

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA AL DRET A LA IGUALTAT I LA NO-DISCRIMINACIÓ (CIVISME I CONVIVÈNCIA)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 17 d'agost de 2023, el ciutadà, acompanyat d'Arrels Fundació, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- La Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) li havia interposat fins a 25 denúncies per presumptes infraccions, fonamentalment de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona.
- En l'escrit de queixa es detallaven els diferents procediments sancionadors derivats de les denúncies.
- Les presumptes infraccions consistien en conductes vinculades a la seva situació de sensellarisme, com ara la manca de neteja/d'higiene personal, dormir de nit o de dia a l'espai públic, ús incorrecte de bancs o seients públics, consum d'alcohol a l'espai públic, orinar a l'espai públic o escopir a l'espai públic.
- La persona interessada es trobava en situació de sensellarisme, i l'atenia Arrels Fundació, que havia formulat al·legacions davant de l'Ajuntament contra els procediments sancionadors, basant-se en la situació de vulnerabilitat de l'interessat i en motius aporofòbics de les sancions imposades.
- Considerava que aquelles sancions, més enllà de la impossibilitat material de pagar-les, suposaven un augment de l'aïllament social que patia l'interessat i empitjorava la problemàtica inicial que ja tenia, cosa que dificultava la reinserció plena i el dret al desenvolupament personal.
- Assenyalava que moltes de les sancions s'interposaven el mateix dia, pel mateix agent policial, amb escassos minuts de diferència, i que totes derivaven d'una mateixa acció: viure al carrer. Considerava que això reflectia una situació

amb motivació aporofòbica, de rebuig a la persona pel sol fet de ser pobre i viure al carrer.

- Destacava que un mateix agent de la GUB havia interposat fins a dotze multes a l'interessat en els mesos de setembre a novembre de 2022, per motius com la manca d'higiene o l'ús incorrecte d'un banc o seient.
- Un altre agent va interposar quatre multes a l'interessat en els mesos de setembre a octubre de 2022 per les mateixes conductes. Tres d'aquestes denúncies s'havien interposat el dia 6 de setembre, amb dos minuts de diferència entre la primera i la tercera.
- Recordava que l'Administració sancionadora, entre altres administracions, era la responsable de la manca de recursos existents a la ciutat, tant pel manteniment de la higiene com pel dret de pernoctació de les persones en situació de vulnerabilitat. Per tant, entenia que estava incomplint les seves obligacions cap a l'interessat, en la mesura que aquest no disposava d'un habitatge digne on poder fer les conductes que l'Ajuntament sancionava.
- Apuntava que les ordenances municipals que sancionen les persones per aquestes conductes eren contràries a l'ordenament jurídic, ja que criminalitzaven el sensellarisme i, per tant, eren una manifestació d'aporofòbia, tenint en compte la definició recollida a la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació.

## **Actuacions fetes**

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a la **Tercera Tinència d'Alcaldia de Prevenció, Seguretat, Convivència i Règim Interior** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 13 de setembre de 2023, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

El dia 21 de setembre de 2023, aquell organisme va redirigir part de les informacions demanades per la Sindicatura a la **Primera Tinència d'Alcaldia d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i Habitatge, a la Quarta Tinència d'Alcaldia**

## **d'Economia, Hisenda, Promoció Econòmica i Turisme i al Districte d'Horta-Guinardó.**

### **Resposta dels òrgans afectats**

#### **1. Resposta del Districte d'Horta-Guinardó**

El dia 9 d'octubre de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada al Districte d'Horta-Guinardó. L'escrit exposa la tramitació donada als expedients sancionadors gestionats des del Districte.

Concretament, es refereix a dos dels expedients sancionadors. En ambdós casos, el procediment de substitució de la sanció per mesures alternatives no va prosperar. En un dels procediments sancionadors no consta que la persona interessada presentés cap escrit d'al·legacions o recurs administratiu i, per tant, el procediment sancionador va prosseguir el seu curs.

En l'altre procediment sancionador, des d'Arrels Fundació es va presentar un escrit exposant la situació particular de la persona denunciada i demanant l'inici d'un procediment de substitució de la sanció. Aquesta petició no es va poder atendre, ja que la resolució de la sanció ja era ferma i, per tant, no encaixava amb els supòsits de substitució previstos al Decret d'Alcaldia, de 19 d'abril, d'ordenació de les mesures alternatives substitutòries de la sanció, que exigeix que no s'hagi produït la fermesa de la sanció administrativa.

