

ORTIZ GARCÍA, JORDI, NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA  
EN EL ÁMBITO LOCAL. UN ESTUDIO DE CASO DESDE  
LA CRIMINOLOGÍA, MADRID, DYKINSON, 2021.

**E**ste libro, publicado dentro de la serie de Criminología y Política Criminal, del sello editorial Dykinson, escrito por Jordi Ortiz García y prologado por Joaquín Cuello Contreras y Alfonso Serrano Maíllo nos presenta un análisis muy interesante, pues, como se comentará más adelante, pues se realiza una investigación sobre la regulación del la ciudad de Guadalajara (España), respecto de conductas antisociales y la forma en que se puede reaccionar para su sanción, pero más importante, para su prevención.

El Dr. Ortiz García, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Licenciado en Derecho y Especialista en Criminología por la Universidad de Extremadura, en la que es profesor de Criminología, Licenciado en Criminología por la Universidad de Girona, además de ser Especialista en Criminalidad y Seguridad Pública por la Universidad de Sevilla, nos presenta este estudio de caso y confronta dos formas de enfrentar el tema de las conductas antisociales no delictivas.

El libro parte de una introducción (previamente aparecen prólogo y presentación), en la que se proporciona información de la ciudad de Guadalajara, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como es la relativa a temas de seguridad y de la policía (además de datos sociodemográficos y económicos). Posteriormente se explica la metodología utilizada para la realización del estudio, señalándose su finalidad (que es “el estudio de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara”<sup>1</sup>, a partir de las

---

<sup>1</sup> ORTIZ GARCÍA, Jordi, *Nuevos modelos de gobernanza en el ámbito local. Un estudio de caso desde la criminología*, Madrid, Dykinson, 2021, p. 45

denuncias de la policía del 2008 al 2016) y objetivos (que son el estudio teórico de la Ordenanza mencionada, pues la misma tiene influencia de distintas teorías criminológicas, así como el de su aplicación, a partir de las denuncias de la policía de la localidad). Ya entrando en el aspecto específico de la metodología, se hace referencia al método estadístico (estudio exhaustivo de las denuncias presentadas desde el inicio de vigencia de la Ordenanza señalada, en el 2008 y hasta el 2016, en la ciudad de Guadalajara, que marca la delimitación territorial de la investigación).

También dentro de la metodología se delimita el universo de las sanciones administrativas que se analizan, relacionadas con las conductas prohibidas en materia de civismo. Por último, se hace referencia a las limitaciones de la investigación, principalmente referidas a los sesgos de la información que se obtiene de la policía de la localidad y a la determinación y denominación de espacios públicos.

Posteriormente se pasa al estudio de las ordenanzas de convivencia, primero en forma genérica y después respecto de la de Guadalajara.

Es importante hacer, en este punto, la referencia a uno de los aspectos que el libro nos presenta y que tiene que ver con el modelo de control que ha prevalecido en diferentes ordenamientos jurídicos. Específicamente, en relación con las conductas antisociales, los sistemas frecuentemente se han orientado a la tolerancia cero, de tal forma que estamos ante regímenes enfocados en la sanción como forma de combate a la antisocialidad. Lo que nos deja ver el libro que se reseña es un modelo que va evolucionando de un sistema de tolerancia cero como forma de buscar la seguridad ciudadana a uno que fomente la mejor convivencia social, que es lo que destaca de la Ordenanza aplicable en la ciudad de Guadalajara.

Como ya había señalado, en la investigación se analizan las denuncias de la policía por conductas antisociales no delictivas. Por ello se habla, de las conductas (in) cívicas, en oposición a lo que serían las cívicas. La idea es que las conductas respetuosas

de la Ordenanza en análisis, son cívicas, mientras que las que la incumplen son las (in) cívicas.

Después del comentario relativo a las ordenanzas, en el libro, se toca el tema del (in) civismo en la ciudad de Guadalajara. En este punto se abordan datos de las denuncias, de las personas infractoras (sexo y edad), de su temporalidad (por año, mes y hora), de su ámbito espacial (distritos, secciones y tocándose también el aspecto de los puntos calientes).

Considerando que las ordenanzas de convivencia, como la que se analiza en la investigación, buscan proteger el espacio público, mediante la prevención de determinadas conductas (in) cívicas, como por ejemplo, el consumo de alcohol (en vía pública), así como el vandalismo, la prostitución, el ruido, etcétera, en el libro se retoma al barrio como unidad de análisis criminológico preferente, por lo que se dedica el siguiente apartado a su estudio respecto del (in) civismo. En el mismo, se hace referencia a una investigación especial por distritos, desde mediados de 2008 hasta el 2016, respecto de las sanciones impuestas en la materia por la policía, estudiándose a los infractores que llevaron a cabo trabajo comunitario entre 2010 y 2016, en sustitución de sanciones pecuniarias. Es este punto se proporciona mucha información que, para los efectos de la presente reseña no es conveniente incluir, por lo que se sugiere la consulta de la obra, pero que se refiere a las características de los barrios y a las variables sociodemográficas por distrito (denuncias según la población total, según la población de mayores de 64 años, por población sin estudios, por población migrante, según la movilidad y por el número de viviendas con personas en paro).

