



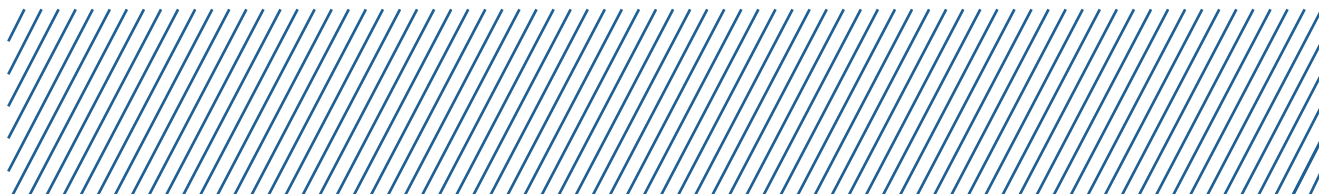
ESPAI PÚBLIC I DRET A LA CIUTAT: ANÀLISI DE L'ORDENANÇA DE CONVIVÈNCIA DE BARCELONA

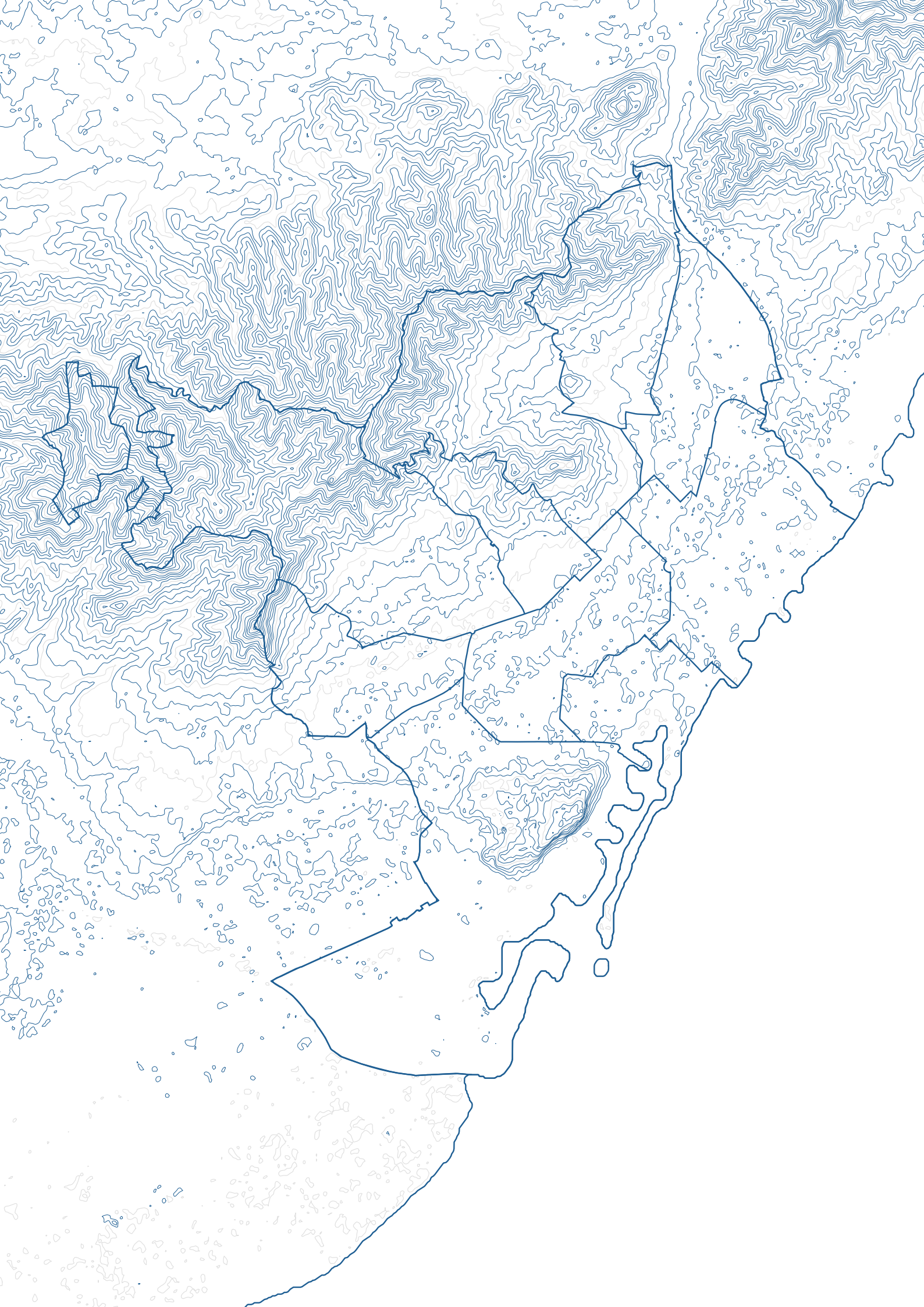


**SINDICATURA
DE GREUGES
DE BARCELONA**

ESPAI PÚBLIC I DRET A LA CIUTAT: ANÀLISI DE L'ORDENANÇA DE CONVIVÈNCIA DE BARCELONA

**SINDICATURA
DE GREUGES**
DE BARCELONA





INFORMACIÓ GENERAL

**Adreça:**

Ronda de Sant Pau, 45.
Barcelona 08015

**Telèfon:**

934 132 900

**Fax:**

934 132 910

**Web:**

www.sindicaturabarcelona.cat

**Correu electrònic:**

sindicaturabarcelona@bcn.cat

XARXES SOCIALS

**Twitter:**

@sindicaturabcn

**Instagram:**

@sindicaturabcn

**Telegram:**

@SindicaturaBarcelona

**TikTok:**

@sindicaturabcn

Síndic de Greuges:

