuencia organizada, terrorismo, corrupción y crímenes financieros, ciberdelincuencia, delitos relacionados con las drogas, etc.), en lugar de la delincuencia en general.

por orden de relevancia se observó que los documentos obtenidos a través de estas búsquedas eran irrelevantes porque no abarcaban las estrategias de la PD dirigidas a la delincuencia o las incivildades adoptadas en el plano europeo, nacional o local; o, si eran relevantes, consistían en los documentos que ya se habían incluido en las dos búsquedas anteriores (con la palabra clave “antisocial”, la primera y “prevención del delito” y “local”, la segunda). La única excepción fue la búsqueda con las palabras clave “molestia y delincuencia”, que permitió identificar dos informes relevantes que no habíamos incluido en las búsquedas anteriores. Éstos se añadieron a la muestra inicial completándola hasta alcanzar los 61 documentos.

3. Hallazgos

3.1. Definición de la delincuencia

En los años considerados en este estudio, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Comité de las Regiones (CDR) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE) han reconocido definiciones amplias sobre la delincuencia y sobre la PD, que incluyen también las conductas y los comportamientos antisociales que generan sentimientos de inseguridad entre la población.

Dichas definiciones aparecen en 18 de los documentos analizados, lo que representa el 29 % del total de los artículos extraídos. A continuación se exponen algunas de las definiciones más relevantes que se han incluido a modo de ejemplo.

Una definición destacada sobre qué es la delincuencia se encuentra en la Comunicación de la Comisión Europea ya mencionada en la introducción de este artículo (Comisión Europea, 2000: 1).⁵ Ésta entiende que la delincuencia se define, también, por los comportamientos antisociales que generan sentimientos de inseguridad. En dicha Comunicación, la Comisión, además, aclara que “la sensación de inseguridad es un asunto relativo a la percepción individual o colectiva de los ciudadanos” y que “no necesariamente corresponde a la realidad, pero que, sin embargo su consideración es fundamental para las evaluaciones que los ciudadanos de la Unión Europea hacen de su calidad de vida” (Comisión Europea, 2000: 1.). Por lo tanto, en el documento se indica que la reducción de la sensación de inseguridad es uno de los objetivos principales de la estrategia Europea en materia de prevención (3.2).

Otra definición sobre cómo se debe entender la delincuencia es la que aparece en tres documentos del CESE y del CDR. El primero es del CESE (2001) y el segundo y el tercero se elaboraron desde el CDR (2001, 2005). Ambos organismos tienen en cuenta la definición establecida por la Comisión Europea en 2000 (y la valoran positivamente). Por consiguiente en su definición de delito, también se incluyen las conductas antisociales, las cuales, aunque no sean ilícitos penales (aún), hacen que las personas se sientan inseguras. En concreto, la inclusión de la conducta antisocial en la definición de la delincuencia ha sido justificada por el CESE (2001, 1.2) con el objetivo de prevenir la aparición de delitos más graves puesto que los actos incívicos actúan como catalizadores (mediante un efecto de “bola de nieve”).⁶

Otros informes políticos de la UE sobre la PD, también han destacado la idea de que existe una relación entre la inseguridad y el delito, así como en la relación entre el incivismo y otras formas delictivas más peligrosas o más graves. Por ejemplo, en un dictamen elaborado por el CDR (2000) sobre “La delincuencia y la seguridad en las ciudades”, se relacionan las estrategias preventivas con los comportamientos que generan inseguridad entre los ciudadanos de la UE. Según este

⁵ En otras opiniones del CDR (2000, 2001) se hace referencia a la importancia de la percepción ciudadana de la seguridad como parte de su calidad de vida.

⁶ En un documento de política anterior del CESE (1999) también aparece un vínculo entre las formas más pequeñas y las más graves.

informe, la delincuencia “cotidiana” (ésta se plasma tanto en los delitos físicos, como en los delitos materiales, como pueden ser el grafiti y otras formas de vandalismo) y, asimismo, “la delincuencia y el desorden visibles”, como “el ruido, los gritos, las conductas agresivas amenazadoras”, las cuales se considera que tienen relación con expresiones delictivas más graves (actos organizados y transfronterizos) provocan la sensación de inseguridad (influenciada por los medios de comunicación).

Además, la Comisión Europea en la Comunicación del 2004, “La prevención del delito en la Unión Europea” (Comisión Europea, 2004), identificó que la primera causa de preocupación de los ciudadanos europeos era el “volumen delictivo” o aquellos delitos que se repiten con frecuencia y cuyas víctimas son fácilmente identificables (1.2.1). Dichos delitos no sólo incluyen el delito en sí, como robos en viviendas, hurtos en los vehículos y tirones en la calle, sino también los comportamientos y los actos incívicos que provocan sensación de inseguridad. Así a medida que se avanza en la lectura de la Comunicación de la Comisión (2004, 1.2.2), se incorporan como objetivos estratégicos de la PD las conductas desviadas y el miedo al delito, ya que reducen los mecanismos de control de delitos informales, favoreciendo las oportunidades para cometer delitos y dando paso a la proliferación de delitos más graves.⁷

“Las medidas preventivas no sólo deben ocuparse de la delincuencia en *stricto sensu*, sino que también deben incluir “los comportamientos antisociales”, que forman, por así decirlo, una especie de “pre-fase” de la delincuencia. Algunos de los ejemplos de dichos comportamientos son los siguientes: los barrios ruidosos, los adolescentes deambulando en determinados barrios, los borrachos y los camorristas, la basura o los desperdicios amontonados, los entornos y las viviendas deterioradas... Dichas condiciones pueden afectar la regeneración de las zonas desfavorecidas, creando un entorno en el que el delito se consolide. Los comportamientos antisociales minan la sensación de seguridad y deterioran la responsabilidad que se precisa para que la gente participe en su comunidad. Esta es también, un área importante en la que hay que centrarse desde la perspectiva de la prevención ya que es desde aquí que se debe abordar la cuestión del miedo a la delincuencia. Tal y como apunta la investigación, el miedo a menudo puede ser tan perjudicial como el delito mismo, puesto que puede provocar que la ciudadanía se retire de la vida social y que se produzca una pérdida de confianza en la policía y en el estado de derecho.

