

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXES PRESENTADES PER DIVERSES PERSONES RELATIVES AL DRET A LA IGUALTAT I A LA DIVERSITAT (PERSONES MIGRADES I REFUGIADES)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

Durant els mesos de juny i setembre de l'any 2023, diverses persones van presentar queixes en aquesta Sindicatura en què exposaven el següent:

- En un cas, una persona veïna i usuària del Park Güell manifestava la seva queixa per l'increment de la presència policial al parc per tal d'impedir la presència de persones que exerceixen la venda ambulants.
- Considerava que es tractava d'un col·lectiu de persones respectuoses, educades i disposades a ajudar el veïnat que exercien aquella activitat com a mitjà de subsistència.
- Considerava que l'actuació tendent a expulsar del parc aquelles persones no era pròpia d'una societat inclusiva i no excloent de la qual ella formava part.
- Demanava que es revisessin i que busquessin solucions per permetre la presència de venedors ambulants al Park Güell, i percebia com a més perjudicial la imatge del parc amb una presència desproporcionada d'agents policials, ja que transmetien una imatge d'inseguretat i perill que no es corresponia amb la realitat.
- Posteriorment, arran de la difusió d'un vídeo a través dels mitjans de comunicació i les xarxes socials, diverses persones i entitats es van dirigir a la Sindicatura per denunciar un presumpte assetjament a les persones que exerceixen la venda ambulants no autoritzada a la ciutat de Barcelona, coincidint amb la posada en marxa de l'anomenat Pla Endreça.
- Segons els diferents escrits de queixa, es vivia amb preocupació la persecució policial, en algunes ocasions violenta, que patien les persones venedores, que

es troben en situació de vulnerabilitat. Qualificaven l'actuació municipal de racisme i classisme institucional, ja que únicament s'enfocava aquesta problemàtica des d'una òptica policial, sense que es desplegessin altres tipus de polítiques de suport a les persones afectades.

- Consideraven que campanyes d'aquest tipus fomenten un discurs d'odi antiimmigració i un menyspreu als drets humans de les persones migrants que es troben a la ciutat.
- A títol d'exemple, entre d'altres, citaven les actuacions que van tenir lloc el 12 d'agost a la platja de la Mar Bella, o el divendres 1 de setembre a la Rambla de Barcelona.

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 Prevenció i Seguretat i a l'Àrea de Drets Socials** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 4 de juliol i el 10 d'octubre de 2023, es va sol·licitar a aquests organismes la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

Els dies 8 de setembre, 4 d'octubre i 23 d'octubre de 2023 i 17 d'abril de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. Els escrits exposen l'actuació municipal davant el **fenomen de la venda ambulants no autoritzada a la ciutat**.

CONSIDERACIONS

1. El dret humà a la migració

L'article 13 de la Declaració universal dels drets humans (DUDH) garanteix la llibertat de moviment en disposar que tota persona té dret a circular lliurement i a escollir la seva residència en el territori d'un estat, i a sortir de qualsevol país, fins i tot del seu propi, i a retornar-hi.

Són moltes les causes que mouen les persones a abandonar els seus països d'origen per establir-se en altres on puguin trobar unes condicions de vida millors: fugida de conflictes bèl·lics, vulneració de drets fonamentals en els països d'origen, manca de seguretat personal o recerca d'oportunitats de vida.

Ara bé, tot i la DUDH, el dret a la mobilitat no és absolut, cal tenir present que cada país disposa de normativa pròpia en matèria d'immigració i règim de fronteres, per decidir qui pot entrar i quedar-se en el seu territori. Sense entrar a aprofundir, podem dir que avui dia, les lleis migratòries no ofereixen una resposta eficaç a tota la varietat de realitats i reptes que planteja la migració internacional.

Malgrat això, **tots els països estan obligats a garantir la dignitat humana de les persones i evitar que siguin discriminades, amb independència de la seva condició de migrant.** En el cas d'Espanya, com a país receptor d'immigració, l'article 10 de la Constitució reconeix les persones estrangeres com a titulars de drets fonamentals, com ara el dret a la dignitat i els drets inviolables inherents. En el reconeixement d'aquests drets, la Constitució no diferencia entre nacionals i estrangers, i únicament limita l'exercici de certs drets en funció de la seva vinculació amb l'estat, com ara el dret a la participació política.

L'article 10.2 de la Constitució afegeix que les normes relatives als drets fonamentals i les llibertats s'interpreten de conformitat amb la DUDH i als tractats i acords internacionals ratificats per l'estat.

Des d'aquesta Sindicatura, entenem que aquest dret humà a migrar ha estat consagrat a l'article 7.2 de la Declaració universal dels drets humans emergents.¹ Si bé ara no és el moment de fonamentar i argumentar la defensa d'aquest dret, sí que ens hem de posicionar no acceptant en cap cas cap argument que pretengui la seva criminalització.

2. El perfil de les persones que exerceixen el top manta a Barcelona

Es pot dir que la venda ambulants no autoritzada, popularment coneguda com a top manta, respon en gran part a la projecció internacional de la ciutat i a la gran afluència de turisme. Aquest fenomen té al darrere una realitat complexa i global, amb moltes arestes, de les quals destaca la situació administrativa de les persones venedores.

Es tracta d'una activitat exercida majoritàriament per persones migrades en situació administrativa irregular i, per tant, excloses del mercat laboral regularitzat, que es

¹ L'article 7.2. de la Declaració universal dels drets humans emergents (Monterrey 2007) estableix **el dret a la mobilitat universal**, que reconeix el dret de tota persona a migrar i establir la seva residència en el lloc de la seva elecció.

veuen abocades a la necessitat de treballar en l'economia informal com a mitjà de subsistència.