#### **2. Resposta de la Tinència d'Alcaldia de Prevenció, Seguretat, Convivència i Règim Interior**

El dia 20 d'octubre de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada a la Tercera Tinència d'Alcaldia de Prevenció, Seguretat, Convivència i Règim Interior. L'escrit exposa el següent:

L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona (Ordenança de convivència) regula una sèrie de mesures encaminades específicament al foment i a la promoció de la convivència i el civisme a l'espai públic. Per exemple, identifica quins són els béns jurídics protegits, preveu quines són les normes de conducta en cada cas i sanciona aquelles que poden pertorbar, lesionar o deteriorar tant la mateixa convivència ciutadana com els béns que es troben a l'espai públic que li ha de servir de suport, tot preveient, si escau, mesures específiques d'intervenció.

Amb l'actual **Pla Endreça**, com a pla integral de desenvolupament de l'Ordenança de convivència, es vol fer èmfasi en la neteja i el manteniment de la ciutat, així com en la convivència, posant el focus en la prevenció, el civisme i la seguretat i incidint en les conductes que impliquen una degradació de la ciutat i dels seus espais de convivència.

L'aplicació de l'Ordenança de convivència no distingeix entre els diferents usuaris i usuàries de l'espai públic, atès que el bé superior és la preservació global de l'espai públic.

Tot i això, les persones que es detecten en situació de vulnerabilitat (persones sense llar, amb malalties mentals o addiccions) també reben assistència a la via pública i es deriven als serveis socials municipals perquè les puguin atendre posteriorment.

La GUB, com a departament de l'Ajuntament de Barcelona, té una coordinació fluida i habitual amb la resta de serveis municipals, inclosos els serveis socials, que són els encarregats d'acompanyar les persones sense llar en aquelles gestions que els pertoquin en funció de les seves competències.

Respecte a les entitats socials de caràcter privat, la GUB no disposa de cap conveni de cooperació amb cap d'elles, tot i que hagin pogut treballar conjuntament en algun dispositiu específic.

El fet d'interposar **diverses denúncies en un breu període de temps** indica que s'han fet en una mateixa intervenció, la qual es perllonga durant el temps que la patrulla necessita per resoldre-la, bé sigui fent acabar el motiu de la intervenció, bé sigui sancionant les conductes incíviques que s'observen.

En el cas objecte d'estudi, la persona interessada ha estat vinculada als serveis socials anteriorment, però des de fa temps que rebutja verbalment qualsevol tipus d'assistència, cosa que dificulta la seva ajuda i reconducció.

Fa temps que aquesta persona es col·loca en els carrers propers a la plaça d'Eivissa, nucli social i comercial del barri d'Horta, on hi ha una gran quantitat de comerços, botigues d'alimentació i veïnatge. Les persones que hi treballen i hi viuen són les que requereixen les patrulles de la GUB que passen per aquella zona i els comenten els problemes que aquesta persona genera diàriament. Parlen del consum habitual d'alcohol, d'increpar les persones de la zona, d'arribar a insultar algun comerciant que ha mirat d'advertir-lo del seu comportament, d'estar al carrer, moltes vegades estirat en un banc, dormint o no, envoltat de bosses i estris personals que impedeixen que en facin ús les altres persones usuàries, de fer les seves necessitats a la via pública (orinar i defecar) i d'episodis d'acumulació d'objectes que diposita al mateix banc o al seu voltant, cosa que dificulta la normal circulació de la resta de persones usuàries.

Tot i que la forma general d'intervenció de la GUB davant els casos de persones en situació de vulnerabilitat per trobar-se sense llar estan recollides al dispositiu de serveis "Civitas", on es detalla com procedir, és cert que el promotor d'aquesta queixa és una excepció al comportament sociable de persones en aquesta mateixa situació.

Es tracta d'una persona que sempre refusa l'assistència dels serveis socials quan se li ofereix el servei en cada intervenció policial. Això esdevé un aspecte recurrent, ja que la situació genera malestar entre el veïnatge. A més, no accedeix a endreçar les seves pertinences ni tampoc accedeix a compartir el banc on seu o s'estira per dormir. Abusa de la beguda de manera regular i quan es troba sota els efectes de l'alcohol es torna irascible, crida i insulta la ciutadania. Ha generat algun escàndol públic, no ha dubtat a encarar-se amb la patrulla que ha mirat d'ajudar-lo i ha arribat a baixar a la calçada, amb la qual cosa es posa perill a si mateix i també la resta de persones usuàries de la via. Per tant, es tracta d'un cas concret que cal diferenciar de la resta de persones que es troben en situacions socials similars.

Pel que fa a l'actuació dels agents policials, la GUB disposa d'un seguit de documents interns, ja siguin notes informatives, procediments operatius o instruccions, orientats a vetllar contra qualsevol situació d'odi, aversió o rebuig cap a les persones, estiguin o no en situació de pobresa.

