

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES
QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA CONVIVÈNCIA PACÍFICA
(CIVISME I CONVIVÈNCIA)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 19 de setembre de 2024, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El dia 20 de juliol de 2024, es va trobar una persona coneguda del barri i van seure en un banc del passeig de Mollerussa a parlar. En aquell moment, un agent de la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) la va denunciar per embrutar l'espai públic llençant closques de pipes al terra.
- Negava la conducta que se li imputava i manifestava que el terra ja estava brut quan va seure al banc.
- Posteriorment, no va rebre cap notificació sobre la tramitació del procediment sancionador.

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 **l'Àrea de Serveis Urbans i Manteniment d'Espai Públic** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 30 de setembre de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 21 d'octubre de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'òrgan municipal adjunta una còpia íntegra del procediment sancionador instruït contra la interessada.

CONSIDERACIONS

1. Actuacions relatives al procediment sancionador objecte de queixa

L'expedient sancionador traslladat a la Sindicatura explica les actuacions següents:

- El dia 20 de juliol de 2024, es va iniciar el procediment a partir de la denúncia formulada per l'agent de la GUB i es va lliurar a la interessada, entenent que amb aquest acte es donava per notificada la incoació de l'expedient sancionador.
- El dia 22 de juliol de 2024, la interessada va presentar un escrit d'al·legacions a través d'una instància física presentada en el registre de l'Ajuntament.
- El dia 28 d'agost de 2024, es van resoldre les al·legacions en sentit desestimatori, i s'indicava la imposició i l'avís que properament rebria la carta de pagament, atès que es tractava d'un procediment abreujat que es decretaria en unitat d'acte.
- Els dies 23 i 25 de setembre de 2024, es va intentar la notificació al domicili de la interessada sense èxit. Tot i això, consta que la notificació es va dipositar a la bústia.
- El dia 2 d'octubre de 2024, es va publicar la notificació al *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE) i es va donar per notificada.
- No consta que s'hagi presentat cap recurs potestatiu de reposició ni cap altre.

Aquesta Sindicatura, després d'examinar l'expedient administratiu, ha de concloure que s'han observat les garanties bàsiques del procés sancionador.

Tot i això, a continuació creiem oportú referir-nos a alguns aspectes que, al nostre entendre, afegirien un plus de garanties en benefici dels drets de les persones interessades en aquest tipus de procediments.

2. La presumpció de veracitat com a únic fonament de desestimació de recursos i al·legacions

L'Administració, amb la finalitat de protegir l'interès general, disposa del poder punitiu davant de conductes infractores de la ciutadania.

Ara bé, també és cert que l'Administració té la càrrega de provar tant la comissió de la infracció com que la persona denunciada és qui l'ha comès. En aquest cas i en la

majoria dels casos, l'activitat probatòria de l'Ajuntament es basa únicament en la butlleta de denúncia estesa per part de l'agent de la GUB, que gaudeix del benefici de la presumpció de veracitat d'acord amb el que disposa l'article 77.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP):

Els documents formalitzats pels funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat i en què, observant-se els requisits legals corresponents, es recullen **els fets constatats per aquells en faran prova** llevat que s'acrediti el contrari

Així doncs, atenent al literal del precepte legal, com a mínim cal que els agents de l'autoritat hagin visualitzat els fets en primera persona. Tots els fets presumptes, les apreciacions o el judicis de valor queden fora del principi de veracitat, tal com apunta la jurisprudència del Tribunal Suprem.

Convé assenyalar, però, que aquesta **presumpció de veracitat dels agents** es una presumpció *iuris tantum*, és a dir, **que admet prova en contra**.

En aquest punt, aquesta institució considera necessari referir-se al fet que sancionar basant-se només en la presumpció de veracitat de l'agent, **sense que aquesta vagi acompanyada d'altres proves addicionals que acreditin la comissió de la infracció, és insuficient i dificulta la defensa de les persones denunciades**, que hauran de provar que no han comès la infracció. En aquests casos, la prova contra la valoració de l'agent esdevé pràcticament impossible o diabòlica.

Moltes de les queixes estudiades per aquesta institució coincideixen en el fet que les persones denunciades tenen dificultats per aportar proves en la seva defensa, i únicament poden contradir els fets denunciats, cosa que és insuficient per desvirtuar la presumpció de veracitat. Aquest cas no és una excepció.

És per aquest motiu que la Sindicatura considera necessari que en **l'activitat sancionadora es reforcin les garanties de drets de la ciutadania** i es recullin, sempre que sigui possible, proves que acreditin la comissió de la infracció, més enllà de la simple observació dels i les agents de l'autoritat. En l'àmbit municipal, l'article 10.2 de l'Ordenança municipal del procediment sancionador es pronuncia en aquest sentit quan indica que, en tot cas, **correspon a l'Administració municipal la càrrega de la prova dels fets constitutius de la infracció**.