Pel que fa a la quantitat de persones que s'hi dediquen, l'informe municipal es refereix a un fort component estacional, de manera que no poden oferir dades tancades sobre el nombre de persones venedores en el territori de la ciutat. Tot i això, s'apunta que la concentració més gran de persones venedores es va produir el dia 18 de maig de 2023, amb un total de 391 persones, i que la concentració més baixa va tenir lloc l'1 d'octubre de 2023, amb un total de 218 persones. D'aquestes xifres resulta una mitjana diària de 296 persones fent l'activitat durant el període d'intervenció.

L'any 2015, l'Ajuntament de Barcelona va elaborar la "**Diagnosi social sobre el fenomen de la venda ambulante a la ciutat de Barcelona**"² a partir de les conclusions extreïdes de les intervencions que es van fer des del Servei de Gestió de Conflictes (SGC). Les conclusions d'aquest document, que encara són vigents, reflectien, entre altres qüestions, el perfil de les persones que exerceixen l'activitat del top manta.

El consistori detectava que la majoria de persones "manteres" tenien origen en països africans i indoasiàtics. Pràcticament tots havien fet un viatge migratori difícil i perillós, per al qual havien hagut de pagar preus elevats.

Majoritàriament es tracta d'homes, sense perfil delinqüencial, en franges d'edat relativament joves, que no superen la mitjana de 45 anys. Gairebé tots tenen poques perspectives de poder iniciar processos de regulació a curt i mitjà termini, malgrat residir en el territori espanyol des de fa entre un i cinc anys. Així doncs, podem dir que, **tot i tractar-se de persones que conviuen en el territori des de fa anys, no gaudeixen dels drets més bàsics**. La seva situació d'exclusió suposa la privació parcial o total dels circuits normalitzats d'accés als drets.

Coincideixen en la voluntat de gran part d'ells de quedar-se permanentment en el territori espanyol, aconseguir la regularització administrativa i poder accedir a les vies ordinàries d'accés al mercat laboral per tal d'abandonar la venda ambulante. Per això, alguns d'ells es trobaven en recerca activa de feina, que compaginaven amb la venda ambulante per tal de cobrir les seves necessitats bàsiques.

Es tracta d'un col·lectiu que, en general, **no reben atenció social ni perceben prestacions, i són poc usuaris dels serveis públics**. Aquesta mancança la

2

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/99301/1/diagnosivendaambulante.pdf.pdf>

supleixen amb la creació de xarxes de solidaritat entre ells, per donar cobertura a diferents situacions de necessitat en les quals es puguin trobar.

Creiem important assenyalar que **la solidaritat d'aquest col·lectiu s'estén més enllà de la protecció mútua**. No podem obviar que, durant la pandèmia de la covid-19, el Sindicat Popular de Venedors Ambulants va convertir la seva botiga en un taller de fabricació de mascaretes i bates d'ús mèdic, que van distribuir en diferents centres hospitalaris per lluitar contra el coronavirus, servir la ciutadania i cobrir les necessitats presents en aquella situació sanitària complicada. Així mateix, van crear un banc d'aliments solidari per distribuir menjar a les persones més necessitades.

El Sindicat Popular de Venedors Ambulants, propietari de la marca Top Manta, va néixer l'any 2017 amb l'objectiu de donar resposta a la manca d'oportunitats de feina per a les persones migrades en situació administrativa irregular. Es tracta d'un projecte d'autoocupació que s'utilitza per regularitzar la situació migratòria del col·lectiu de venedors ambulants. El Sindicat també treballa per transformar processos als quals s'enfronten els venedors, com ara la seva criminalització o la deportació.

En aquest apartat, i atès que una de les característiques destacades del perfil de la majoria de les persones que exerceixen la venda ambulant no autoritzada és la situació d'irregularitat administrativa en la qual es troben, creiem del tot oportú citar la **iniciativa legislativa impulsada pel moviment "Regularització ja"**. El dia 9 d'abril de 2024, el Congrés de Diputats va aprovar per majoria absoluta la presa en consideració de la ILP Regularització, que pot arribar a tenir conseqüències importants per procedir a iniciar procediments per regular la situació administrativa de gran part dels maners que hi ha a la nostra ciutat.

La proposta en qüestió té com a objectiu modificar la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, a fi que el Govern estableixi un procediment de regularització extraordinària de persones migrades que es trobin en territori espanyol abans del dia 1 de novembre de 2021. Aquesta mesura afectaria unes 500.000 persones migrades.

3. Sectors econòmics afectats per l'activitat del top manta

A Catalunya, la venda ambulant està regulada pel Decret 162/2015, de 14 de juliol, de venda no sedentària, que defineix l'activitat com aquella "que es du a terme en espais o vies de titularitat pública per un conjunt de professionals de la venda no sedentària, mitjançant instal·lacions desmuntables o transportables, dins dels perímetres i en els llocs degudament autoritzats i ordenats per l'ajuntament, de manera periòdica i preestablerta al llarg de tot l'any, i emparada per l'ordenança municipal corresponent".

L'article 4 es refereix a les **condicions per a l'exercici de la venda ambulant**, i assenyalava expressament que, **quan es tracti de venedors extracomunitaris**, han

d'acreditar disposar de permís de residència i de treball. Per tant, aquesta regulació no deixa espai a l'exercici de l'activitat per part de persones en situació administrativa irregular, que és el perfil majoritari dels venedors del top manta.

Alguns **sectors econòmics denuncien estar afectats negativament per l'activitat del top manta**. Apunten principalment dos aspectes: 1) la falsificació o imitació de productes de marca; i 2) la competència deslleial que exerceixen amb el comerç de proximitat.