Aquests documents són un mecanisme de control, i la Unitat de Deontologia i Afers Interns (UDAI) de la GUB vetlla en tot moment pel seu compliment i investiga tots els casos dels quals té coneixement de comportaments aporofòbics.

A més, la GUB es regeix pel Codi d'ètica de les policies de Catalunya i per la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.

A continuació, s'aporta un **informe de l'Oficina de Convivència**, en relació amb la tramitació dels procediments sancionadors contra persones d'aquest perfil.

En l'informe es menciona que l'Ordenança de convivència preveu mesures de caràcter social aplicables de manera transversal als supòsits en què la persona infractora s'identifiqui com a persona amb perfil vulnerable (arts. 60.2 i 82 de l'Ordenança).

El capítol desè de l'Ordenança recull com a infraccions les conductes següents:

- Fer ús impropis dels espais públics i dels seus elements de manera que impedeixi o dificulti que la resta de persones usuàries els puguin utilitzar o gaudir-ne.
- Acampar a les vies i als espais públics (amb o sense vehicle).
- Dormir als espais públics.
- Utilitzar els bancs i els seients públics per a usos diferents als quals estan destinats.

- Rentar-se o banyar-se a les fonts, als estanys o similars.
- Rentar roba a les fonts, als estanys, a les dutxes o similar.

Pel que fa a la tramitació dels expedients sancionadors regulats en aquest capítol desè, en el supòsit que l'òrgan instructor conegui el perfil de vulnerabilitat de la persona infractora, no s'imposa la sanció, i es dona compliment al que preveu a l'article 60.2 de l'Ordenança de convivència.

En el cas que les persones interessades presentin al·legacions o recorrin contra expedients sancionadors per infracció de conductes no incloses al capítol desè, es proposa la substitució de la sanció per mesures alternatives a la sanció.

No obstant això, i concretament respecte al cas de la persona promotora de la queixa, no consta als arxius municipals que s'hagués presentat cap instància ni al·legació als expedients sancionadors concrets per tal que l'òrgan instructor conegués la situació de vulnerabilitat del ciutadà. Per aquest motiu, davant el desconeixement de la situació, no ha estat possible fer cap altra actuació, ja que no existeix cap registre sobre la situació personal de les persones identificades.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. La manca de col·laboració municipal en la supervisió de la queixa**

Tal com s'assenyala en l'apartat de les actuacions fetes, la Sindicatura de Greuges es va dirigir a la Tercera Tinència d'Alcaldia de Prevenció, Seguretat, Convivència i Règim Interior, a fi de poder estudiar la situació plantejada per la persona interessada. Aquell òrgan municipal va considerar adient redirigir alguns aspectes relatius a la tramitació dels procediments sancionadors objecte d'estudi a la Quarta Tinència d'Alcaldia d'Economia, Hisenda, Promoció Econòmica i Turisme.

**La Quarta Tinència d'Alcaldia no ha facilitat a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació demanada per resoldre la queixa. Per tant, incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, **es recorda a la Quarta Tinència d'Alcaldia l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.**



## **2. L'Ordenança de convivència i les persones en situació de sensellarisme**

L'objectiu primordial de l'Ordenança de convivència és la preservació de l'espai públic com un lloc de trobada i convivència, on totes les persones puguin desenvolupar lliurement les seves activitats de lliure circulació, lleure i esbarjo, amb ple respecte a la dignitat i als drets de les altres persones.

L'Ordenança inclou un capítol sobre l'ús impropï de l'espai públic (art. 57 a 60), que es fonamenta en la garantia d'un ús racional i ordenat de l'espai públic i dels seus elements. Així, queda prohibit fer un ús impropï dels espais públics i els seus elements, de manera que impedeixi o dificulti que la resta de persones usuàries els utilitzi o en gaudeixi. Dins d'aquests usos impropïos s'assenyala la prohibició d'utilitzar els bancs i els seients públics per a usos diferents dels que estan destinats, rentar-se o banyar-se en fonts, estanys o similars, i rentar la roba en fonts, estanys, dutxes o similars.

Així mateix, destina un altre capítol a les necessitats fisiològiques (arts. 42 a 44), que es fonamenta en la protecció de la salut pública i la salubritat, el dret de gaudir d'un espai públic net i no degradat, i el respecte de les pautes generalment acceptades de la convivència ciutadana i de civisme. En aquest capítol es prohibeix orinar o defecar en espais d'afluència de persones.