Una definición que cabe destacar sobre la PD se puede encontrar, también, en la decisión del Consejo de la Unión Europea que establece la REPD, a la cual se ha hecho referencia en la introducción de este artículo (Consejo de la Unión Europea, 2001), donde se asocia la PD con las actividades que contribuyen a la reducción de la delincuencia y la sensación de inseguridad. La definición de 2001 del Consejo de CP ha sido incorporada en otros documentos políticos como en una resolución del 2001 del Parlamento Europeo (2001) y en el dictamen de 2005 del CDR (2005), en la iniciativa del año 2009 en que algunos países miembros crearon la REPD (Estados miembros, 2009), y también en el Reglamento n.º 513/2014 (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014). Otra referencia que incluye la sensación de inseguridad en la estrategia europea de la PD aparece en el Programa de Estocolmo de 2009 (Consejo Europeo, 2010). Este documento reconoce que las medidas más eficaces sobre la PD son aquellas cuyo objetivo también comprende los comportamientos que provocan sensación de inseguridad, ya que existe la convicción de que los ciudadanos de la Unión Europea “tienen experiencias similares y les afecta de manera similar el delito como la inseguridad relacionada con su vida cotidiana” (4.3.2). El programa también reconoce el aumento de conexión entre la delincuencia local, y las formas organizadas y más graves de delitos transnacionales.

⁷ En la presente comunicación, por otra parte, la retórica de la Comisión parece equipararse al argumento de las “ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982), tal como explicó más en profundidad Sampson y Raudenbush (1999), que vinculaban los signos visibles de desorden y el temor a la delincuencia a una reducción de la presencia de mecanismos informales de control social, que conducen a niveles (incrementados) de actividad delictiva.

3.2 La estrategia europea de prevención de la delincuencia

En la muestra de esta investigación,⁸ para comprender la estrategia europea en materia de prevención, se distinguen tres tipos de documentos. En primer lugar, destaca el 57 % de los documentos (es decir, 35) que dirigen y describen la acción de la UE sobre la PD, que se centran en el apoyo a la PD que hacen los países miembros y en facilitar la cooperación y el intercambio de información entre los países miembros y sus respectivas autoridades nacionales relevantes que intervienen en la PD. En segundo lugar, en el 49 % (o n=30) de nuestra muestra se han detectado los documentos que se centran en el trabajo preventivo de las autoridades locales en la prevención del delito, las conductas antisociales y delitos menores. Y en tercer lugar, el 16 % de la muestra total, se encuentran los documentos que consideran la relación entre el plano europeo, nacional y local en materia de prevención y de los derechos humanos.

Otros ejemplos sobre como la estrategia preventiva de la UE se centra principalmente en los países miembros es la que ofrecen las comunicaciones de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2000, 2004, 2009). Éstas identifican los países miembros como los actores responsables en materia de PD, ya que son competentes para adoptar y fortalecer diversas políticas nacionales que contribuyan a la prevención (y no sólo limitándose a la esfera del derecho penal, sino también ampliando la idea de prevención a la política social, a la educación, a la planificación urbana, en los impuestos, etc.). Esto se debe al hecho de entender que estos actores ejercen una labor preventiva que se desarrolla y se produce a “nivel base”, o al nivel de la región o la comunidad (Comisión Europea, 2000, 2004). Las competencias y las acciones de los países miembros en este campo son, a su vez, respaldadas a nivel de la UE a través de la promoción de la cooperación y la interconexión entre las autoridades europeas, nacionales y locales.

La decisión del año 2001 del Consejo que establece la REPD (Consejo de la Unión Europea, 2001) se centra en respaldar los esfuerzos de los países miembros en la PD. En dicha decisión, aunque se encomienda a la red el apoyo de las “actividades de prevención del delito a nivel *local* y *nacional*” (artículo 3, par. 1, énfasis añadido), tiene por objetivo facilitar la cooperación, el contacto y el intercambio de información y experiencia entre los países miembros (así como entre sus respectivas organizaciones nacionales y, a su vez, entre los países miembros y a la Comisión, véase artículo 3, par. 2(a)).

La potestad de la UE para apoyar las acciones preventivas de los países miembros se ha visto reforzada por el Tratado de Lisboa, que ha cristalizado las competencias de la UE para promover la acción de prevención del delito de países miembros de la UE, proporcionando la base jurídica para la adopción de medidas preventivas (artículo 84 TFUE). El Programa de Estocolmo del año 2009 (Consejo Europeo, 2010) y el Reglamento n.º 513/2014 (Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, 2014) también han previsto una posible expansión futura del poder de cooperación de la UE dirigida a los países miembros. Así, mientras que el Programa de Estocolmo prevé la creación de un Observatorio para la Prevención de la Criminalidad (OPC), que se encargará (entre otros) de apoyar a los países miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de adopción de medidas preventivas y de intercambio de mejores prácticas; el Reglamento n.º 513/2014 presenta un instrumento para el apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y para la gestión de crisis y tiene por finalidad “promover y desarrollar medidas de refuerzo de las capacidades de los EM para prevenir la delincuencia” (artículo 3, párr. 3 (a)).⁹

Aunque la estrategia del PD adoptada por las instituciones de la UE se ha centrado principalmente en la promoción de la cooperación entre los países miembros, en otro número significativo de documentos (n: 30 o el 49 %) se ha delimitado en la acción local de la PD. En este

⁸ Cualquiera de los documentos de la muestra aborda al menos uno de los tres temas descritos.