1. Com veurem més endavant, **la falsificació de marques** està recollida a la Llei orgànica 10/1995, del Codi penal, com un delictes contra la propietat industrial. Al llarg dels anys en què s'ha estat exercint l'activitat del top manta, s'ha anat alimentant el discurs que al darrere hi ha entramats mafiosos o xarxes de crim organitzat que exploten i utilitzen les persones venedores, les quals, en tot cas, no deixen de ser víctimes. A aquesta conclusió també s'arriba en l'informe sobre el comerç irregular a la via pública elaborat pel Síndic de Greuges de Catalunya,³ o en les diferents jornades sobre venda ambulants organitzades per l'Ajuntament del Vendrell.⁴

En canvi, la "Diagnosi social sobre el fenomen de la venda ambulants a la ciutat de Barcelona", elaborada pel consistori l'any 2015, no arriba a la mateixa conclusió. Segons la Diagnosi, **no es detecten estructures de xarxa jerarquitzada i/o presència de màfies que explotin els venedors o que controlin la distribució dels productes**. A més, no només es venen productes de marques falsificades, sinó que també se n'ofereixen altres com imants, clauers, figures, mocadors, tovalloles o bijuteria, vinculats al mercat generat pel turisme. Aquest document indica que, en general, els venedors acostumen a adquirir la mercaderia de manera legal en polígons industrials de l'àrea metropolitana, i s'assenyala principalment el polígon industrial de Badalona Sud.

El consistori argumenta que, en aquesta matèria, és rellevant la denúncia de les persones perjudicades per poder iniciar accions que permetin l'impuls correcte de la causa. Afegeixen, però, que darrerament **no han rebut cap denúncia de persones perjudicades per aquesta qüestió**.

3

https://www.sindic.cat/site/unitFiles/4018/Informe%20comer%C3%A7%20irregular%20via%20publica_cat_ok.pdf

⁴ <http://www.elvendrell.net/jornada-sobre-el-top-manta-cid-927>

Així mateix, l'informe municipal assenyala que l'any 2023 la GUB no va dur a terme cap investigació criminal, atès que les xarxes que s'hi dediquen tenen derivades internacionals que ultrapassen les seves competències. Això no obstant, la resta de cossos policials amb competències en investigació criminal acrediten a les juntes locals de seguretat xifres relatives a intervencions de mercaderies falsificades al port de Barcelona i altres actuacions policials d'interès en la matèria, com ara inspeccions de magatzems.

En aquest punt, creiem necessari apuntar que **no es pot abordar la problemàtica del mercat de falsificació i la seva distribució únicament des de la perspectiva de la seva venda final a l'espai públic**, ja que es tracta de la darrera i més vulnerable baula d'una cadena.

2. Pel que fa al segon dels aspectes que poden afectar sectors econòmics, la **competència deslleial** d'aquesta activitat enfront d'altres d'autoritzades, l'**Autoritat Catalana de la Competència (ACC)**, arran d'un escrit formulat per l'entitat PIMEC en relació amb l'afectació de la venda ambulants il·legal respecte de la competència deslleial, va emetre la Resolució CO 137-2016,⁵ en la qual es recull, entre altres qüestions, el següent:

[...] aquesta administració no desconeix la problemàtica d'aquest fenomen i el repte que suposa poder-lo combatre. En aquest sentit, es pot pensar que, d'una banda, **cal atendre el col·lectiu de persones (els venedors del "top manta") en situació social molt precària o d'exclusió total**, cercant sortides laborals o, si és el cas, recursos i prestacions socials per a aquells que ho necessiten.

[...] De ben segur coincidirem que **combatre aquest fenomen requereix la intervenció decidida, en els nivells superiors de la cadena de distribució dels productes que es venen il·lícitament en la via pública, de les diferents administracions i poders públics**, cadascun en el marc de les seves respectives competències i responsabilitats (ja sigui: l'autoritat tributària, els controls duaners, les forces i cossos de seguretat, l'assistència social, la conscienciació social sobre el consum, etc.).

En la mateixa direcció apunta el document de diagnosi municipal ja citat, que, després d'entrevistar diverses persones encarregades d'establiments comercials, no defineixen els venedors ambulants com un col·lectiu conflictiu i assenyalen haver arribat a pactes verbals amb ells per no influir negativament en el desenvolupament de les activitats comercials.

L'estudi destaca la diversitat de percepcions de les persones treballadores, encarregades o propietàries de comerços, per a les quals, tot i que comparteixen una

⁵ https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/Resposta_Top-Manta_DEF.pdf

mateixa realitat, en alguns casos suposa una greu problemàtica i, en canvi, en altres no es percep com una situació rellevant. Al contrari. **La queixa principal d'aquests comerciants es refereix a dinàmiques de furts i robatoris en zones turístiques per part de persones no vinculades al col·lectiu de la venda ambulant.**

4. Incidència de l'exercici del top manta en la regularització administrativa de les persones venedores

Com hem apuntat anteriorment, les persones migrades que arriben al territori espanyol de manera irregular es veuen abocades a treballar al marge del mercat laboral regular a fi de poder cobrir les seves necessitats bàsiques. Una part important d'aquestes persones acaben exercint la venda ambulant no autoritzada en l'espai públic.

La venda ambulant no autoritzada es recull en diverses normatives, tant d'àmbit estatal com d'àmbit local, que legitimen l'ús de mesures punitives contra l'exercici de l'activitat, amb conseqüències de caràcter econòmic, penal i administratiu per a les persones venedores.

D'una banda, l'article 37.7 de la **Llei orgànica 4/2015, de protecció de la seguretat ciutadana**, tipifica com a infracció lleu l'ocupació de la via pública, i inclou en aquest supòsit l'ocupació de la via pública per a la venda ambulant no autoritzada.

D'altra banda, l'article 274.3 de la **Llei orgànica 10/1995, del Codi penal**, converteix la venda irregular de productes falsificats en un delicte que comporta penes de presó que poden anar dels sis mesos als dos anys i, per tant, l'existència d'antecedents penals.