En la regulació d'aquestes conductes, però, entenem que no es té en compte la situació de les persones sense llar, i incideix directament en les seves activitats quotidianes. Les persones sense llar representen la manifestació més severa de l'exclusió social. Són persones que no disposen d'un espai privat on poder dur a terme totes les activitats bàsiques de la seva vida.

**L'Administració pública tampoc no proveeix d'una xarxa pública de serveis a fi que aquestes persones tinguin una alternativa per fer un manteniment de la seva higiene i garantir el seu dret de pernociació fora de l'espai públic.** Això es contradiu amb la fita operativa dels objectius de sostenibilitat (ODS), que pretenen situar el nombre de persones sense llar per sota de les 500 i garantir que la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar (XAPSLL) les atengui a totes.

Per tant, davant d'aquest incompliment de les obligacions públiques envers aquestes persones, l'espai públic és l'únic lloc on poden dur a terme les seves accions quotidianes.

En aquest sentit, la Sindicatura comparteix les afirmacions del filòsof jurídic Jeremy Waldron, que afirma:

Sense una llar, la llibertat d'una persona és la seva llibertat per actuar en públic, en llocs regits per les normes de la propietat comuna. Si dormir està prohibit als llocs

públics, llavors dormir està totalment prohibit per als sense llar. Si orinar està prohibit a l'espai públic, llavors els sense llar simplement no són lliures per orinar.

Des d'aquest punt de vista no resulta desencertat afirmar que l'Ordenança de convivència, pel que fa a les persones sense llar, és una mesura d'exclusió social que les assenyala de manera criminalitzadora.

En aquest punt, cal fer esment que el Parlament va promoure la tramitació de la **Llei de mesures transitòries i urgents per fer front al sensellarisme i erradicar-lo**. Aquesta Llei tenia com a finalitat, entre d'altres, afavorir la protecció, la promoció, la integració, la inserció i l'emancipació de les persones en situació de sensellarisme per tal que puguin viure dignament i es cobreixin efectivament les seves necessitats personals bàsiques i de caràcter social durant el període transitori en què no disposin d'un habitatge autònom.

**Des de la Sindicatura vam emetre un dictamen** en el qual donàvem suport al posicionament de la proposició de Llei, entre altres aspectes, en relació amb el dret de les persones sense llar a fer ús de l'espai públic en condicions d'equitat amb la resta de la ciutadania. També en relació amb la garantia que es pugui dormir en l'espai públic en qualsevol franja horària, així com romandre a l'espai públic sense dormir, mentre no es pugui garantir l'accés a un recurs d'allotjament.

### **3. L'abordatge de les situacions de sensellarisme**

D'acord amb les dades recollides l'any 2022, a Barcelona hi ha un total de 1.063 persones sense llar. L'absència d'una llar impossibilita el desenvolupament d'una vida digna, ja que, a més de cobrir les necessitats bàsiques d'allotjament amb el que això implica, proporciona un suport imprescindible per desenvolupar un projecte de vida personal, familiar i social.

Uns factors a tenir en compte en el perfil de moltes de les persones en situació de sensellarisme és la interseccionalitat, és a dir, la superposició de diferents factors de risc relacionats amb l'exclusió social que els fa encara més vulnerables. També el fet que un gruix important d'aquestes persones pateixen problemes de salut, tant físics com psíquics (en els quals precisament la situació de sensellarisme té un impacte determinant), que encara limiten més la seva autonomia personal.

Davant d'això, **és imprescindible dissenyar una estratègia integral i coordinada de tots els serveis i els actors que poden intervenir-hi, a fi de potenciar els processos d'intervenció i de recuperació de les persones en situació de sensellarisme**, tal com apunta el Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025.



En el cas objecte d'estudi, es tracta d'una persona coneguda pels serveis socials, per la GUB i per l'entitat Arrels Fundació, a la qual està vinculat el promotor de la queixa. Així i tot, la intervenció per atendre aquesta situació complexa únicament es va efectuar des del punt de vista punitiu que, en el millor dels casos, pot tenir un efecte puntual, però no resol la problemàtica. Tot i que ens fem càrrec de les dificultats, ens hem de qüestionar si aquesta és la millor manera per abordar una situació que, segons s'informa, es dona amb assiduitat. La Sindicatura considera que aquest tipus d'abordatge en cap cas incideix en una solució definitiva, ans al contrari, pot arribar a constituir una revictimització de persones en situacions de molta fragilitat.

Segons indica l'informe municipal, la GUB, en el cas del promotor d'aquesta queixa, va actuar alertada pel veïnat i els comerciants d'aquella zona arran de les molèsties generades. **La seva actuació es va orientar a restablir l'ordre i l'ús de l'espai públic, sense tenir en consideració la necessitat de la persona de rebre una atenció especialitzada.** Per tant, no es va activar cap servei per atendre la situació social en la qual s'intervenia, tot i haver-hi indicis que podria haver necessitat altres serveis.