3. Les conseqüències del procediment sancionador

Sense entrar a valorar la proporcionalitat entre els perjudicis ocasionats amb la conducta infractora i l'import de la multa, no podem obviar que, en aquest cas, les conseqüències de la denúncia es tradueixen en una sanció pecuniària de 300 €, un import difícil d'assumir per moltes economies familiars.

És cert que la butlleta de denúncia que es va lliurar a la interessada inclou informació sobre diverses alternatives per fer front al procediment sancionador.

Així, a la butlleta s'ofereix la **possibilitat d'acollir-se a una reducció de la sanció a través del pagament anticipat**, tal com es recull a l'article 85 de la LPACAP:

1. Iniciat un procediment sancionador, si l'infractor reconeix la seva responsabilitat, es pot resoldre el procediment amb la imposició de la sanció que sigui procedent.
2. Quan la sanció tingui únicament caràcter pecuniari o bé es pugui imposar una sanció pecuniària i una altra de caràcter no pecuniari, però s'ha justificat la improcedència de la segona, el pagament voluntari pel presumpte responsable, en qualsevol moment anterior a la resolució, implica la terminació del procediment, excepte quant a la reposició de la situació alterada o la determinació de la indemnització pels danys i perjudicis causats per la comissió de la infracció.
3. En ambdós casos, quan la sanció tingui únicament caràcter pecuniari, l'òrgan competent per resoldre el procediment aplicarà reduccions d'almenys el 20% sobre l'import de la sanció proposada, i aquests seran acumulables entre si. Les reduccions esmentades han d'estar determinades en la notificació d'iniciació del procediment i la seva efectivitat estarà condicionada al desistiment o la renúncia de qualsevol acció o recurs en via administrativa contra la sanció.

Ara bé, aquesta opció implica el reconeixement de responsabilitat i la finalització del procediment, sense que s'ofereixi l'oportunitat de defensar-se.

Una altra alternativa que preveu la butlleta és la **possibilitat de presentar al·legacions**, cosa que comporta la continuació del procediment sancionador i la pèrdua del benefici de la reducció de l'import de la sanció.

La darrera opció recollida en la butlleta és la de **sol·licitar la substitució de la sanció econòmica per la realització de mesures alternatives a la sanció**. Tal com disposa l'article 28 de l'Ordenança del procediment sancionador, només es pot optar per aquesta opció abans que la sanció sigui ferma en via administrativa.

La persona interessada va optar per presentar al·legacions ateses les seves legítimes expectatives que prosperessin, i davant del desconeixement de la manca d'èxit de la seva defensa derivada de les dificultats probatòries que hem citat en l'apartat anterior.

Com a resultat, haurà d'abonar la quantitat de 300 € com a única solució per posar fi al procediment. És a dir, l'opció més perjudicial per als seus interessos quan, probablement, si hagués tingut coneixement sobre les conseqüències de les diferents opcions, segurament s'hauria decantat per una altra opció.

I és que no es pot atribuir a la ciutadania en general un coneixement tècnic i jurídic suficient per assegurar que, davant d'un procediment sancionador, opti per l'alternativa més favorable als seus interessos.

Atesos els indiscutibles beneficis educatius i socials que tenen les mesures alternatives, aquesta Sindicatura considera que **caldrà valorar la possibilitat de flexibilitzar el moment de la seva sol·licitud** quan es donin determinades circumstàncies. Tot i ser conscients de les dificultats de gestió que això podria comportar, entenem que cal valorar els casos i les circumstàncies concretes per determinar si, tot i haver finalitzat el procediment sancionador, la substitució de la multa per l'aplicació d'una mesura alternativa pot tenir un retorn social més beneficiós i més respectuós amb els interessos i els drets d'algunes persones que no pas l'assumpció econòmica de la sanció.

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 Serveis Urbans i Manteniment d'Espai Públic ha estat ajustada a dret pel que fa a la tramitació del procediment sancionador, tot i que hi ha un marge de millora per reforçar les garanties i els drets de les persones interessades en aquest tipus de procediments.**

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

- **Recomanar a l'Àrea de Serveis Urbans i Manteniment d'Espai Públic** que, en aquest cas en concret, tot i ser ferma la sanció, es valori la possibilitat d'oferir mesures alternatives a la sanció a la persona interessada, tenint en compte les seves circumstàncies personals.
- **Recomanar a la Direcció de Serveis Jurídics** que valori la possibilitat que l'Ordenança del procediment sancionador flexibilitzi els terminis per demanar mesures alternatives a la sanció, tenint en compte el seu valor educatiu i social.
- **Recomanar a l'Àrea de Prevenció i Seguretat** que, en l'activitat sancionadora dels agents policials, es reforci la càrrega de la prova i, sempre que sigui possible, s'acompanyin les denúncies amb proves addicionals que acreditin la comissió de la infracció, més enllà de la simple observació dels agents de l'autoritat.

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.