⁹ Como se señaló anteriormente en el texto, en este Reglamento se entiende que el concepto de delito incluye también el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos.

tipo de acciones, no sólo se ha hecho hincapié, en términos generales, en el papel crucial de las autoridades locales para la prevención de la delincuencia (n: 11),¹⁰ sino que también se han alentado los esfuerzos locales de PD a través de recomendaciones políticas (no vinculantes) (n: 7) y planes de financiación (n: 12) dirigidos a desarrollar (más allá) la acción de PD a nivel local. Por ejemplo, en esta investigación se han encontrado en siete documentos no vinculantes que las instituciones de la UE hacen hincapié en la necesidad de que las autoridades locales reduzcan o eliminen las condiciones estructurales (criminógenas) de privación socioeconómica que afectan la población de algunas zonas urbanas deterioradas. Además, se ha subrayado la necesidad de manipular las oportunidades situacionales del diseño urbano en ciertas áreas, que son propicias a las actividades delictivas y generan sensación de inseguridad.¹¹ Un documento de trabajo de la Comisión Europea señala la relación existente entre las características de diseño urbano y la percepción de seguridad. En este documento se identifica una solución al problema de la percepción de la seguridad (y del delito) con la implementación, a nivel local, de los programas de regeneración y recalificación urbana (Comisión Europea, 2006).

“Las ciudades deberían adoptar un enfoque proactivo y unificado hacia las políticas locales de reducción de la delincuencia. Por ejemplo, mediante la planificación, el diseño y el mantenimiento de los espacios públicos, las ciudades pueden ‘planificar’ la delincuencia, ayudando a crear calles, parques y espacios abiertos atractivos que sean seguros y se perciban como tales.”

A partir de otros 12 documentos se observa la especial atención a las estrategias preventivas adoptadas en el ámbito local que incluyen los programas de financiación¹² y los balances presupuestarios¹³ aprobados por las instituciones de la UE durante años. Los fondos han sido asignados para promover la cooperación y la coordinación entre la policía nacional y las autoridades de la PD, así como la cooperación con los organismos pertinentes de la UE. Además, han incorporado i) la instauración de alianzas entre las autoridades públicas y privadas en la prevención de la delincuencia y el desorden; ii) la participación de los ciudadanos en la PD (a través, por ejemplo, de la creación de figuras como los mediadores civiles, los guardias de seguridad de la comunidad, los planes de vigilancia en los barrios, etc.) ; iii) el intercambio de las prácticas adecuadas y de información entre los agentes de seguridad a diferentes niveles; iv) la profesionalización de los agentes de seguridad mediante formación, y v) la promoción de actividades de concienciación.

En tan sólo diez documentos (o el 16 % de la muestra total) se ha hecho hincapié en la necesidad de respetar los derechos fundamentales de las personas en el cumplimiento de las acciones europeas en materia de prevención. En la mayoría de ellos se ha explicado vagamente¹⁴ la estrategia europea de PD (con el CdR (2001, 2005, 2010), o se ha hecho referencia a ella, instando a la UE a idear mecanismos de PD y políticas que no sean perjudiciales para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Sólo en dos casos se han cuestionado las actividades de PD de las autoridades locales. Ambos casos se refieren a la decisión prejudicial de 2010 del

¹⁰ Por ejemplo, en varias de sus opiniones y resoluciones, el CDR (2003, 2005, 2010, 2011) se ha basado en la importancia de la labor del PP a nivel local para defender una mayor participación del Comité en el desarrollo de la estrategia europea de prevención del delito. El CDR es, de hecho, el órgano de representación de las autoridades regionales y locales, ya que incluye representantes de ambos niveles.

¹¹ Para obtener ejemplos de documentos que abordan ambos, véase Parlamento Europeo (2000), CDR (2007), Comisión Europea (2007) y CESE (2009).

¹² Tales como los programas Hipócrates y AGIS (Comisión Europea, 2001, 2003).

¹³ Véase, por ejemplo, el Parlamento Europeo (2006, 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2012, 2013a, 2013b) y la Comisión Europea (2012b).

¹⁴ Véase, por ejemplo, el CDR (2006, 2010), la Comisión Europea (2010) y el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2013).

Tribunal de Justicia Europeo (TJE),¹⁵ en que se designó a la Corte (entre otros) para evaluar la idoneidad y proporcionalidad de la regulación de la seguridad local.¹⁶ En dicha decisión, el TJE (en este aspecto, parcialmente en línea con la opinión del abogado general)¹⁷ estipuló que las libertades fundamentales (como, en el caso, la libre prestación de servicios) podrían restringirse legítimamente a través de las medidas de orden público locales sólo cuando hubiera una “amenaza real y suficiente a un interés fundamental de la sociedad” (punto 62), cuando este tipo de intervenciones sean adecuadas y necesarias para conseguir un objetivo (reconocido por la UE/Tratado), y cuando no afecten de forma desproporcionada el ejercicio de derechos de las personas.¹⁸ Pese a estos argumentos de derecho, la corte consideró la regulación de la seguridad local en cuestión adecuada y proporcional.

4. *Discusión*

Como reflejo del amplio alcance de las políticas preventivas en los países miembros, la PD a nivel europeo ha incorporado manifestaciones locales de conductas antisociales y de los comportamiento desordenados que, sin ser necesariamente una infracción penal, crean temor e inseguridad entre la ciudadanía europea.¹⁹ Esta visión europea de la PD se ha basado generalmente en la idea de que existe un vínculo entre el desorden que se presenta a nivel local y formas más graves de delincuencia transfronteriza o transnacional que justifican la respuesta europea contra los actos incívicos (CRAWFORD, 2002).²⁰ Sin embargo, debido a su limitada competencia en materia de prevención, la UE no ha ideado una estrategia preventiva basada en la acción local contra la delincuencia y el desorden. Más bien, se ha promovido una estrategia centrada en el apoyo y en la adopción del endurecimiento de las políticas nacionales de PD, así como la cooperación entre los países miembros, sus autoridades nacionales y la Unión Europea.