Segons manté la GUB, es va oferir l'atenció social a la persona interessada i aquesta la va rebutjar. Tot i això, entenem que cal una comunicació entre la GUB i els serveis socials, ja que aquesta té la finalitat d'informar de les novetats que es puguin produir per tal d'ajustar la intervenció social a les circumstàncies que vagin sorgint.

L'informe no diu si la situació es va comunicar a l'equip de Policia de Barri que, segons el Procediment operatiu 4/2023, d'intervenció policial amb persones sense llar o sense sostre (dispositiu "Civitas"), ha de fer l'enllaç amb els serveis d'atenció social a les persones en situació de sensellarisme al territori. Cal incidir en el fet que una de les tasques dels serveis d'atenció social a aquestes persones és la de treballar amb l'objectiu de vincular-les als serveis i recursos públics. El resultat d'aquesta tasca, però, no és immediat.

Davant de situacions com la que ha estat objecte d'aquesta queixa, considerem que cal avançar cap a una planificació estratègica, integral i coordinada, en la qual s'ha d'incloure la GUB, amb l'objectiu de prestar un servei dirigit a l'atenció de les persones sense llar. De l'estudi d'aquesta queixa, se'n desprèn que cal introduir millores importants i clau en la coordinació d'ambdós serveis.

En les polítiques de protecció social per a aquest col·lectiu, sens dubte, **les entitats socials han de tenir un paper destacat i han de formar part dels mecanismes de coordinació amb els serveis municipals.**

En aquest punt hem de destacar que en l'informe de gestió de la GUB corresponent a l'any 2022, en l'apartat de relacions amb la ciutadania, no hi consta que es possessin en contacte amb les entitats socials que atenen persones en situació de sensellarisme. Precisament, aquesta qüestió ha estat objecte de demanda de diferents entitats

visitades per la Sindicatura. Entenem que aquest contacte és crucial per fer un abordatge coordinat i integral de les situacions que es poden produir en l'espai públic i millorar la lògica de la intervenció en aplicar mesures i accions amb un objectiu clar i coordinat.

A Barcelona es va constituir la XAPSLL, de la qual formen part l'Ajuntament de Barcelona i les entitats que atenen les persones sense llar. Una de les finalitats de la XAPSLL és la d'ampliar el treball conjunt i la col·laboració entre el sector públic i les entitats socials. Per tant, des de la Sindicatura entenem que aquesta seria una bona plataforma per vehicular el contacte i la coordinació amb la GUB, en la mesura que són agents que treballen al territori i que detecten i atenen situacions de persones sense llar.

#### **4. La tramitació de les denúncies interposades a la persona interessada**

Tornant al cas concret, cal assenyalar que el capítol desè de l'ordenança de convivència, que tracta sobre l'ús impropï de l'espai públic, recull a l'article 58 la prohibició de dormir de dia o de nit a l'espai públic. Afegeix que, quan es tracti de persones en situació d'exclusió social, s'actuarà d'acord amb el que es preveu a l'article 60.2, que disposa el següent:

Els serveis municipals adoptaran, en cada cas, les mesures que siguin procedents **en coordinació amb els serveis socials municipals** o, si escau, amb altres institucions públiques. Si ho estimessin necessari per raons de salut, acompanyaran aquestes persones a l'establiment o servei municipal adient, amb la finalitat de socórrer-la o ajudar-la en allò que sigui possible. **En aquest cas no s'imposarà la sanció prevista.**

Tot i aquesta previsió normativa, en el cas que ens ocupa algunes de les denúncies imposades a l'interessat, segons ens informa Arrels Fundació, són per pernoctar a l'espai públic.

Pel que fa a la resta de conductes recollides en l'article 58: utilitzar bancs i seients públics per a usos diferents als quals estan destinats, rentar-se o banyar-se en fonts o rentar la roba en fonts, l'Ordenança no preveu l'excepcionalitat de no cursar la denúncia. Ara bé, segons informa el consistori, **en el supòsit que l'òrgan instructor conegui el perfil de vulnerabilitat de la persona infractora no s'imposa la sanció.**

En aquest punt, també cal tenir present que persones amb situacions similars a la descrita segurament no poden discernir sobre la situació de denúncia i, **ateses les seves dificultats d'autonomia personal, difícilment podran al·legar la seva situació de vulnerabilitat, ni molt menys** podran demanar mesures alternatives a la sanció, tal com preveu el Decret d'alcaldia, de 19 d'abril, d'ordenació de les mesures alternatives substitutòries de les sancions i l'Ordenança reguladora del procediment sancionador de Barcelona. Aquestes al·legacions les acaben fent les entitats socials o

els serveis socials que atenen les persones sense llar, i ho faran sempre que tinguin coneixement de les denúncies.