Finalment, en l'àmbit local de la nostra ciutat, **l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic** de Barcelona dedica tres articles a regular el comerç ambulant no autoritzat d'aliments, begudes i altres productes, i la seva infracció suposa l'aplicació de sancions econòmiques:

Article 50. Normes de conducta:

1. És prohibida la venda ambulant en l'espai públic de qualsevol tipus d'aliments, begudes i altres productes, llevat de les autoritzacions específiques. En tot cas, la llicència o autorització haurà de ser perfectament visible.
2. Resta prohibit col·laborar en l'espai públic amb els venedors ambulants no autoritzats, amb accions com ara facilitar el gènere o vigilar i alertar sobre la presència dels agents de l'autoritat.
3. Es prohibeix la compra o l'adquisició en l'espai públic d'aliments, begudes i altres productes procedents de la venda ambulant no autoritzada.

Article 51. Règim de sancions:

1. Sens perjudici de la legislació penal, les conductes prohibides descrites en els dos primers apartats de l'article precedent són constitutives d'infracció lleu, que seran sancionades amb multa de fins a 500 EUR.
2. La conducta prohibida descrita en l'apartat 3 de l'article precedent és constitutiva d'infracció lleu, que se sancionarà amb multa de fins a 500 EUR.

Article 52. Intervencions específiques:

1. En els supòsits recollits en els articles anteriors, els agents de l'autoritat retiraran i intervindran cautelament el gènere o elements objecte de les prohibicions i els materials o els mitjans emprats. Si es tracta d'aliments o béns fungibles, hom els destruirà o els donarà la destinació que sigui adient.

En diverses ocasions, la Sindicatura ha traslladat al consistori el seu parer que **les ordenances municipals**, especialment la de mesures per fomentar i garantir la convivència en l'espai públic de Barcelona, **no poden incloure conductes que estan associades a persones vulnerabilitzades**. La qualificació d'infracció d'aquestes conductes contribueix, en gran part, a estigmatitzar i deshumanitzar el col·lectiu, alhora que reforça la seva marginació social, ja que estan ocupant l'espai públic com a persones migrades, però també com a persones racialitzades.

La infracció d'aquestes normatives per part de les persones migrades en situació administrativa irregular **té un impacte directe en la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, i el Reial decret 557/2011, de desplegament reglamentari de la Llei orgànica**. L'existència d'antecedents penals impossibilita l'obtenció del permís de residència, fet que porta les persones a la pèrdua d'expectatives de regularització, a la cronificació de la seva situació d'exclusió social i a quedar-se sense possibilitats d'accedir al mercat laboral i als drets socials. I, en cas de disposar de permís de residència, la comissió d'il·lícits penals pot comportar la resolució d'expulsió del país.

Per la seva banda, la comissió d'infraccions administratives també pot afectar negativament a l'hora d'elaborar l'**informe d'arrelament social**, com a via de regularització, que acrediti la seva integració social i els esforços d'integració a través de programes d'inserció sociolaborals i culturals.

Ara bé, **malgrat l'existència d'aquest marc jurídic i les conseqüències que comporta la seva aplicació, la pràctica de la venda ambulants no autoritzada no s'ha aconseguit erradicar a la ciutat**, probablement atès l'estat de necessitat en què es troben la major part de les persones que la practiquen.

5. Abordatge municipal des de la perspectiva de la gestió de l'espai públic

L'Ajuntament afronta aquesta situació com un conflicte vinculat directament a la gestió de la convivència en l'espai públic, tal com es desprèn de l'Ordenança municipal. Des d'aquesta perspectiva, lluny de ser eficaç per resoldre la problemàtica, considerem que s'està fomentant la discriminació i l'estigmatització envers aquest col·lectiu. En canvi, pel que fa a altres col·lectius diferents que ocupen i saturen l'espai públic sense disposar d'autorització, com podria ser l'intercanvi i la compravenda de cromos i similars que es produeix als voltants del Mercat Dominical de Sant Antoni, no consta que s'intervingui de la mateixa manera.

Si ens remuntem **a finals de l'any 2015**, després de l'elaboració del document de diagnosi citat al llarg d'aquesta resolució, l'Ajuntament va fer públic el document "**Estratègia d'inclusió per a persones que exerceixen la venda irregular al carrer a Barcelona**",⁶ amb un plantejament d'abordatge des d'una perspectiva social i participativa que, no per això, exclouïa la policia sobre el control de l'ús de l'espai públic.

Entre les accions plantejades en matèria de seguretat, es va anunciar l'entrada en vigor de l'Ordre de servei revisada de la Guàrdia Urbana de Barcelona, anomenada "Operació Victor Alfa", en substitució de l'anterior "Operació Mestral". L'Ordre fixava les **premisses d'intervenció d'acord amb els principis d'oportunitat, proporcionalitat i congruència**, per tal de garantir l'ús de l'espai públic i la convivència. Així mateix, preveia tres nivells d'actuació: un de preventiu, un davant de possibles conflictes lleus i un tercer quan hi havia risc imminent.

En el disseny de l'Operació Victor Alfa es va tenir en compte les aportacions del document de diagnosi pel que feia a la percepció que manifestaven els diferents col·lectius sobre els costos de seguretat. Els venedors manifestaven conèixer els dispositius policials, així com els seus horaris i maneres d'actuació. Alhora, manifestaven que la GUB no aplicava un protocol d'intervenció uniforme i que depenent dels agents rebien més o menys pressió i un tracte diferent.

En l'actualitat, segons informa el consistori a la Sindicatura, **les directrius que segueix la GUB** són, inicialment, la saturació policial de l'espai, entesa com una mesura preventiva per evitar la instal·lació de venedors ambulants a la zona d'actuació i evitar que es faci la venda no autoritzada.

Assenyalen que, per aconseguir aquest objectiu, s'utilitza personal uniformat que patrulla per aquells espais susceptibles de ser utilitzats pels venedors ambulants, com és l'interior del Park Güell i els seus voltants. Afegeixen que la venda ambulants al Park Güell i rodalies pot suposar un 8-10% de la venda ambulants de tota la ciutat, mentre que les intervencions que es fan en aquell espai representen un 5% del total de les que tenen lloc en el conjunt de la ciutat.

