

9 de noviembre de 2008

La teoría de las ventanas rotas y la ley del Tabaco

Por Ubaldo Cuadrado García de Arboleya

Cuando unos gamberros rompen una ventana de un edificio y no se repara, todo aquel que pase asumirá que a nadie le importa y que nadie está a cargo. Pronto, acabarán a pedradas con el resto de las ventanas y arrasarán con todo el inmueble, según defiende la teoría de las ventanas rotas de los criminólogos Wilson y Kelly. Este concepto se aplica perfectamente a la situación de la ley del tabaco. Cuando un bar incumple la normativa y no se le sanciona, el de al lado comprueba que la ley a nadie le importa y ninguna administración le va a sancionar y, por tanto, incumplirla sale gratis.

¿Qué relación existe entre la teoría de las ventanas rotas, el metro de Nueva York y la Ley del Tabaco? A principios de los 80, Nueva York era una de las ciudades más violentas de EE.UU. El metro, un lugar tan inseguro que cuando el 22 de octubre del 84, Bernhard Goetz mató a disparos a cuatro jóvenes negros que intentaron atracarlo, no hubo jurado capaz de condenarle. Con esta historia, obviamente, no se trata de justificar ni la violencia ni que los no fumadores se tomaran la justicia por la mano, sino que la situación de indefensión en la que se hallaba este ciudadano cuando las autoridades responsables de la seguridad del metro rehuían garantizar su seguridad, guarda un paralelismo claro con una administración que no protege a sus ciudadanos de un humo mortal.

Esta situación, sin embargo, no tardó en cambiar, al menos en Nueva York tuvieron suerte. Y un par de años después de aquel incidente, la *Transit Authority* decidió contratar a William Bratton para acabar con la inseguridad en el metro. Bratton decidió centrarse en los pequeños detalles. En lugar de perseguir grandes delitos, se dedicó a asegurarse que todo el mundo pagara el billete de metro y comenzó a multar y comprobar los antecedentes a quien no lo hacía. Por ese filtro cayeron criminales de todo tipo que fueron atrapados por no comprar un tique y portar armas ilegales. Al comprobar sus antecedentes, se descubrió que muchos estaban en busca y captura. En pocos años, y gracias a otras medidas consistentes con la teoría de las ventanas rotas, la criminalidad y las muertes por armas de fuego disminuyeron drásticamente, no sólo en el metro sino en toda Nueva York hasta convertirla en un ejemplo mundial. La situación cambió no por hacer proclamas de buenas intenciones, que es lo que es nuestra actual ley, sino por prestar atención a los pequeños detalles.

Por desgracia, se ve que quienes redactaron la ley en España no estaban familiarizados con esta teoría (o en un sentido malévolo, sí lo estaban). Esta ley cuenta no con una, sino con tres ventanas rotas: la hostelería, la administración y las fuerzas del orden, que hacen que su cumplimiento sea más difícil que atajar el crimen en Nueva York. Después de tres años de vigencia de la ley del tabaco, éste es el relato estándar de lo que le sucede a quien reclama su cumplimiento en la hostelería. Un ciudadano llega a un bar de copas de más de 100 metros cuadrados y comprueba que todo el mundo está fumando, se dirige al personal para exigirles el cumplimiento de la ley, ante lo cual se inhiben. A continuación se pide la hoja de reclamaciones, la cual niegan y, por último, se llama a la policía que, o bien afirma que no es competencia suya, o bien acude-no por el hecho de que fumar sea un delito, isino porque le niegan la

Con formato: Fuente: (Predeterminada) +Cuerpo (Calibri), 11 pto, Cursiva

hoja de reclamaciones!- El único proceso que queda entonces es el administrativo, más esfuerzo para el ciudadano, y con la incertidumbre de dónde acabarán las denuncias, ya que muchas de las instancias que deben tramitarlas han decidido, simplemente, guardarlas en un cajón.

La primera ventana rota, la hostelería, presionó en su día para pasar un apéndice a la ley que ha acabado generando toda la confusión actual. ¿Tiene más de 100 metros cuadrados el local? ¿Y si tiene 101, o 99? ¿La barra y la cocina cuentan para los metros cuadrados? El apéndice a la ley del tabaco es de muy dudosa constitucionalidad, ya que en la ley se prohíbe taxativamente fumar en los centros de trabajo, tantos públicos como privados, pero, al permitir la excepción de la hostelería, los más de 3.5 millones de trabajadores que emplea este sector se consagran como de segunda clase, al conculcarse su derecho a un ambiente de trabajo limpio. De hecho, la ley del tabaco choca frontalmente con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que en su artículo 14 dispone que “el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los empleados a su cargo”. Se hace muy difícil de entender cómo se garantiza la salud cuando más de 3 millones de trabajadores están expuestos a una sustancia probadamente cancerígena. El apéndice de hostelería va, además en contra del artículo 14 de la constitución española, al sostener la discriminación de unos trabajadores sobre otros, negándoles un ambiente de trabajo libre de humos.

