

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A LA MOBILITAT (CIRCULACIÓ I ESTACIONAMENT)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 16 de febrer de 2024, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Va rebre una multa per circular sense respectar les restriccions de la zona de baixes emissions (ZBE). La data de la infracció era el 16 de novembre de 2023, i l'hora, les 7.00.
- La fotografia que acompanyava la multa va ser captada per una càmera situada a l'avinguda Meridiana, 605, en direcció sortida de la ciutat, just durant el primer minut en què comença l'horari de restriccions, és a dir, a les 7.00 hores en punt.
- Justifica que aquell dia les obres de la zona van provocar una demora en el trànsit rodat i per això a les 7.00 hores encara era, per molt poc, dins els límits de la ZBE.
- Va presentar al·legacions adduint que considerava injust que es pogués sancionar durant el primer minut quan el vehicle està sortint de la ciutat, i que, a més, no s'havia acreditat l'exactitud del rellotge de la càmera.
- Posteriorment va rebre una resolució desestimatòria, però la fonamentació no entrava a rebatre els arguments esgrimits, sinó que se centrava a explicar, de manera genèrica, la normativa de la ZBE.
- Va presentar un recurs, el qual estava pendent de resolució.

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 tenint en compte la documentació aportada, es va considerar convenient dirigir-se a l'**Institut Municipal d'Hisenda (IMH)** per tal de conèixer el tractament motivat que es volia donar al recurs presentat per la persona interessada.

El dia 22 de febrer de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa. Posteriorment aquest organisme va redirigir alguna de les peticions d'informació a l'**Àrea d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i Habitatge**.

Resposta dels òrgans afectats

Els dies 12 d'abril i 16 de juliol de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. Els escrits exposen la tramitació donada a l'expedient, i les actuacions que va dur a terme l'Ajuntament.

CONSIDERACIONS

1. Normativa municipal sobre la zona de baixes emissions

Atesa la correlació contrastada entre trànsit motoritzat i contaminació atmosfèrica¹, l'1 de gener de 2020 es va activar la zona de baixes emissions² de les rondes de Barcelona.

La ZBE de Barcelona és una àrea de més de 95 quilòmetres quadrats que inclou tot el terme municipal de Barcelona (excepte la Zona Franca industrial i els barris de Vallvidrera, el Tibidabo i les Planes), els municipis de Sant Adrià de Besòs i l'Hospitalet de Llobregat i part dels municipis d'Esplugues de Llobregat i Cornellà de Llobregat.

Comporta la restricció de circulació dels vehicles més contaminants i s'ha aplicat de manera progressiva a diferents vehicles segons l'etiqueta ambiental de la Direcció General de Trànsit (DGT). Actualment s'aplica a turismes, motos i ciclomotors, furgonetes, camions, autobusos i autocars als quals no correspongui el distintiu ambiental de la DGT.

En tots els casos la prohibició de circulació s'aplica de 7.00 a 20.00 hores, de dilluns a divendres, i és, per tant, lliure la resta de dies i horaris.

¹ https://www.who.int/es/health-topics/air-pollution#tab=tab_1

² <https://www.zbe.barcelona/>

Durant la implementació de les mesures derivades de la ZBE, aquesta Sindicatura ja va dur a terme una **actuació d'ofici**³ per fer seguiment de les diverses situacions i problemàtiques de les quals havia tingut coneixement. Es va concloure que les restriccions són plenament compatibles amb el dret a la mobilitat o la circulació de les persones, si bé es van identificar àrees de millora, com flexibilitzar o reajustar les mesures a determinades situacions de precarietat o circumstàncies específiques, millorar el servei d'informació i atenció a la ciutadania o impulsar millores per incentivar l'ús del transport públic, entre altres.

En aquest punt cal destacar que la normativa és plenament vigent, si bé alguns aspectes van ser objecte d'impugnació, i per això l'Ajuntament va fer canvis en la normativa:

- La primera normativa sobre la ZBE de Barcelona va ser l'*Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire*, aprovada pel Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona el 20 de desembre de 2019.

La van impugnar diverses entitats del sector del transport, i hi va recaure una primera sentència desfavorable a l'Ajuntament, en què s'estimaven els recursos (sentència 972/2022, de 21 de març de 2022, dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJ)).

L'Ajuntament de Barcelona, la Generalitat de Catalunya, i l'Àrea Metropolitana de Barcelona van recórrer contra aquesta sentència, i finalment la qüestió va ser resolta per la sentència número 4853/2023, de 2 de novembre de 2023, del Tribunal Suprem (publicada al BOE el 14 de novembre de 2023), que va confirmar la sentència del TSJ i va anul·lar l'ordenança impugnada.

- Abans de l'acabament del contenciós anterior, el 27 de gener de 2023, l'Ajuntament va aprovar una nova ordenança en què s'esmenaven les deficiències identificades en la sentència del TSJ, i a més s'hi van introduir millores socials⁴. Aquesta és l'ordenança actualment vigent, *Ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles a la zona de baixes emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense*

³ https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2021/11/ZBE_CAT.pdf

⁴ <https://ajuntament.barcelona.cat/qualitataire/ca/actualitat-i-recursos/noticies/la-zbe-sactualitza-amb-millores-socials-i-facilitats-per-a-lus-ocasional-dels-vehicles-3-1248547>

emissions, que conté una disposició derogatòria única que deroga expressament la normativa inicial.