David Bondia García

Directora adjunta:

Eva García Chueca

Cap de gabinet:

Oriol Puig i Morant

Prensa i comunicació:

Pablo Monfort León

Administració:

Vicky Fernández Carrasco

Mercedes Tello Díaz

Esther Tresserra Salvador

Assessoria tècnica i jurídica:

Pilar Aldea Lacambra

Paula Arce Becerra

Rosina Fernández Vázquez

Patricia Mestre García

Maria José Núñez Serres

Francesca Reyes Pozo

Elisa Salichs Asturias

Montserrat Saltó Oliva

© Imatges:

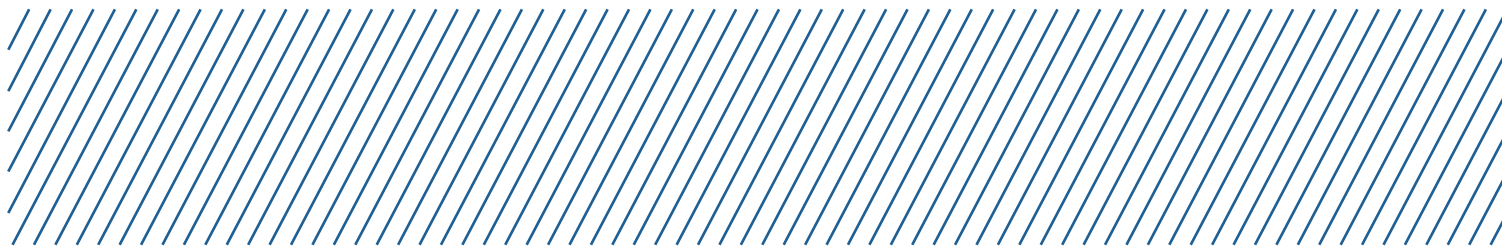
Sindicatura de Greuges de Barcelona; Direcció de Serveis de Comunicació Digital, i Direcció d'Imatge i Serveis Editorials.



**SINDICATURA
DE GREUGES
DE BARCELONA**

ÍNDEX

Índex	6
Presentació institucional	9
1. INTRODUCCIÓ: ESPAI PÚBLIC I CONVIVÈNCIA EN EL MARC DELS DRETS HUMANS, EL DRET A LA CIUTAT I ELS OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE (ODS)	15
2. OBJECTIU DE L'INFORME I METODOLOGIA	27
2.1. Objectiu principal	28
2.2. Metodologia	29
3. ALGUNES DEFINICIONS	33
4. L'ORDENANÇA DE MESURES PER FOMENTAR I GARANTIR LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA A L'ESPAI PÚBLIC DE BARCELONA	41
4.1. Una mica d'història	42
4.2. Els anys previs a l'Ordenança. El pla per la promoció del civisme de 2003	44
4.3. El context	50
4.4. L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona	58
4.5. Modificacions i decrets vinculats a l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona	66
5.- L'ORDENANÇA DELS USOS CIUTADANS DE L'ESPAI PÚBLIC	77
6. L'APLICACIÓ DE L'ORDENANÇA. UNA TRIANGULACIÓ	83
6.1. Algunes dades de l'aplicació	84
6.2. Una visió integral sobre l'aplicació de l'Ordenança	92
6.3. Servei d'intervenció sobre la desigualtat de l'espai públic	96
7. EL PLA ENDREÇA	101
8. EL PROCÉS DE PARTICIPACIÓ	109



9. #SUPERILLA BARCELONA	121
10. LES ALTRES ORDENANCES	137
10.1. L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Granada	138
10.2. El Regolamento di Polizia Urbana	141
10.3. La Llei d'ordenança de 1993	144
11. CONCLUSIONS I PROPOSTES	149
11.1. Resum	150
11.2. Propostes	156
ANNEXOS	163
Annex 1	165
Annex 2	167





PRESENTACIÓ INSTITUCIONAL

Us presentem l'informe elaborat per la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre la modificació de la vigent *Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona*. Donat que fa gairebé 20 anys de la seva aprovació i que la nostra societat i la nostra ciutat han viscut manifestes transformacions, és evident que cal fer mans i mànigues per emprendre aquesta actual i necessària reforma.