Aunque las autoridades locales no han sido centrales en la acción preventiva de la UE, en muchos aspectos, a nivel de la UE, se han fomentado actividades en esta materia. Por ejemplo, a través de recomendaciones y legislaciones, los organismos de la UE han proporcionado a las autoridades locales ideas sobre cómo fortalecer su lucha local contra el delito y el desorden (por ejemplo, mediante el refuerzo de sus políticas sociales o mediante la adopción de programas destinados a la regeneración del entorno urbano). Más importante aún, muchos de los proyectos financiados por la UE han sido adjudicados durante años con el objetivo de mejorar la PD en el ámbito local. De acuerdo con la Comisión Europea (2015), desde el año 2003 el área a la que más fondos A2 se han adjudicado ha sido la de prevención del delito (o PD) y después a la delincuencia común (de ahora en adelante DC). Mediante la revisión de los objetivos y resultados de los proyectos según ha informado la Comisión (2015), se observó que de un total de 89 proyectos financiados en el ámbito de la PD (46) y de DC (43), casi la mitad (esto es, 41 proyectos, de los cuales 13 destinados a la PD y 28 a la DC) se han enfocado a la obtención de conocimientos sobre la delincuencia y la

¹⁵ Sentencia de 16.12.2010, asunto C-137/09. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0137&qid=1443096666617&from=ES> (accedido el 1 de septiembre de 2015).

¹⁶ En la pregunta número 2, el holandés Raad van State pidió al TJCE que estableciera si la prohibición del municipio holandés de Maastricht de admitir en cafeterías a no residentes es un medio adecuado y proporcionado para contrarrestar el turismo de drogas y las molestias públicas asociadas.

¹⁷ Conclusiones del Abogado General Bot presentadas el 15 de junio de 2010. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1443096666617&uri=CELEX:62009CC0137> (consultado el 1 de septiembre de 2015).

¹⁸ Véanse también el Consejo Europeo (2003) y la Comisión Europea (2012b) sobre los criterios de necesidad y proporcionalidad aplicados a la decisión del CP que conduce a restricciones de los derechos individuales.

¹⁹ Las incivildades y comportamientos antisociales también han sido identificados como una prioridad de intervención en el ámbito de la seguridad urbana en el contexto del proyecto URBIS (2012), en el que la EUCPN ha participado a través de la recogida de respuestas de EM en temas de seguridad urbana. Esta prioridad fue identificada por tres grupos de expertos, académicos, responsables políticos nacionales y profesionales locales

²⁰ En varios documentos citados en este artículo y, por ejemplo, en el Comité de las Regiones (2000), el CESE (2001) y en el Programa de Estocolmo (Consejo Europeo, 2010), se ha hecho referencia a esta idea.

PD, y el desarrollo de estrategias para la prevención de la delincuencia y el desorden a nivel local. En concreto, nos dimos cuenta de que los principales objetivos de los 27 proyectos (esto es, 16 de PD y 11 de DC) eran recopilar conocimientos sobre el delito, el desorden social y la inseguridad, así como promover el intercambio de información, las herramientas de PD y las técnicas adoptadas en el ámbito urbano. Por otra parte, el desarrollo de programas (basados también en la manipulación del diseño urbano) y de mecanismos (como las asociaciones público-privadas, la policía de proximidad, participación comunitaria, etc.) de PD local parece ser uno de los objetivos principales en 20 proyectos (esto es, 3 proyectos destinados a la PD y 17 de los proyectos financiados destinados a la DC). El número significativo de proyectos financiados por la UE que se centran en el desarrollo local de las prácticas de la PD confirma la importancia que se concede a nivel de la UE a la acción de la PD llevada a cabo por las autoridades locales.

Debido a la proximidad que tienen los actores locales con la delincuencia y con la percepción de seguridad de la gente, en materia de prevención son los actores más adecuados para prevenir el delito (es decir, sus espacios, autores y víctimas) eficazmente, ya que pueden adaptar las estrategias nacionales de PD en función de sus necesidades y los conflictos (relacionados con el desorden) en su localidad. Sin embargo, el hecho de que las autoridades locales estén mejor preparadas para concebir estrategias y mecanismos para la prevención de la delincuencia en su territorio geográfico no significa necesariamente que su acción sea siempre legítima y justificada. Al contrario, las estrategias locales de PD, especialmente cuando contienen medidas destinadas a sancionar la conducta desordenada, han demostrado no ser siempre legítimas.

A partir de los años noventa las autoridades locales de muchos países europeos han incluido progresivamente intervenciones punitivas y sanciones en sus políticas de seguridad pública orientadas a sancionar conductas incívicas, las cuales han sido consideradas polémicas por muchos investigadores (EDWARDS Y HUGHES, 2005; BURNEY, 2009; PERSAK, 2016; etc.). El tipo de conducta antisocial e incívica que ha sido sometida a intervenciones locales corresponde a actividades delictivas ya castigadas por la ley penal nacional, tales como el vandalismo, los delitos ambientales graves, etcétera. En muchos casos, sin embargo, se han incluido incluso formas de comportamiento no delictivas. Como han señalado algunos académicos (BURNEY, 2009), si es grave y persistente, puede afectar gravemente el ejercicio de los derechos de los individuos y comprometer, en gran medida, su calidad de vida.²¹ Una conducta no delictiva, aunque consista incluso en un comportamiento inofensivo, puede, sin embargo, ser percibida como preocupante y alarmante por grupos locales que tengan poder de decisión.²² Un ejemplo de este tipo de conductas (no delictivas, aunque para algunos molestas) está representado por los jóvenes que merodean por lugares públicos, cuya presencia se ha evitado en muchas localidades mediante la imposición de multas y, como en el caso del Reino Unido y Bélgica, mediante la adopción de toques de queda y órdenes que prohíben su presencia a ciertas horas y en ciertos lugares.²³