Però entenem que no caldria arribar a aquest punt. Per fer un tractament més eficaç i eficient dels procediments sancionadors, **seria convenient que els i les agents de la GUB, que coneixen la situació de vulnerabilitat, facilitin aquesta informació a l'òrgan instructor.** Per exemple, poden utilitzar mecanismes com la butlleta de denúncia o qualsevol altre sistema útil per suplir la manca de registre sobre la situació personal de les persones identificades. Sens dubte, això facilitaria la tasca dels òrgans instructors dels procediments sancionadors i de les entitats que atenen aquestes persones, que es veuen abocades a invertir una part del seu temps a gestionar aquestes situacions administratives, en detriment de l'atenció que poden oferir a les persones sense llar.

En el cas concret, segons la informació facilitada pel Districte d'Horta-Guinardó sobre la tramitació de dues de les denúncies, es va continuar el procediment sancionador sense que l'interessat s'hagi pogut acollir a mesures alternatives: en un cas per no demanar-les, i en l'altre per fer-ho quan el procediment sancionador era ferm.

Pel que fa a la resta de sancions, segons manifesta l'Oficina de Convivència, tampoc consta que l'interessat hagués presentat cap instància ni al·legació per tal que l'òrgan instructor conegués la situació de vulnerabilitat. Davant del desconeixement de la situació, no ha estat possible fer cap actuació, i els procediments sancionadors han continuat la seva tramitació.

Per tant, el resultat és que, **tot i les previsions de l'Ordenança per atenuar els efectes dels procediments sancionadors sobre aquests perfils vulnerables, la seva aplicabilitat serà pràcticament impossible si la persona interessada no té autonomia suficient**, i si les entitats socials o els serveis socials que les atenen no tenen coneixement de la imposició de denúncies.

Més enllà de la impossibilitat material de les persones sense llar per assumir el pagament d'aquestes multes, això pot suposar un augment de l'aïllament social que pateixen, empitjorar la problemàtica inicial que ja tenen i dificultar la seva reinserció plena i el dret al desenvolupament personal recollit a l'art. 10 de la Constitució espanyola i a l'art. 8 del Conveni Europeu de Drets Humans.

I en cas que aquestes persones es recuperessin, les col·loca en una situació encara més precària i més vulnerable, ja que han d'enfrontar-se a les conseqüències derivades dels procediments sancionadors en curs.

Cal recordar també el compromís municipal assumit (per tant, per tots els serveis del consistori) a través de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat.

Concretament, l'article IV estableix el dret de les persones més vulnerables a gaudir de mesures específiques de protecció.

### **5. Altres situacions similars denunciades per l'entitat social que atén la persona interessada**

Davant de l'afirmació municipal que es tracta d'un cas concret que cal diferenciar de la resta de persones que es troben en situacions socials similars, hem de dir que, posteriorment a la presentació d'aquesta queixa, el mes de novembre de 2023, Arrels Fundació va informar la Sindicatura d'altres situacions similars a la que és objecte d'estudi.

En aquest cas, posen de manifest la interposició d'un total de 32 procediments sancionadors iniciats contra deu persones usuàries de l'entitat, moltes d'elles amb indicis de poder estar afectades per enolisme. En la majoria de casos es denuncia la ingesta de begudes alcohòliques a l'espai públic o la manca de neteja i d'higiene personal. En aquest cas, es destaca la interposició de 17 denúncies més al mateix promotor d'aquesta queixa, que sumen un total de 42 denúncies conegudes.

En alguns casos, es dona la circumstància que el mateix agent policial ha estès quatre denúncies en un mateix dia i, fins i tot, dues o tres denúncies amb escassos minuts de diferència.

En aquest punt, ens plantejem si **convindria que la GUB implementés mesures preventives dirigides a evitar conductes discriminatòries d'agents, i que establís indicadors clars a fi de poder investigar si alguns dels agents implicats poden estar actuant amb motivacions aporofòbiques**, a partir dels casos en què es detecti un excés de denúncies d'un mateix agent per conductes pròpies de la vida quotidiana d'una persona sense llar. Convé recordar que aquesta actuació podria ser contrària a la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació.

L'art. 1 de la Llei es refereix al fet que la seva finalitat és evitar qualsevol forma de discriminació que es pena a causa de qualsevol dels motius següents (...) h) condició social o econòmica, situació administrativa, professió o condició de privació de llibertat i qualsevol manifestació d'aporofòbia o d'odi a les persones sense llar.