En el cas que els venedors ja hagin instal·lat a terra les seves parades ambulants no autoritzades, es mira de fer-los marxar. Per aconseguir aquest objectiu, també s'utilitza

6

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/86531/3/estrategiavendairregular.pdf>

personal uniformat que els faci recollir aquestes parades que ocupen part de l'espai públic i surtin de la zona.

En el cas concret del Park Güell, **s'ha incrementat el nombre de policies**, que ha passat de dos agents a quatre o sis des del mes de maig/juny, **amb la finalitat de generar una imatge de tranquil·litat i seguretat en aquell espai tan transitat per turistes**. I això malgrat que, com hem referit anteriorment, **el col·lectiu de venedors en cap cas suposa una problemàtica d'ordre públic vinculada amb la inseguretat ciutadana**. Al contrari. El col·lectiu és el principal interessat a desvincular-se d'aquesta imatge d'inseguretat, i col·labora en la protecció de la seguretat ciutadana davant de situacions de furtus i robatoris. Tal com apunten les persones promotores de la queixa, **l'actitud dels venedors és col·laborativa amb el veïnat i consideren la seva persecució com a impròpia d'una societat inclusiva i no exclouent**.

De fet, segons la informació facilitada pel consistori, fins a finals del mes d'agost del 2023, les trucades de la ciutadania denunciant la situació d'ocupació de l'espai públic per venda ambulants no autoritzada havien disminuït un 4% respecte del mateix període de l'any anterior.

L'Ajuntament manifesta que només en els casos en què hi ha reiteració de la venda s'utilitza personal policial no uniformat, juntament amb personal uniformat, amb la finalitat d'intervenir i **comissar el gènere objecte de la venda**, sempre seguint el protocol previst, que està definit en el punt 3.1.1 del procediment operatiu 31/17, de normes de conducta a l'espai públic: comerç ambulants no autoritzat d'aliments, begudes i altres productes.

El consistori afirma que es tracta d'una mesura eficaç, ja que suposa un obstacle directe per impedir la conducta infractora. Tot i això, no podem perdre de vista el seu paral·lelisme amb l'àmbit penal, com una mesura accessòria que s'utilitza per treure del mercat béns il·legals o productes perillosos.

Malgrat això, el comís de la mercaderia a persones venedores ambulants es duu a terme amb independència que es tracti de productes falsificats o d'imitació o d'un altre tipus de producte lícit. Així mateix, es comissen els diners de què disposen els venedors, amb les dificultats de saber quins procedeixen de la venda i quins no.

El consistori explica el protocol de comís que segueix, segons el qual s'emplena l'acta o denúncia mitjançant un PDA i s'intervé la totalitat del gènere en bosses precintades, i a l'acta o denúncia s'ha d'especificar el nombre total de precintes utilitzats. Ara bé, quan les circumstàncies no permetin fer una relació o un recompte del material, s'ha de fer constar a l'acta o denúncia que s'ha precintat la bossa amb el gènere en presència del venedor.

Segons fonts municipals, en algunes ocasions, segons les circumstàncies, es comissen els productes però no es precinta la bossa immediatament davant la persona venedora, sinó que es fa fora de la zona d'intervenció. Això ha portat a situacions com la de finals de l'any 2023, **quan es va suspendre de les seves funcions quatre agents de la GUB per apropiar-se indegudament de productes comissats als venedors del top manta**. Per tant, es tracta d'un procediment que amaga llacunes que cal corregir.

Arribats a aquest punt, la Sindicatura considera del tot necessari **dotar de més garanties les actuacions de comís en situacions en què les persones venedores no poden estar presents en la ressenya dels productes comissats**. Hauria de ser possible precintat en el moment del comís i, posteriorment, amb garanties, com podria ser l'enregistrament de l'actuació, inventariar tot el material comissat, a fi d'evitar que es reproduïxin situacions d'apropiació indeguda.

El col·lectiu de persones venedores del top manta s'havien fet ressò de l'apropiació indeguda per part d'alguns agents policials de productes comissats, però no ho havien denunciat formalment. En aquest punt, ens hem de referir a **la infradenúncia de les persones estrangeres en situació administrativa irregular quan són víctimes de delictes**, ja sigui per part de la ciutadania o de l'Administració. Aquesta situació ha estat molt ben analitzada en el projecte europeu Victims with Irregular Migration Status - Safe Reporting of Crimes (VISA RoC), liderat per la Universitat de Barcelona.⁷

Aquesta situació d'infradenúncia també l'ha posat de manifest el Defensor del Poble espanyol en diferents intervencions, arran de les quals ha constatat que el fet que un ciutadà estranger faci una denúncia policial de qualsevol naturalesa i acabi sent objecte d'un expedient sancionador i d'una possible expulsió per estar en situació irregular, té un efecte dissuasiu clar que posa en perill l'activitat punitiva de l'estat. En opinió del Defensor, aquest fet constitueix, a més, una vulneració de l'Estatut de la víctima del delictes i una fallida dels principis de proporcionalitat i de seguretat jurídica.

Tot i això, la Sindicatura entén que **la mesura de comís encara situa les persones venedores en una posició de més precarietat**. Els episodis d'enfrontament del col·lectiu amb els cossos policials s'han produït majoritàriament en defensa dels seus béns, per evitar el comís dels productes i del seu fruit. Precisament ha estat la notorietat d'aquestes intervencions i la seva difusió pels mitjans les que han mogut la ciutadania a demanar la intervenció de la Sindicatura en defensa del col·lectiu de persones venedores.

Pel que fa a la intervenció policial, segons informa el consistori, l'any 2022 es van denunciar un total de 33.970 infraccions relacionades amb la venda ambulants, i l'any

⁷ <https://www.safereporting.eu/ca/>.