Evidentemente, muchas de estas sanciones e intervenciones, especialmente cuando han sido adoptadas para castigar actos no delictivos de comportamientos incívicos o molestias, han

²¹ Los investigadores que han inspeccionado la legitimidad de la regulación de la incividad han llegado a la conclusión de que las incividades, para ser legítimamente reguladas por el Estado, deben ser dañinas o (en algunos casos, o siguiendo un conjunto de principios mediadores) ofensas injustificadas (Simester y von Hirsh, 2006). Para las consideraciones sobre la aplicación del principio del delito a la regulación de las incividades, véase Peršak (2014).

²² Las percepciones o representaciones sociales de la conducta incivil, y las respuestas locales a la misma, dependen en gran medida del contexto social en el que se forman (Whitehead et al., Burley, 2006, y Peršak, 2014). También varían según las áreas de la ciudad donde ocurre el desorden. Para la evidencia empírica comparativa sobre este punto, véase Di Ronco (2014) y Di Ronco (próximamente).

²³ En el Reino Unido, las facultades de dispersión de las autoridades locales están contempladas en la parte 3 de la Ley de conducta antisocial, crimen y policía de 2014 (que enmendó la Ley de comportamiento antisocial de 2003). En Bélgica, han sido introducidos por el art. 47 de la Ley de 24 de junio de 2013.

provocado el deterioro de los derechos y libertades fundamentales de determinados individuos y grupos (a menudo, ya marginados y estigmatizados).²⁴ Las sentencias de los tribunales en el Reino Unido, Italia y Bélgica han neutralizado o reducido los efectos excesivos producidos por estos mecanismos en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y han limitado su uso a tipos de comportamientos (incívicos) que causen (o sea probable que causen) un grave daño a otras personas (DI RONCO Y PERSAK, 2014), reconociendo el carácter desproporcionado de muchas de estas medidas punitivas locales. Por otra parte, en estos mismos países, los tribunales supremos también han asociado el ejercicio, a menudo ilegítimo y excesivo, de la potestad normativa local con la existencia, en las normas de seguridad nacionales, de disposiciones que crean confusión cuando describen la conducta antisocial incívica que debe ser penalizada, o el (amplio) alcance de las políticas locales de seguridad pública. En los tribunales constitucionales de Italia y Bélgica también consideran que este tipo de disposiciones violan el principio (constitucional) de la legalidad (DI RONCO Y PERSAK, 2014).²⁵

Tal y como muestran los resultados presentados en este artículo, sólo ha aparecido una referencia a la acción de la PD local y su relación con los derechos y las libertades individuales en una sentencia prejudicial del TJE. En general, se puede afirmar que las instituciones y los órganos de la UE han prestado escasa atención al ejercicio de los poderes locales de PD y a su relación con las libertades de los individuos. Esto es debido a que la Unión Europea tiene una competencia limitada en el campo de la PD, puesto que, en gran medida su capacidad de acción queda limitada a la promoción de la cooperación entre los países miembros y la Unión más que a la cooperación entre la Unión y las autoridades locales.

A pesar de la limitada competencia de la UE en materia de prevención, en los últimos años, la REPD ha trabajado para promover un determinado nivel (básico/preliminar) de cooperación con y entre las autoridades locales. La red ha perseguido este objetivo poniendo a disposición, a través de su centro de conocimiento en línea, información sobre las mejores prácticas y ejemplos modélicos en PD local, recopilados mediante sus puntos de contacto nacionales (véase <http://eucpn.org/knowledge-center>).²⁶

Aunque sería lógico pensar que estos ejemplos de la prevención local del delito y del desorden son los que mejor se adaptan al ejercicio (y el respeto) de los derechos de las personas, su relación con las libertades fundamentales no están especificadas en los documentos disponibles en línea. Concretamente, cuando buscamos por la palabra clave “derecho”, la base de datos encontró 57 resultados, de los cuales 27 fueron catalogados bajo el filtro “mejor práctica”.²⁷ Estas buenas prácticas en PD se revisaron posteriormente para investigar la forma en la que se interrelacionan con (la protección de) los derechos individuales. Durante la revisión, se observó que cuando se hace referencia a un derecho individual es para hacer hincapié en la necesidad de proteger a las personas (es decir, al ejercicio de sus derechos y libertades) de la delincuencia y el acoso. Por el contrario, no se menciona en ningún documento la relación entre derechos individuales y ejecución de las acciones locales de PD.

²⁴ La literatura pertinente, especialmente en el Reino Unido, ha sugerido que la adopción de intervenciones punitivas (y especialmente de ASBOs) se ha dirigido principalmente a los grupos marginados. Basándose en estadísticas oficiales, Burney (2009) ha argumentado que en Inglaterra (por lo menos, hasta 2006) se han emitido ASBO contra jóvenes, enfermos mentales, inquilinos sociales, prostitutas y mendigos. Véase también Squires (2006, 2008).

²⁵ La violación de los principios constitucionales de legalidad y de proporcionalidad también ha sido reconocida por el Tribunal Supremo de España en una sentencia de 2013 que se refiere a una medida administrativa que prohíbe el uso del burka islámico. Véase Di Ronco y Peršak (2014).