A l'art. 4 d), la mateixa Llei considera aporofòbia el rebuig, el menyspreu o l'odi envers les persones pobres sense sostre o sense llar.

A més, la Sindicatura es referma en la necessitat de treballar contra l'aporofòbia en l'àmbit de la ciutadania i des de tots els sectors a partir de tots els mitjans disponibles. Precisament, en altres resolucions d'aquesta Institució s'instava l'Ajuntament de Barcelona a lluitar contra l'aporofòbia, i s'insistia en la necessitat de millorar la

interlocució amb el veïnat dels espais on es manifesten queixes per la presència de persones sense llar a l'espai públic, amb la finalitat de donar a conèixer l'acció municipal i contribuir a reduir l'estigma d'aquest col·lectiu.

Així mateix, la Sindicatura ha instat l'Ajuntament a revisar l'Ordenança de convivència a l'efecte d'evitar la revictimització de les persones sense llar. En aquesta mateixa línia, Arrels Fundació ha traslladat a la Sindicatura la seva consideració que **les ordenances municipals no haurien de tipificar com a infracció administrativa les conductes vinculades a les persones en situació de sensellarisme.**

## **6. Sobre la responsabilitat de les persones infractores**

Una altra qüestió que convé abordar és el principi de responsabilitat subjectiva que ha introduït l'article 28.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic de les administracions públiques (LRJAP). Aquest article es refereix de forma expressa a la voluntarietat o intencionalitat de la persona responsable del fet infractor, utilitzant els termes de dol i de culpa: "Només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques [...] que en resultin responsables a títol de dol o culpa."

Aquesta solució ja s'apunta en la proposició de Llei de mesures transitòries i urgents per fer front al sensellarisme i erradicar-lo. L'article 17.6 de la proposició normativa recull que les ordenances de convivència ciutadana i ús de l'espai públic han de **preveure les situacions de sensellarisme com a causa d'exempció o d'atenuació de la responsabilitat administrativa sancionadora**, quan aquestes hagin incidit en la comissió d'una infracció.

En conseqüència, el principi de responsabilitat subjectiva exigeix que la persona presumptament responsable de la infracció hagi actuat de manera culpable. Per tant, no és suficient que la conducta es consideri com a infractora (responsabilitat objectiva), sinó que també cal l'element de culpabilitat (responsabilitat subjectiva). En el cas objecte d'estudi, **podem qüestionar la culpabilitat subjectiva de persones amb una problemàtica que afecta la seva capacitat cognitiva, com pot ser l'enolisme o problemes de salut mental.** Convé recordar que aquest tipus d'afectació a la salut mental acostuma a ser molt freqüent en persones sense llar.

Ara per ara, l'Ordenança reguladora del procediment sancionador, aprovada amb anterioritat a la LRJAP, es refereix únicament a la responsabilitat objectiva. Així, el seu article 7.1 estableix que es **podran sancionar per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques o jurídiques que en resultin responsables, inclús a títol de simple inobservança.**

Tot i això, entretant no es produeix una adaptació de la normativa municipal, el consistori va aprovar la Instrucció per la qual es fixen els criteris generals a seguir en l'aplicació de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador a partir de les novetats introduïdes per la LRJAP. Aquesta Instrucció es va publicar a la *Gasetta municipal* el 17 d'abril de 2018.

L'objecte de la Instrucció és el de fixar els criteris generals a seguir pels diferents òrgans gestors de l'Ajuntament de Barcelona i el seu sector institucional en l'aplicació de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador, a partir de la vigència de la LRJAP. Del preàmbul de la Instrucció en destaquem la seva finalitat última de concretar les disposicions de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador que continuen en vigor i les que es poden entendre derogades, i obliga els òrgans municipals a fer una interpretació i una aplicació conforme a la LRJAP.

A l'apartat de l'annex de la Instrucció que tracta l'article 7.1 de l'Ordenança, ja es considera obsolet l'incís «inclús a títol de simple inobservança». Cal entendre'l substituït per «a títol de dol o culpa», expressat a l'art. 28.1 de la LRJAP.

Tot i això, observem que **aquest requisit de dol o culpa no s'està aplicant a situacions de persones sense llar** que tenen la seva capacitat d'obrar modificada, com podria ser el cas de la persona promotora d'aquesta queixa, d'acord amb la descripció dels fets que en fa la mateixa GUB, de la qual es dedueix una afectació a la salut mental.

Aquesta Sindicatura considera que els mateixos agents policials ja haurien d'advertir d'aquesta circumstància en el moment de les seves intervencions amb persones en situació de sense llar.