2023, fins al mes de juny, s'havien denunciat un total de 12.852 infraccions. Segons informació que en el seu moment es va facilitar a la Sindicatura, el percentatge de pagament d'aquestes denúncies és d'un 3,46%. Aquestes dades **denoten la manca d'eficàcia de l'aplicació del procediment sancionador**, tant pel que fa a l'impagament de les multes com als efectes dissuasius que poden tenir. Malgrat que aquesta estratègia no ha donat bons resultats al llarg dels anys, es continua implementant de manera més intensiva en el marc del Pla Endreça impulsat pel consistori.

De fet, segons fonts municipals, d'ençà de l'entrada en vigor del Pla Endreça, les denúncies per venda ambulant s'han incrementat en més d'un 30%.

Així mateix, en l'àmbit policial s'exerceix una coordinació directa especialment amb la Policia Portuària i amb altres cossos policials per coordinar aspectes operatius de distribució territorial a fi d'evitar la presència de venedors i minimitzar, així, uns beneficis econòmics que podrien consolidar l'activitat. També s'ha cercat la col·laboració del Departament de Seguretat del Metro de Barcelona, i d'aquesta manera es poden combinar els recursos públics i privats per detectar prematurament les persones venedores i actuar abans que es manifesti la conducta prohibida a la via pública.

Des d'aquesta perspectiva centrada en l'àmbit de la seguretat, **tot i els esforços i els efectius policials que s'hi destinen, no s'aconsegueix erradicar el top manta**, ja que **no s'està incidint en les causes estructurals que el provoquen**. Ens convé recordar que les causes de vulnerabilitat s'han d'abordar des d'una triple dimensió: la **condició de vulnerabilitat** (ser vulnerable), la **situació de vulnerabilitat** (estar vulnerable, posant el centre en les barreres externes amb què es troba una persona) i la **posició de vulnerabilitat** (incidint en el paper de la persona o del col·lectiu en l'estructura de poder d'una societat; fet que comporta centrar-se en la participació en la presa de decisions, en el reconeixement social...). És en aquest sentit que la Sindicatura de Greuges de Barcelona considera que un abordatge només de caràcter policial no serveix per afrontar una realitat de caràcter estructural.

6. Abordatge municipal des de la perspectiva d'inclusió de les persones venedores

La diagnosi que en el seu moment va dur a terme el consistori confirma la **necessitat d'un abordatge social de la venda ambulant no autoritzada, i la necessitat de reforçar els itineraris d'inclusió** a través d'una oferta de suport en l'ocupació i de la intensificació de l'acompanyament en la regularització de la situació administrativa de les persones venedores del top manta.

Així, tenint en compte el resultat de la diagnosi, el consistori va elaborar el document citat anteriorment sobre l'estratègia d'inclusió per a persones que exerceixen la venda

irregular al carrer. Aquest document analitza la problemàtica del top manta i apunta línies de treball dirigides a combatre l'exclusió administrativa de les persones que exerceixen aquesta activitat, és a dir, a combatre l'arrel de la problemàtica. Les línies en qüestió pretenien l'abordatge integral, actuant des de diferents àmbits a partir de la detecció de les necessitats del col·lectiu.

En aquell moment, per detectar i conèixer quines eren aquestes necessitats del col·lectiu, l'Ajuntament va encarregar al Sindicat Popular de Venedors Ambulants **l'elaboració d'un cens del col·lectiu**, atesa la seva proximitat i la confiança que oferia aquesta entitat a les persones venedores. Va ser a partir d'aquest cens que es van promoure les actuacions municipals.

Ara per ara, segons es desprèn dels diferents informes que el consistori ha dirigit a la Sindicatura, es desconeix el nombre i les diferents situacions en què es troben les persones que es dediquen a l'exercici del top manta a la ciutat.

En aquesta línia, **es van revisar els circuits d'empadronament** per poder facilitar l'accés als drets de les persones, així com els processos de regularització administrativa. Precisament, per ajudar en aquest procés es va reforçar l'Oficina del Pla d'Assentaments Irregulars, en entendre que era el dispositiu municipal més àgil en aquells processos i que, a més, tenia canals de comunicació fluids amb la Delegació del Govern. Ara bé, en l'actualitat, com hem apuntat en altres resolucions de la Sindicatura,⁸ **la tramitació de l'empadronament a persones vulnerabilitzades no és àgil ni garantista, i no té uns canals clars**. Pel que fa a l'Oficina del Pla d'Assentaments Irregulars com a tal, no existeix en l'organigrama municipal actual.

Així mateix, **es van explorar diferents vies per facilitar l'accés al mercat laboral**, amb la posada en marxa de plans de formació i treball específics, la incorporació laboral de diverses persones als Serveis Socials per fer tasques de mediació i traducció, la seva contractació per dur a terme tasques de rehabilitació d'escoles públiques, i la creació d'una cooperativa de venda i comerç, donant suport a l'autoorganització del col·lectiu en l'exercici d'una activitat social i solidària.

El conjunt d'aquestes accions municipals va donar com a resultat la regularització de desenes de persones que exercien el top manta en aquells moments.

Ara, la intervenció des de la perspectiva social que du a terme el consistori també es fa a través de l'SGC, que disposa d'un equip especialitzat per a l'abordatge de la venda ambulants no autoritzada (EAVANA).

⁸ <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/135457>

Segons informa el consistori, l'**EAVANA té definits tres objectius generals:**

- **Detecció i abordatge de les situacions de vulnerabilitat social de les persones venedores** amb intervenció social en l'àmbit individual i de la valoració de les possibilitats individuals per a la regularització administrativa i el procés vinculat. Paral·lelament, incorporar de manera sistematitzada intervencions de limitació de conductes relatives a la venda ambulants, prioritàriament en les situacions en què aquesta esdevingui un impacte negatiu per a la convivència o pugui originar situacions de conflicte.
- **Actuar com a observatori** amb la recollida sistemàtica del volum de venedors amb activitat a la ciutat: seguiment de les oscil·lacions i fluxos que es puguin produir, localitzacions existents a l'espai públic, tipologia d'activitat desenvolupada, productes de venda i possible impacte en la convivència. Així mateix, s'inclou una actualització del perfil de les persones venedores ambulants (col·lectiu diana) amb recollida d'indicadors individuals i de descripció de la dinàmica de venda, incloent-hi el contacte amb les persones compradores i la recollida d'indicadors relatius a les dades de perfil i tipus de compra.
- Fer **mediació en les possibles situacions de conflictes** quan aquestes restin actives i puguin estar vinculades a l'enfrontament entre persones venedores amb relació al desenvolupament de l'activitat dins d'un territori, entre persones venedores i compradores, entre persones venedores i veïnat, entre persones venedores i comerços, i entre persones venedores i professionals de serveis (cossos policials, agents de seguretat privada, etc.).