²⁶ La red lo ha hecho recientemente también mediante el compromiso “con los profesionales locales en el desarrollo de conjuntos de herramientas o el intercambio de buenas prácticas” (EUCPN, 2015a: 13), que hasta ahora ha llevado a la adopción (entre otros) del enfoque administrativo de la lucha contra la delincuencia organizada y la organización de un taller en relación con la publicación de un manual sobre el trato de seres humanos (EUCPN, 2015a: 13).

²⁷Véase [http://eucpn.org/search/knowledge-center/right?f\[0\]=im_field_doc_subject%3A9](http://eucpn.org/search/knowledge-center/right?f[0]=im_field_doc_subject%3A9)

Sin embargo, el hecho de que el vínculo entre el ejercicio local de los poderes de la PD y las libertades de los individuos no destaque como las mejores prácticas de PD disponibles en línea no necesariamente supone que la REPD no le haya prestado (ninguna o suficiente) atención. La REPD podría tener una idea sobre cómo las autoridades locales deben usar sus competencias en el ámbito de la seguridad pública con la finalidad de interferir (de forma ilegítima y desproporcionada) en el ejercicio legítimo de los derechos de las personas.²⁸ En este caso, la ausencia de un posicionamiento de la Red sobre el tema puede explicarse por la restricción en su mandato y en su papel en PD que se le ha atribuido hasta ahora, que se ejemplifica en el bajo número de personal disponible en la Secretaría de la REPD (es decir, sólo cinco personas: un coordinador, un oficial de Política y Práctica, un oficial de Investigación, un oficial de Comunicación y un oficial Administrativo) y en su financiación limitada en tiempo, que sólo está garantizada hasta el verano de 2016 (véase <http://eucpn.org/about/network?language=24>).

Para reforzar el papel que desempeña la Red en la prevención de la delincuencia, así como su capacidad para promover una mejor cooperación con las autoridades locales y el intercambio de mejores prácticas entre ellas, recientemente se han presentado una serie de propuestas que, sin embargo, todavía no se han llevado a la práctica.

En respuesta a la invitación del Consejo Europeo para crear un Observatorio para la Prevención de la Delincuencia (OPD) (CONSEJO EUROPEO, 2010), la Comisión Europea (2012a: 9) rechazó la propuesta pero sugirió, con el objetivo de fortalecer y profesionalizar la Red, mejorar el nivel de cooperación entre las autoridades locales mediante la creación de grupos de trabajo, foros y reuniones. Rechazó la propuesta de creación del Observatorio para la Prevención de la Delincuencia porque consideró que no era “políticamente o económicamente deseable a corto plazo”. Así, en este sentido, la Comisión Europea indicó que sería preferible la mejora de la REPD a través de una Secretaría con mejores recursos (REPD +) y con funciones propias de un observatorio (COMISIÓN EUROPEA, 2012a: 11). Recientemente, se ha recogido el objetivo de profesionalizar la Red en el proyecto “1 Desarrollo de la Función del Observatorio del Centro Europeo de Experiencia en la Prevención del Delito dentro de la REPD” (REPD, 2015A: 14), cuya fecha de finalización fue en junio de 2016. Dentro de este proyecto, la labor de la Secretaría de la REPD (que tendrá como resultado un Centro de Experiencia mejorado) se estructurará en cinco pilares, lo que también supone apoyar y ayudar a legisladores y a profesionales (tanto nacionales como locales) en su trabajo diario en materia de prevención (REPD, 2015b).

En conclusión, lo que queremos sugerir en este artículo es que la REPD puede ofrecer un marco institucional adecuado para consolidar las relaciones entre la UE y las autoridades locales pertinentes, así como la cooperación entre los actores locales de PD, beneficiando la acción local de PD contra actos incívicos, también en lo que respecta a su compatibilidad con el ejercicio (legal) de los derechos individuales. Especialmente en el caso de que las funciones de la Red deban ser reforzadas mediante una Secretaría (COMISIÓN EUROPEA, 2012a; REPD, 2015A) con mejores recursos o a través de la realización del proyecto para convertir la Secretaría de la REPD en un punto de referencia en PD (REPD, 2015b). Mediante el desarrollo de funciones de observatorio (REPD, 2015A) o al convertirse en un Centro Europeo de Experiencia en PD, la Secretaría de la Red podrá evolucionar hacia una especie de plataforma de intercambio de información, la cual, facilitaría y regularía las buenas prácticas de la PD entre las autoridades locales, y podría influir (al menos a nivel de *soft law*), en última instancia, en la creación e implementación de programas de seguridad locales. Además estaría autorizada a proporcionar a

²⁸ Este estudio se ha basado en el análisis de los documentos públicos obtenidos de la base de datos EUR-Lex (y sólo en lo que respecta a la parte de la discusión que se refiere a la EUCPN en varios documentos publicados por la red y disponibles en su sitio web). Lo que no se hizo en este estudio (en gran medida exploratorio), y tal vez debería llevarse a cabo en futuras investigaciones realizadas en el área, es la realización de entrevistas con los agentes pertinentes de la política de la UE (incluso con los funcionarios de la Secretaría de EUCPN) para examinar sus puntos de vista sobre la estrategia de la UE contra las incivildades, así como sobre el ejercicio local de las competencias del CP y sobre su compatibilidad con los derechos individuales.

los actores locales (cuando se le solicite) asistencia y orientación en el desarrollo, implementación y evaluación de programas locales de PD dirigidos a la delincuencia urbana y al desorden. Por otra parte, con el objetivo de realizar esta última tarea la Secretaría podrá aplicar los criterios sostenidos por el TJE y por los demás tribunales nacionales sobre la necesidad y la proporcionalidad de las medidas de PD y evitar, a nivel local, el desarrollo de situaciones en las que se pongan en peligro los derechos fundamentales de las personas. Bajo este enfoque, por lo tanto, la consecución del objetivo de fortalecer y profesionalizar la Red puede permitir a la REPD proporcionar un valor añadido a la acción de PD local frente a los actos incívicos.