## 7. Conclusions

- **L'Ajuntament té la responsabilitat d'assistir les persones que es troben en situació de sensellarisme, i ha de proveir una xarxa pública de serveis a fi que aquestes persones tinguin una alternativa per dur a terme les seves activitats quotidianes** fora de l'espai públic. Entretant no es doni aquesta situació, no és procedent que les ordenances municipals tipifiquin com a infracció administrativa les conductes en l'espai públic vinculades al sensellarisme, ja que suposa un factor addicional d'exclusió social.
- **La manera d'abordar les situacions de sensellarisme no pot ser la punitiva i de restabliment de l'ordre públic, de manera aïllada de la resta d'intervencions sobre aquest col·lectiu.** És imprescindible dissenyar una estratègia integral i coordinada de tots els serveis municipals conjuntament amb les entitats socials que atenen persones sense llar, a fi de potenciar els



processos d'intervenció i de recuperació d'aquestes persones, tal com disposa el Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025.

- **Les previsions de l'Ordenança de convivència per atenuar els efectes del procediment sancionador a les persones vulnerables són de difícil aplicació en el cas de persones sense llar.** Moltes d'elles no tenen autonomia personal suficient per al·legar la seva situació de vulnerabilitat davant de l'òrgan instructor, a fi d'interrompre el procediment sancionador o demanar la substitució de la sanció per mesures alternatives a la sanció, segons sigui el cas.
- La LRJAP recull el principi de responsabilitat subjectiva del procediment sancionador. Aquest principi exigeix que la persona presumptament responsable de la infracció hagi actuat de manera culpable. En el cas de persones sense llar **es pot qüestionar la culpabilitat subjectiva de les persones afectades per problemàtiques d'addicció o de problemes de salut mental** que afecten la seva capacitat cognitiva.
- Des de la GUB s'haurien d'implementar mesures preventives internes, i indicadors clars, a fi de poder **determinar si alguns dels o les agents policials actuen amb motivacions aporofòbiques**, a partir de la detecció d'un excés de denúncies d'un mateix agent per conductes pròpies de la vida quotidiana d'una persona sense llar. Aquesta conducta pot ser contrària a la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació.
- És imprescindible **que la GUB mantingui un contacte fluid amb les entitats que atenen les persones sense llar**, en la mesura que treballen sobre el territori i intervenen en situacions en les quals es troben implicades persones sense llar.

## DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Àrea de Prevenció i Seguretat no ha estat adequada pel que fa al tractament de la situació generada per la persona promotora d'aquesta queixa, ja que ha intervingut únicament de manera punitiva, amb la finalitat de restablir l'ordre a l'espai públic, i no ha implicat altres serveis municipals per abordar la problemàtica de manera integral.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que assegurí que els agents policials apliquen de manera adequada l'article 60.2 de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic.
- **Recomanar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que articuli mecanismes per informar els òrgans instructors sobre la situació de vulnerabilitat de les persones sense llar denunciades, a fi que no s'imposi la sanció.
- **Recomanar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que implementi mesures preventives internes i indicadors clars, per tal de determinar si algun dels o les agents policials estan actuant amb motivacions aporofòbiques.
- **Recomanar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que promogui relacions de coordinació amb les entitats socials que atenen persones sense llar a la ciutat de Barcelona.
- **Recomanar a l'Institut Municipal de Serveis Socials** que impulsi el disseny d'una estratègia integral i coordinada de tots els serveis i els actors que actuen amb les persones en situació de sensellarisme, a fi de potenciar els processos d'intervenció i de reinserció d'aquell col·lectiu.
- **Recomanar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que, en el cas de situacions com la descrita, i en aplicació del Procediment operatiu 4/2023, es vinculi les persones en situació de sensellarisme al territori amb els serveis d'atenció social corresponents.
- **Recomanar a la comissionada de Convivència** que, en la revisió de l'actual Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic, s'exclouï de la seva aplicació les persones sense llar, entretant el consistori no es doti d'una xarxa de serveis que els permeti dur a terme les seves activitats quotidianes fora de l'espai públic.
- **Recordar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que els òrgans instructors de les denúncies per infraccions de l'Ordenança de convivència han de tenir en compte la responsabilitat subjectiva de les persones infractores en la tramitació del procediment sancionador.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.

**SINDICATURA  
DE GREUGES**  
DE BARCELONA

**David Bondia Garcia**

Ronda Sant Pau, 43-45  
08015 Barcelona  
93 413 29 00  
sindicaturabarcelona@bcn.cat  
www.sindicaturabarcelona.cat