El consistori concreta que, actualment, l'EAVANA desenvolupa la seva activitat en un total d'onze espais arreu de la ciutat: al districte de Ciutat Vella, l'equip actua a les platges de Ciutat Vella, el front marítim / Maremàgnum, el passeig de Joan de Borbó, les Rambles i el parc de la Ciutadella / Arc de Triomf. A l'Eixample, a la plaça de Catalunya, el passeig de Gràcia i la Sagrada Família. A Sants-Montjuïc, a les Fonts de Montjuïc. A Gràcia, al Park Güell. I a Sant Martí, a les platges de Sant Martí.

L'Ajuntament assenyala que l'EAVANA es relaciona de manera habitual amb grups o representants dels venedors, que esdevenen figures referents del col·lectiu. En les prospeccions als espais, i mitjançant aquestes figures referents, es comparteix informació d'interès i es recullen les preocupacions i demandes del col·lectiu.

En el marc del Pla d'intervenció del 2023, des de l'EAVANA es va contactar amb un total de 382 persones venedores, de les quals 363 van acceptar el contacte.

L'Ajuntament afegeix que, quant a les coordinacions que es puguin mantenir amb altres serveis o àrees municipals en l'abordatge d'aquest fenomen, **hi ha establert**

una coordinació en l'àmbit de la seguretat a partir de reunions quinzenals entre els mesos d'abril i octubre amb la GUB, i també amb la Policia Portuària. En aquestes coordinacions es comparteixen informacions significatives respecte al desenvolupament de la venda ambulants i de propostes d'abordatges de les possibles incidències ocorregudes.

Especifiquen que també es desplega un contacte i una coordinació amb altres serveis com: serveis socials bàsics de territori, Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER), Barcelona Activa, OND, Sindicat de Manters, i Serveis de Prevenció i Convivència. Fruit d'aquestes coordinacions, es va donar assessorament jurídic a 35 persones, es van derivar 7 persones al programa PRÒXIM de Barcelona Activa, d'inserció laboral, i es va coordinar un cas de demanda de retorn voluntari amb el SAIER.

Igualment, l'EAVANA celebra sessions grupals amb els venedors sobre temàtiques diverses, com ara d'informació, assessorament i acompanyament en l'àmbit jurídic entorn de la Llei d'estrangeria i els procediments de regularització administrativa, o per al foment del coneixement i la defensa dels seus drets a través de sessions amb l'OND o vies de protecció davant les possibles vulneracions que puguin patir. Durant l'any 2023, es van dur a terme 4 sessions grupals en les quals van participar un total de 81 persones.

Malgrat aquesta intervenció des de l'àmbit social, la Sindicatura evidencia que, tot i la recollida de dades i informació de la situació per part de l'EAVANA, **la gestió actual no es planteja ni ha posat en marxa instruments i mesures específiques per abordar les causes estructurals i combatre les vulnerabilitats socials derivades de l'exclusió administrativa, ni per facilitar oportunitats laborals al col·lectiu**, a fi que puguin reconstruir els seus itineraris vitals.

Convé recordar que es tracta d'un **col·lectiu que es regeix per principis de solidaritat i ajuda mútua** que supleixen el suport públic a les necessitats més bàsiques de subsistència (alimentació i allotjament). Per aquest motiu, no acostumen a utilitzar recursos socials. **La seva problemàtica principal rau en la manca de regularització administrativa, que els expulsa del mercat laboral.**

Tot i les limitacions de la intervenció social, en anys anteriors l'Ajuntament de Barcelona va abordar el conflicte des de l'òptica dels drets de ciutadania, i va implementar una sèrie de mesures que, encara que eren insuficients per resoldre la situació, van permetre la inclusió social i la regularització de diverses persones del col·lectiu del top manta. Situació que no s'està donant en aquests moments, en els quals, tot i la intervenció del servei específic de l'EAVANA, es desprèn que una part important de les seves actuacions continuen enfocades a l'abordatge de la problemàtica des dels efectes que produeix l'ocupació no autoritzada de l'espai públic.

7. La necessària coordinació interadministrativa

En el fenomen de la venda ambulat no autoritzada no es poden obviar les **limitacions competencials de l'Administració local** per regular aquest fenomen i incidir sobre les principals causes que col·loquen les persones venedores en una situació d'exclusió social.

D'acord amb l'article 149.1.2 de la Constitució espanyola, l'estat té la competència exclusiva en matèria de nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil. Les competències exclusives en matèria d'immigració i estrangeria defineixen les normes d'entrada i residència, però les qüestions d'integració i acollida van més enllà d'això. Les competències de la Generalitat, sense afectar les de l'Estat, desenvolupen normes i instruments per garantir drets i serveis que ajudin a la integració i la inclusió de les persones migrades. I en aquest context, malgrat les incerteses competencials que hi pugui haver en algunes ocasions, els ens locals continuen sent clau per garantir la bona acollida, la incorporació i la participació de les persones migrades en les ciutats.