Algunes de les millores van ser l'ampliació dels supòsits d'exempció, i l'augment fins a 24 dels accessos esporàdics per als vehicles que no tenen etiqueta ambiental, entre altres.

- Posteriorment, el 22 de febrer de 2024, l'Ajuntament va adoptar una resolució de revocació de les sancions afectades per la sentència desfavorable: quedaven revocades les sancions imposades per infraccions tipificades a l'ordenança anul·lada, i comeses entre el 15 de setembre de 2020 i el 21 de febrer de 2023, ambdues dates incloses, sempre que no fossin fermes o no estiguessin completament executades en la data de publicació al BOE de la sentència esmentada del Tribunal Suprem (14.11.2023).

2. Funcionament de les càmeres de vigilància de les ZBE

El motiu principal de queixa és el funcionament de les càmeres de vigilància de la ZBE, ja que van multar l'interessat durant el primer minut en què estan actives les restriccions de circulació per als vehicles més contaminants.

L'informe de la Gerència de l'Àrea de Mobilitat, Infraestructures i Serveis Urbans exposa el funcionament d'aquestes càmeres:

- Les càmeres de cada punt de control del compliment de l'Ordenança de ZBE estan funcionant de manera permanent, captant totes les matrícules de vehicles que circulen per la seva àrea de vigilància. La persona que controla el punt verifica si el vehicle corresponent a cada matrícula disposa d'etiqueta ambiental, i en cas negatiu, comprova que la captació estigui dins l'horari en què el pas del vehicle per la zona és sancionable.
- No hi ha cap distinció en el funcionament del punt de control del compliment de l'ordenança que estigui vinculat al seu emplaçament.
- Pel que fa als rellotges de les càmeres, sí que estan sincronitzats. Els punts de control estan sincronitzats amb el servidor central a través del protocol Network Time Protocol (NTP), de manera que tots comparteixen la mateixa hora. El servidor controla els desviaments de tots els punts de control amb una periodicitat d'un minut, aplicant correccions si detecta desviaments superiors a cinc segons.

D'acord amb aquesta informació, es pot deduir que el **sistema de vigilància mitjançant les càmeres no és un sistema automàtic** que s'activa a les 7.00 hores, sinó que les càmeres registren tota la circulació durant les 24 hores del dia, i és **després que una persona controla i visualitza les imatges i engega els procediments sancionadors oportuns.**

Des d'un punt de vista probatori de cara al procediment sancionador, les circumstàncies i els elements volitius de la conducció són difícils d'acreditar. Com es pot acreditar que un vehicle ja estava sortint i no simplement transitant per la ciutat? Com es pot acreditar que l'estimació del temps de circulació va fallar a causa d'un excés de trànsit? A més, i si li haguessin enviat una foto uns metres després quan ja haguessin transcorregut un o dos minuts?

Aquesta Sindicatura vol expressar la seva comprensió vers la sorpresa de l'interessat quan va rebre la multa, ja que entra dins el raonable permetre una mínima flexibilitat als vehicles que ja estan tan propers a una sortida de la ciutat com era el cas.

No obstant l'anterior, s'ha de concloure que, tal com acrediten les imatges, la infracció es va produir.

3. El procediment sancionador i la resolució del cas

És motiu de queixa la desestimació de les al·legacions que va presentar el ciutadà per part de l'IMH.

L'informe de l'IMH exposa que l'interessat va al·legar disconformitat amb la sanció, ja que sortia de Barcelona abans de les set del matí, i que en el número 605 de l'avinguda Meridiana, s'evidencia que ja està sortint de Barcelona. D'altra banda, també al·legava que la normativa ja no era aplicable, ja que havia estat anul·lada judicialment.

L'IMH ha confirmat la procedència de la sanció amb la motivació següent:

- És un fet provat que a les 7.00 hores l'interessat circulava dins l'àmbit de la ZBE amb un vehicle afectat per les restriccions. L'interessat disposava de la possibilitat de fer ús d'una de les 24 autoritzacions l'any, que es poden sol·licitar fins a 24 hores després del dia de circulació per la zona afectada. En aquest sentit s'ha revisat i no consta que la persona interessada hagi demanat cap autorització per a aquell dia.

- Quant a l'anul·lació de l'ordenança, l'IMH exposa que aquest argument no pot prosperar, ja que la sanció no està dins el període de la primera ordenança que efectivament es va anul·lar. El dia dels fets va ser el 16 de novembre de 2023, quan ja estava en vigor la segona ordenança —per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles a la zona de baixes emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense emissions—, aprovada en data 27 de gener de 2023, i que és plenament vigent.
- Quant al recurs presentat el 14 de febrer de 2024, que estava pendent de resposta en el moment de presentar la queixa, es va desestimar en data 4 d'abril de 2024. A la resolució s'esmenten els dos motius de desestimació als quals s'ha fet referència anteriorment.

D'acord amb aquesta informació, es considera que l'actuació de l'IMH quant a la tramitació del procediment sancionador és correcta.

Així mateix, pel que fa a la resolució del cas, l'interessat ha informat que, com té reconeguda una discapacitat, se'l va informar que reunia els requisits perquè li fos aplicable l'exempció prevista a l'article 14 de l'Ordenança per als vehicles dedicats al transport de persones amb mobilitat reduïda.

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'Institut Municipal d'Hisenda ha estat ajustada a dret i eficaç.**

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.