

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (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, quan tornava de treballar, es va trobar una persona coneguda del barri i van seure en un banc del passeig Mollerusa 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 a terra.
- Arran de la denúncia, es va iniciar un procediment sancionador que implicava una multa de 300 €, davant del qual la persona interessada va interposar un recurs administratiu en què negava la conducta denunciada i afirmava que, quan va seure al banc, el terra ja estava brut. Posteriorment, se li va notificar la desestimació del recurs, fonamentat en la presumpció de veracitat de l'agent actuant davant la inexistència d'una activitat probatòria suficient.
- Davant la Sindicatura de Greuges, insistia que ella no havia mostrat aquella conducta, i que el Districte de Sant Andreu ja coneix l'estat de brutícia dels carrers del barri del Bon Pastor, ja que havia estat motiu de denúncia veïnal en diverses ocasions.

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 **al Districte de Sant Andreu i 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 aquests organismes la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

Els dies 21 d'octubre i 28 de novembre de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. Els escrits adjunten còpia íntegra del procediment sancionador instruït contra la interessada, així com la programació dels serveis de neteja del barri del Bon Pastor.

CONSIDERACIONS

1. Actuacions relatives al procediment sancionador objecte de queixa

La persona interessada va rebre una denúncia per una presumpta infracció de l'article 63.2.e de l'Ordenança de l'ús de les vies i espais públics, per dur a terme actes que tinguin l'efecte d'embrutar els espais públics, les seves instal·lacions o les façanes dels edificis.

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

- El dia 20 de juliol de 2024 es va iniciar el procediment a partir de la denúncia formulada per la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) i es va lliurar la butlleta de denúncia corresponent a la interessada en el mateix moment.
- El 23 de juliol de 2024, la interessada va presentar una al·legació en què negava la comissió del fet infractor i demanava la devolució de l'import de la sanció. Tanmateix, no constava que s'hi hagués fet cap pagament relacionat amb aquell procediment sancionador.
- El 28 d'agost de 2024 es va resoldre desestimar les al·legacions plantejades, atesa la manca d'activitat probatòria i la presumpció de veracitat dels agents denunciants.
- El dia 4 de setembre de 2024 es va notificar a la interessada la resolució que desestimava les seves al·legacions.
- La imposició de la sanció es va notificar el 25 de setembre de 2024 i, en el moment d'emetre l'informe demanat per la Sindicatura, es trobava en període de presentació de recurs potestatiu de reposició, ja que no havia transcorregut un mes des de l'endemà de la notificació, i no constava que s'hagués presentat cap recurs administratiu.

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

Tot i això, a continuació creiem oportú referir-nos a alguns aspectes que, creiem, afegirien més garanties en benefici dels drets de les persones interessades en aquests procediments.

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

L'Administració, amb la finalitat de protegir l'interès general, disposa del poder punitiu davant 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 per 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 n'han de fer prova**, llevat que s'acrediti el contrari.

Així, doncs, atès el literal del precepte legal, com a mínim cal que els agents de l'autoritat hagin presenciat els fets. Tots els fets presumptes, les apreciacions o els 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** és una presumpció només de llei, 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 refusar els fets denunciats, cosa que és insuficient per desvirtuar la presumpció de veracitat. Aquest cas no és una excepció.

Per aquest motiu, 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 multa 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 de beneficiar-se d'una reducció de la sanció a través del pagament anticipat**, tal com es preveu a l'article 85 de la LPACAP:

1. Iniciat un procediment sancionador, aquest es pot resoldre amb la imposició de la sanció que sigui adient si l'infractor reconeix la seva responsabilitat.
2. Quan la sanció tingui únicament caràcter econòmic o bé es pugui imposar una sanció econòmica i una altra de caràcter no econòmic, s'ha de justificar la improcedència de la segona. El pagament voluntari pel presumpte responsable en qualsevol moment anterior a la resolució implica la terminació del procediment, excepte pel que fa 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 aquestes seran acumulables. Les reduccions esmentades han d'estar determinades en la notificació d'iniciació del procediment i **la seva efectivitat ha d'estar 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 l'adopció de mesures alternatives a la sanció**. Tal com disposa l'article 28 de l'Ordenança del procediment sancionador, només es pot triar aquesta opció abans que la sanció sigui ferma en via administrativa

La persona interessada va optar per presentar-hi al·legacions, ateses les seves expectatives legítimes que prosperessin, i en desconèixer 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 conegut les conseqüències de les diverses opcions, segurament s'hauria decantat per una altra.