Davant d'aquesta distribució competencial, **es fa del tot necessari abordar el fenomen en la seva especificitat amb una bona coordinació multinivell i multisectorial de totes les administracions públiques implicades.**

Aquesta coordinació interadministrativa ja es va intentar l'any 2019, quan l'Ajuntament va impulsar un pla integral en totes les administracions per abordar la venda ambulat irregular des de tots els àmbits. En aquell moment, el consistori exposava la necessitat de disposar d'un pla integral al voltant de quatre grans eixos: intervenció en l'espai públic tant policial com des de la intervenció de professionals de l'àmbit social; intervenció policial en la cadena d'importació i distribució de mercaderia a la venda; alternatives sociolaborals per a les persones venedores, i explorar vies de regularització d'aquestes.

La manca de permisos de treball i de residència constitueixen el principal factor de risc d'exclusió que pateixen i l'impediment més important a l'hora d'aconseguir un sistema de vida estable i segur.

La Sindicatura es referma en la idea que l'abordatge de la venda ambulat irregular no es pot fer únicament des de l'òptica punitiva per l'ocupació de l'espai públic, ja que aquesta només fa que agreujar la situació. Necessàriament, ha de passar per la implementació d'instruments i mesures més àmplies i coordinades entre les diverses administracions públiques (estatal, autonòmica i local), ja que serà la manera de poder posar fi a aquesta situació de marginació i deshumanització del col·lectiu.

A títol de conclusió:

- La Declaració universal dels drets humans garanteix la llibertat de moviment de les persones. Això malgrat que els estats conserven la seva sobirania per decidir qui pot entrar i quedar-se en el seu territori.
- La venda ambulants no autoritzada, coneguda popularment com a top manta, l'exerceixen principalment persones en situació administrativa irregular. Gran part d'elles, amb poques expectatives de regularització administrativa a curt o mitjà termini.
- Existeix un marc normatiu estatal, autonòmic i local que prohibeix la venda no autoritzada a l'espai públic, amb conseqüències directes per a la regularització de les persones que exerceixen l'activitat. Tot i les greus conseqüències de l'incompliment de la normativa, aquest marc normatiu no només no s'ha demostrat eficaç, sinó que comporta l'increment de l'estigmatització del col·lectiu, així com la cronificació de la situació de vulnerabilitat que pateix.
- La "Diagnosi social sobre el fenomen de la venda ambulants a la ciutat de Barcelona" analitza el perfil de les persones que exerceixen l'activitat, descartant un perfil delictiu i l'existència de xarxes delinqüencials que les exploten. El document posa l'accent en les dificultats que troben les persones venedores per poder regularitzar la seva situació administrativa i accedir al mercat laboral regular.
- Alguns sectors econòmics manifesten estar afectats negativament per l'activitat del top manta, principalment per dos aspectes: la venda de productes de falsificació o imitació, i la competència deslleial que exerceixen sobre el comerç de proximitat. Tot i això, pel que fa al primer aspecte, la GUB no ha rebut cap denúncia de persones perjudicades, ni ha dut a terme investigacions criminals. En relació amb el segon, hi ha un pronunciament de l'Autoritat Catalana de la Competència que apunta a l'abordatge integral i interadministratiu del fenomen del top manta.
- Barcelona, en el seu moment, va apostar per un abordatge integral del fenomen del top manta, a través de la implementació de mesures tendents a la integració social i laboral del col·lectiu, encaminades a la regularització administrativa. Això sense deixar d'exercir mesures de control de l'activitat a l'espai públic.
- En l'actualitat, el consistori no està aplicant mesures específiques per abordar les causes estructurals del fenomen del top manta. Ara per ara cobren més pes les mesures municipals de caràcter punitiu, dirigides al control de l'activitat a l'espai públic, que les mesures destinades a reforçar la inclusió de les persones que exerceixen l'activitat.

- Més enllà de la coordinació entre els diferents cossos policials, és necessària la coordinació de les diferents administracions públiques amb competències en la matèria, a fi d'articular mecanismes que incideixin en tots els àmbits de la venda ambulat irregular.

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 supervisar les actuacions de l'Administració municipal. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Àrea de Prevenció i Seguretat i de l'Àrea de Drets Socials no és suficient per garantir els drets humans de proximitat del col·lectiu que exerceix la venda ambulat irregular coneguda com a top manta, ja que la gestió d'aquest fenomen no està abordant les causes estructurals que l'ocasionen, i les polítiques que s'estan aplicant són principalment reactives i poden estigmatitzar les persones venedores i cronificar la seva situació d'exclusió.**

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

- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials** que promogui i impulsi una taula amb representació de tots els actors de la ciutat, per abordar la venda ambulat des de tots els àmbits i constituir un espai de diàleg que faciliti l'abordatge integral de la situació de les persones que exerceixen el top manta a la ciutat.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials** que valori la possibilitat d'encarregar l'elaboració d'un cens de les persones que practiquen la venda irregular, a fi de tenir un coneixement més rigorós dels perfils i les necessitats del col·lectiu.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials** que es reactivin programes estratègics específics dirigits a intervenir de manera integral la situació de les persones que exerceixen el top manta, en el marc de les competències municipals.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials** que impulsi el diàleg amb altres administracions públiques per tal d'actuar sobre les causes estructurals del fenomen de la venda ambulat irregular, que superen les competències municipals.

- **Recomanar a la Tinència d'Alcaldia de Prevenció, Seguretat, Convivència i Règim Interior** que, a través de la Direcció de Serveis de Coordinació de Contractació Administrativa, s'explorin vies per fomentar l'ocupació de persones venedores del top manta a través de la contractació administrativa, com un objectiu social d'interès general, a fi de poder regularitzar aquelles persones que compleixin els requisits per accedir a l'arrelament social.
- **Recomanar a la Tinència d'Alcaldia de Prevenció, Seguretat, Convivència i Règim Interior** que, mentre no s'apliquin mesures específiques per al col·lectiu del top manta, les actuacions policials siguin principalment de caràcter preventiu, evitant la imposició de mesures punitives o repressives que cronifiquen encara més la situació de les persones venedores.

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.