5. Conclusiones

Mediante el análisis de los documentos de política penal de la UE disponibles en la base de datos EUR-Lex, este estudio tiene como objetivo detectar si las alteraciones del orden se han incluido en la estrategia de la UE de PD y si las instituciones de la UE han prestado atención al impacto (a menudo problemático o excesivo) que las medidas locales de PD tienen sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Los resultados muestran que los actos incívicos (entendidos como la conducta o el comportamiento antisocial que genera sensación de inseguridad) se han incluido en la estrategia de la UE de PD y que dicha estrategia se ha centrado principalmente en facilitar la cooperación entre los países miembros y la Unión. Aunque las instituciones de la UE han reconocido el valor de los esfuerzos en materia de prevención de las autoridades locales y los han apoyado sustancialmente mediante la apropiación de los fondos de la UE, parece que han prestado escasa atención a la forma en que dichas autoridades han ejercido sus poderes de PD, en particular, respecto a su impacto en las libertades de los individuos. Como señalamos en la discusión de este artículo, la reducción de la atención al ejercicio local de los poderes de seguridad pública y, sobre todo, a sus repercusiones en los derechos fundamentales de las personas puede explicarse por la limitada competencia de la UE en el ámbito de la PD.

A pesar de estas restricciones, en la discusión hemos hecho referencia a dos proyectos, que han sido formulados con el objetivo de reforzar las funciones de la REPD a través, entre otras medidas, de una Secretaría con mejores recursos (COMISIÓN EUROPEA, 2012a; REPD, 2015A) o mediante la instauración de la Secretaría de la REPD como punto de referencia para la PD (REPD, 2015b). Hemos defendido que ambos proyectos, si se llevan adelante, pueden habilitar la red para mejorar las relaciones entre la UE y las autoridades locales pertinentes, así como el nivel de cooperación entre los actores locales de PD, además de, en última instancia, beneficiar la acción local de PD frente a los actos incívicos y, finalmente, también su relación con los derechos fundamentales de las personas.

Bibliografia

- Baker, E. (2010). Governing Through Crime—the Case of the European Union. *European Journal of Criminology* 7(3): 187-213.
- Burney, E. (2006). 'No Spitting': Regulation of offensive behaviour in England and Wales. In A.P. Simester and A. von Hirsch (eds.) *Incivilities: Regulating Offensive Behaviour*. Hart Publishing: Oxford, pp. 195-218.
- Burney, E. (2009). *Making People Behave: Anti-Social Behaviour, Politics and Policy*. London: Routledge. Segunda edición.
- Crawford, A. (2002). The governance of crime and insecurity in an anxious age: The trans-European and the local. In: A. CRAWFORD (ed.) *Crime and Insecurity: The Governance of Crime in Europe*. Culmcott House: Willan Publishing, pp. 27-51.
- Crawford, A. (2009a). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Culmcott House: Willan Publishing.
- Crawford, A. (2009b). Situating crime prevention policies in comparative perspective: Policy travels, transfer and translation. In: A. CRAWFORD (ed) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Culmcott House: Willan Publishing, pp. 1-37.
- Di Ronco, A. (2014). Regulating street prostitution as a public nuisance in the 'culture of consumption': A comparative analysis between Birmingham, Brussels and Milan. In: N. Peršak and G. Vermeulen (eds.) *Rethinking Prostitution: From Discourse To Description, From Moralisation To Normalisation?*. Antwerp: Maklu, pp. 145-171.
- Di Ronco, A. (forthcoming). 'Public drunkenness as a nuisance in Ghent (Belgium) and Trento (Italy)'.
- Di Ronco, A. and Peršak, N. (2014) Regulation of incivilities in the UK, Italy and Belgium: Courts as potential safeguards against legislative vagueness and excessive use of penalising powers?. *International Journal of Law, Crime and Justice* 42(4): 340-365.
- Duprez, D. and Hebberecht, P. (2002). *The Politics of Crime Prevention and Security in the 1990s Across Europe*. Brussels: VUB Press.
- Edwards, A. and Hughes, G. (2005). Comparing the governance of safety in Europe: A geo-historical approach. *Theoretical Criminology* 9(3): 345-363.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hagemann, S. (2007). Applying ideal point estimation methods to the Council of Ministers. *European Union Politics* 8(2): 282-3.
- Hömqvist, M. (2004). Risk assessments and public order disturbances: New European guidelines for the use of force?. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 5(1): 4-26.
- Hughes, G. (1998). *Understanding Crime Prevention: Social Control, Risk and late Modernity*. Buckingham: Open University Press.
- Hughes, G. and Edwards, A. (2005) *Crime prevention in context*. In: N. Tilley (ed.) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Cullompton: Willan Publishing, pp. 14-34.
- Kerezsi, K. (2014). Is there such a thing as a European crime control policy?. In: S. Body-Gendrot, M. Hough, K. Kerezsi, R. Levy and S. Snacken (eds.) *The Routledge Handbook of European Criminology*. Abingdon: Routledge, pp. 55-73.
- Millie, A. (2008a). *Anti-Social Behaviour*. McGraw-Hill International: Maidenhead.

Millie, A. (2008b). Anti-social behaviour, behavioural expectations and an urban aesthetic. *British Journal of Criminology* 48(3): 379-394.

Peršak, N. (2014). Norms, harms and disorder at the border: Legitimacy of criminal law intervention through the lens of criminalisation theory. In: N. Peršak (ed.) *Legitimacy and Trust in Criminal Law, Policy and Justice: Norms, Procedures, Outcomes*. Farnham: Ashgate, pp. 13-34.