Això és perquè 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 **caldría 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, encara que hagi acabat 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.

4. L'estat de netedat del barri del Bon Pastor

En l'escrit de queixa de la interessada a la Sindicatura de Greuges, es manifestava que el deficient estat de netedat del barri del Bon Pastor havia estat objecte de diverses queixes al consistori.

El Districte de Sant Andreu coneix les queixes veïnals sobre aquesta qüestió. Les queixes ciutadanes tenen a veure amb els temes següents: accions incíviques, abocaments incontrolats o l'impacte visual i ambiental derivat de la presència de deixalles al carrer.

En aquest punt, convé recordar que, d'acord amb l'article 26.1.a de la Llei reguladora de les bases del règim local, correspon a l'Ajuntament la prestació obligatòria del servei de neteja viària. En consonància, l'article 19 de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona estableix la **responsabilitat municipal en el manteniment dels espais públics de la ciutat en condicions de neteja i salubritat**.

Segons informa el consistori, per donar resposta a les queixes veïnals, el Districte, conjuntament amb els serveis de neteja, ha aplicat diverses mesures per millorar i fomentar el civisme al barri.

En concret, han aplicat les següents:

- **Neteges d'urgència:** a través d'equips de neteja quan es comunica que en una zona hi ha brossa acumulada, encara que es tracti d'una zona que es neteja diàriament.
- **Reforç de la neteja en alguns punts específics:** han augmentat la freqüència de neteja en zones d'ús intensiu.
- **Reforç dels canals de comunicació amb el veïnat:** han organitzat reunions obertes i participatives amb el veïnat, tècniques municipals i l'empresa gestora dels serveis de neteja, que inclouen passejades pel barri amb el veïnat i comerciants. Indiquen que la percepció del servei de neteja que transmet la ciutadania és positiva, tot i que insisteixen en el fet que gran part de les incidències són el resultat de comportaments incívics.
- **Creació d'una taula comunitària amb un grup motor** per treballar el civisme i la convivència, especialment en relació amb les conductes incíviques.
- **Mapa de les zones del barri on es detecta més brutícia,** amb el suport de l'Associació de Veïns i Veïnes i el Servei Transforma't.
- **Execució d'una campanya de conscienciació,** amb cartelleria penjada pel barri, per informar sobre la importància de mantenir el barri net i les sancions en cas de no fer-ho.
- **Reforç de la presència de la GUB al barri,** per identificar i sancionar conductes incíviques.
- **Organització d'una jornada de civisme i convivència,** que va tenir lloc el dia 16 de novembre, amb diverses activitats com tallers a l'Escola Bon Pastor, xerrades, grups de neteja, recollida de brossa, xocolatada i tallers infantils.

Així, doncs, en gran part, la netedat en el barri té una relació directa amb la demostració de determinades conductes per part de la ciutadania. Convé apuntar que l'article 38 de la Carta de ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, disposa que **totes les persones tenen l'obligació d'utilitzar correctament els espais públics de la ciutat**, respectant, en tot cas, el dret que també tenen les altres persones d'usar-los i de gaudir-ne.

Després d'analitzar la informació facilitada pel Districte, podem dir que la intervenció dels responsables públics s'ajusta al que preveu l'article 12.2 de la Carta de ciutadania, en el sentit de **promoure accions cíviques que constitueixin un exemple de convivència i perseguir les actuacions de qui pertorbi indègudament la vida ciutadana.**

No podem deixar de banda la posada en marxa del pla Endreça, que té com a objectiu aconseguir l'excel·lència de l'espai públic de la ciutat. El pla preveu reforçar i ampliar el manteniment de l'espai públic i fomentar-ne el bon ús i la corresponsabilitat de la ciutadania.

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 del Districte de Sant Andreu és l'adequada pel que fa a les accions endegades per aconseguir la corresponsabilitat ciutadana en la neteja de l'espai públic. Pel que fa a l'Àrea de Serveis Urbans i Manteniment d'Espai Públic, la seva actuació ha estat ajustada a dret quant 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 aquesta mena de procediments.**

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

- **Recomanar a l'Àrea de Serveis Urbans i Manteniment de l'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.

Insistir en les recomanacions següents:

- **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.

**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