Desde luego, sólo es cuestión de tiempo que algún trabajador se decida a tramitar el recurso de amparo ante el Constitucional. En otros países, como Irlanda o el Reino Unido, la ley utilizó una lógica cartesiana de la que adolece la española. Es decir, ¿un bar es un centro de trabajo? Sí, pues no se puede fumar. No es posible alcanzar un futuro de espacios sin humo sin la derogación del apéndice de hostelería. Apéndice que en sí mismo es un precedente peligroso, abriendo la puerta a que otros sectores reclamen también regulaciones similares y se produzca una involución.

La segunda ventana rota es la Administración, nacional, autonómica y local. La ley concede a la Administración General del Estado la función de inspección y control, tanto de oficio como a instancia de parte. Las competencias en esta materia también se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas. Su actuación, en líneas generales y aunque varía mucho en cada Comunidad, no invita al optimismo. Cifras no fiables e inaccesibles de inspecciones y sanciones, escasez de inspecciones, pasividad en la aplicación de la ley. Tardanza a la hora de desarrollar los reglamentos para su aplicación. Salvo excepciones, su actuación está teñida de desidia. Cuando han actuado, lo han hecho para desdibujar la ley, nunca para reforzarla.

¿Tiene sentido que una persona entre en un local de más de 100 metros, pida la aplicación de la ley, llame a la policía, ésta compruebe la infracción pero aún así no haga nada y esta persona siga expuesta al humo? Pues bien, esto es lo que sucede normalmente. El tercer gran agujero de esta ley son las fuerzas del orden. Hace poco, el encargado de un bar de más de 100 metros, se quejaba de que al principio intentaron cumplir con la ley a rajatabla. Un día, sin embargo, tuvieron un problema con varios clientes fumadores que se negaban a cumplir. Tras la pertinente llamada a la policía, éstos les dijeron que no podían hacer cumplir la ley. No hay ley que pueda implantarse sin su colaboración. Rara son las actuaciones policiales en la que se denuncia de oficio.

Cuando un usuario llama a la policía no suele tramitar la denuncia. Lo más habitual es que sólo se persone en el local si deniega la hoja de reclamaciones. Si queremos ser serios con la aplicación de la ley hay que facultar a la policía para que sean ellos mismos los que tramiten la denuncia directamente en el local y velen por el cumplimiento de la ley para evitar que se siga fumando una vez que se ha constatado la infracción. No puede haber una futura modificación de la ley sin dejar muy claro que la policía debe actuar de oficio, de la misma manera que persiguen otras infracciones como coches mal aparcados. ¿Se imagina que a usted le roba la cartera un ladrón y que éste se sentara después a su lado en el bar, tranquilamente, a tomar una copa, porque sabe que cuando llegara la policía no le obligará a devolverle la cartera? Y no sólo eso, sino que el delincuente estaría enseñando orgulloso su cartera robada a todo el mundo mientras que el resto del bar mira mal a la víctima del robo por estar provocando una escena. Para recuperar su cartera deberá, además, perder un día de trabajo y reclamar al ladrón por vía administrativa. Esa es, en pocas palabras, la situación de indefensión en la que queda el no fumador.

Por desgracia, no podemos considerar esta ley como un paso adelante, sino más bien como una oportunidad perdida para haber hecho las cosas bien. Con sólo 3 años de vida la ley del tabaco es un edificio arrasado por culpa de sus muchas ventanas rotas. Los efectos de esta ley, además, han sido perversos. Por un lado, el fumador está encantado con su nuevo papel de víctima, víctima ficticia pues ya se ve que, en la práctica, existe un apartheid del 70 por ciento de la población no fumadora por esta minoría del 30 por ciento que les impone la exposición a un humo cancerígeno contra su voluntad en bares, restaurantes y cafeterías. Por el otro, nos encontramos con una ley mal hecha y peor ejecutada que en su suprema ineficacia se dedica a dificultar la labor de los ciudadanos concienciados que reclaman su cumplimiento.