También se analizan, en el apartado que se comenta, las variables por distrito (número de viviendas, de denuncias, tanto de viviendas accesibles como de las no accesibles, de las formuladas por número de viviendas con o sin internet. Se incluye como variante el año de construcción de las viviendas en relación con el número de denuncias, así como al precio promedio del alquiler por vivienda).

Como se plasmó anteriormente, en la forma de buscar una mejor convivencia social y frente a un modelo de tolerancia cero inflexible, en la Ordenanza de la Ciudad de Guadalajara que se ha referido, se maneja un sistema en que se permite la realización de trabajo en beneficio de la comunidad, al que se dedica el siguiente apartado de la obra.

En este punto, el del trabajo comunitario, se parte de la idea de que, conforma a la Constitución Española, las penas privativas de libertad y medidas de seguridad están orientadas a la reeducación y reinserción de las personas sancionadas. De ahí, ha surgido la figura del trabajo en beneficio de la comunidad. Esta figura ha permeado dentro del derecho administrativo sancionatorio, lo que ha resultado en una figura interesante por no compartir la idea de una sanción retributiva como es el caso de las tradicionales. En autor nos refiere que, es en ese contexto en que las autoridades de la ciudad de Guadalajara, concretamente, el Ayuntamiento, ha incluido en su sistema sancionador, como medida para lograr la rehabilitación y para sustituir las sanciones pecuniarias a la figura que se comenta, a partir del año 2010, tras la entrada en vigor de la Ordenanza de Civismo de 2009.

En el libro se hace una descripción relativo a al procedimiento para la aplicación del trabajo en beneficio a la comunidad. Posteriormente se hace un análisis descriptivo de datos (sociodemográficos y espaciales) de las personas que han realizado ese tipo de trabajo comunitario. Por supuesto, también se hace mención de los efectos obtenidos en esas personas (poniéndose énfasis en relación con la comisión de una nueva conducta incívica o penal, señalando que solamente un 3.80 por ciento de las personas que realizó trabajo en beneficio a la comunidad cometieron otra infracción), haciéndose al análisis tomando en cuenta aspectos como edad, estudios de la persona infraccionada, nacionalidad, entre otros puntos.

Después de toda la información descrita se presentan conclusiones, relacionadas con el análisis de la aplicación de la Ordenan-

za y su impacto en la convivencia y el uso de los espacios públicos en la ciudad de Guadalajara.

Lo que nos muestra la información tan abundante que nos proporciona la obra es que es conveniente apuntar a un nuevo modelo de gobernanza orientado a fortalecer la seguridad ciudadana mediante la aplicación de disposiciones que permitan vías no tradicionales para combatir conductas antisociales (en este caso las señaladas como incívicas cometidas en espacios públicos, tales como a prostitución, el consumo de bebidas alcohólicas, el causar ruido, etcétera), las que pueden quedar sancionadas en el esquema de tolerancia cero pero de una forma que permita la re-educación de la persona a efecto de que no vuelva a cometer una nueva infracción, al tiempo de aportar un servicio de la comunidad.

Es de gran importancia a investigación, pues si pensamos en la seguridad ciudadana en cuanto a los espacios públicos y las conductas no delictivas, es aconsejable buscar mecanismos que permitan la protección de esos espacios en la manera menos lesivas a la dignidad y derechos de la persona infractora pero que, en forma efectiva, permitan que la comunidad pueda tener confianza en la utilización de los mencionados espacios.

El trabajo en beneficio de la comunidad es una buena opción y los resultados de la investigación lo demuestran, para lograr el sano desenvolvimiento de una sociedad, pensando en primer lugar en las comunidades locales, como pueden ser los diferentes distritos, sectores o barrios.

Antes de terminar es importante señalar que el libro incluye una gran cantidad de tablas para presentar los datos, mapas para esclarecer los ámbitos espaciales que permiten procesar mejor la información.

Adicionalmente a todo lo indicado, el libro incluye bibliografía y señala las fuentes de las que se obtuvieron los datos para el análisis.

Se incluyen dos anexos, el primero incorpora medidas preventivas que ha puesto en marcha la ciudad de Guadalajara, mien-

tras que el segundo presenta el texto de dos Ordenanzas (2008 y 2009).

Arturo Luis Cossío Zazueta\*

---

\* Director del Seminario de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: <[acossioz@derecho.unam.mx](mailto:acossioz@derecho.unam.mx)>.