Peršak, N. (2016). *Regulation and Social Control of Incivilities*. Abingdon: Routledge.

Sampson, R.J. and Raudenbush, S.W. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods'. *American Journal of Sociology* 105(3): 603-651.

Simester, A.P. and von Hirsch, A. (2006). *Incivilities: Regulating Offensive Behaviour*. Hart Publishing: Oxford.

Squires, P. (2006). New Labour and the politics of antisocial behaviour. *Critical Social Policy* 26(1): 144-168.

Squires, P. (2008). *ASBO Nation: The Criminalisation of Nuisance*. Bristol: The Policy Press.

Van Swaaningen, R. (2005). Public safety and the management of fear. *Theoretical Criminology* 9(3): 289-305.

Whitehead, C.M.E., Stockdale, J.E. and Razzu, G. (2003) *The Economic and Social Costs of Anti-Social Behaviour*. London: London School of Economics.

Wilson, J.Q. and Kelling, G. (1982). The police and neighborhood safety: Broken windows. *Atlantic Monthly* 127: 29-38.

Lista de documentos e informes

Committee of the Regions (2000) Opinion of the Committee of the Regions on 'Crime and Safety in Cities'. OJ C 57 of 29.2.2000.

Committee of the Regions (2001) Opinion of the Committee of the Regions on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on 'The prevention of crime in the European Union. Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support'. OJ C 357 of 14.12.2001.

Committee of the Regions (2003) Resolution of the Committee of the Regions on 'The European Commission's work programme, and the Committee of the Region's priorities for 2003'. OJ C 128 of 29.5.2003.

Committee of the Regions (2005) Opinion of the Committee of the Regions on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on 'Crime prevention in the European Union'. OJ C 43 of 18.2.2005.

Committee of the Regions (2006) Opinion of the Committee of the Regions on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on 'The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice'. OJ C 192 of 16.8.2006.

Committee of the Regions (2007) Opinion of the Committee of the Regions on 'Housing and regional policy'. OJ C 146 of 30.6.2007.

Committee of the Regions (2010) Opinion of the Committee of the Regions on 'The Stockholm programme: Challenges and opportunities in view of a new multi-annual programme on the EU area of freedom, security and justice'. OJ C 79 of 27.3.2010.

Committee of the Regions (2011) Opinion of the Committee of the Regions on 'Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens – Action Plan implementing the Stockholm programme'. OJ C 42 of 10.2.2011.

Council of the European Union (2001) Council decision of 28 May 2001 setting up a European Crime Prevention Network. OJ L 153 of 8.6.2001.

EUCPN (2015a) Annual Report of activities in 2014,

http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/eucpn_annual_report_2014.pdf, accessed 11 August 2015.

EUCPN (2015b) Work Programme 2015,

http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/work_programme_2015.pdf, accessed 14 August 2015.

European Commission (2000) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'The prevention of crime in the European Union. Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support'. COM/2000/0786 final.

European Commission (2001) Hippocrates programme: Biannual work programme for 2001 to 2002. OJ C 206 of 24.7.2001.

European Commission (2003) Programme for police and judicial cooperation in criminal matters (Programme AGIS): Annual work programme and call for applications for 2003. OJ C 5 of 10.1.2003.

European Commission (2004) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Crime prevention in the European Union'. COM/2004/0165 final.

European Commission (2006) Commission staff working document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and Parliament on 'Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions'. SEC/2006/0928.

European Commission (2007) Commission staff working document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on the implementation of The Hague programme for 2006. SEC/2007/0896 final.

European Commission (2009) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on 'Justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague programme and action plan - An extended Report on the evaluation of the Hague Programme'. COM(2009) 263 final.

European Commission (2010) Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on 'Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme'. COM/2010/0171 final.

European Commission (2012a) Report from the Commission to the Council 'Evaluation report on the European Union Crime Prevention Network'. COM/2012/0717 final.

European Commission (2012b) Commission staff working document Situation per Member State. Accompanying the document Report from the Commission 29th Annual Report on 'Monitoring the application of EU law' (2011). SWD/2012/0399 final.

European Commission (2015) Descriptive list of selected projects on prevention and fight against crime supported by EU funds since 2003,

http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/descriptive_list_projects_crime-_isec-_25062013_eucpn_website.pdf, accessed 18 September 2015.

European Council (2003) Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. OJ C 169 of 18.7.2003.

European Council (2004) The Hague programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union. OJ C 53 of 3.3.2005.

European Council (2010) The Stockholm programme. An open and secure Europe serving and protecting citizens. OJ C 115 of 4.5.2010.

European Economic and Social Committee (1999) Opinion of the Economic and Social Committee on 'Sustainable urban development in the European Union: a framework for action'. OJ C 368 of 20.12.1999.

European Economic and Social Committee (2001) Opinion of the Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the prevention of crime in the European Union 'Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support, and the

Proposal for a Council Decision establishing a programme of incentives and exchanges, training and cooperation for the prevention of crime' (Hippocrates). OJ C 221 of 7.8.2001.

European Economic and Social Committee (2009) Opinion of the Economic and Social Committee on 'Urban areas and youth violence'. OJ C 317 of 23.12.2009.

European Parliament (2000) Resolution on the draft communication from the Commission to the Member States laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN). OJ C 339 of 29.11.2000.

European Parliament (2001) European Parliament legislative resolution of 5 December 2001 on the initiative of the French Republic and the Kingdom of Sweden with a view to the adoption of a Council Decision setting up a European crime prevention network. OJ C 343 of 5.12.2001.

European Parliament (2006) European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council decision establishing the Specific Programme "Prevention of and Fight against Crime" for the period 2007-2013, General Programme "Security and Safeguarding Liberties". OJ C 317E of 23.12.2006