En aquest estudi **no pretenem proposar una redacció alternativa** del contingut de la modificació de l'Ordenança que s'està impulsant actualment des del govern municipal. Som conscients que aquesta **no és la nostra funció ni la nostra competència**. Únicament volem assenyalar alguns aspectes que considerem que s'haurien de tenir en compte a fi i efecte d'adoptar una normativa que pugui ser pionera, no només a l'estat espanyol, com ho va ser la del 2005, sinó també a escala internacional.

Hem elaborat el present estudi des de la **prudència**, virtut que està formada per tres components: memòria del passat, intel·ligència del present i providència del futur. És a dir, tenint una visió estratègica, ponderant les alternatives i incorporant un pensament creatiu. És per aquest motiu que fem una anàlisi històrica del seu origen i de la seva adopció; un sondatge de la seva aplicació i del procés actual de reforma, i, finalment, **un seguit de propostes que s'articulen en quatre eixos**: l'objecte i àmbit d'aplicació; la diversitat dels usos de l'espai públic; les actuacions preventives, i les mesures d'execució.

L'objectiu d'un instrument d'aquest tipus és fer possible la protecció d'un **bé jurídic**, la **convivència**, i que té a l'**espai públic com a bé comú** on aquesta es duu a terme. Si bé la ciutat és un indret complex, ple de contradiccions i ambigüitats, quan ens referim a la convivència en aquest espai volem distingir clarament que en l'àmbit de la ciutat, l'entorn construït és una cosa, i com la gent l'habita n'és una altra. Com posa de manifest Richard Sennett, la ciutat vol dir dues coses diferents: d'una banda, un lloc físic, i de l'altra, una mentalitat formada a partir de percepcions, conductes i creences. La llengua francesa resol aquesta distinció fent servir dues paraules diferents: *ville* i *cit *.



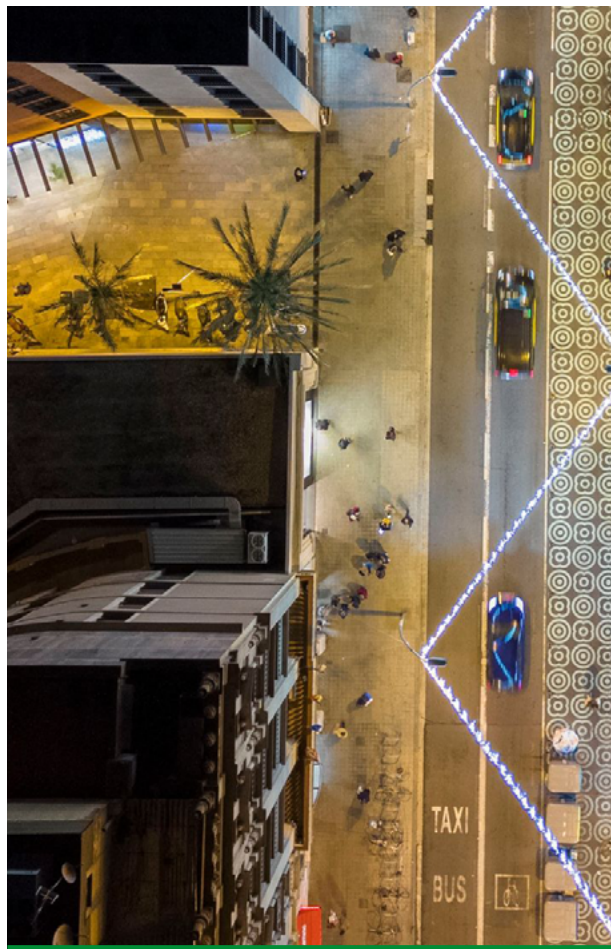


És en referència a aquesta *ciutat* que ens cal reivindicar la necessitat de protegir un bé jurídic com és la convivència, però aquesta protecció no es pot fer només a base de regulació i reglamentació. La manera com la gent vol viure i vol conviure no pot venir determinada només per normes. En tot cas, sí que s'hauria d'establir quins són aquells actes o omissions que poden posar en risc la cohabitació, és a dir, aquells actes d'incivisme que han de ser sancionats.

Dit això, la pretensió d'eliminar les conductes incíviques tampoc pot comportar l'estigmatització d'aquelles persones o col·lectius que, per qüestions de desigualtat social, es veuen abocades a ocupar i desenvolupar determinades activitats a l'espai públic. Col·lectius i persones que s'enfronten a **diverses causes de vulnerabilitat de caràcter estructural**, que en cap cas es corregiran mitjançant mesures de caràcter punitiu, com ja va advertir l'any 2005, la síndica de greuges de Barcelona, Pilar Malla.

Com podreu percebre del nostre estudi, que ha estat coordinat per l'investigador José Mansilla per encàrrec de la Sindicatura, **advocuem per excloure de qualsevol regulació sobre la convivència a persones i col·lectius que requereixen altres tipus d'acompanyaments i accions institucionals i socials**. Considerem que, en aquests casos, cal fer un abordatge a les causes de vulnerabilitat 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...).

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona considerem que les complexitats inherents i pròpies de la convivència a l'espai públic no es poden plantejar des del conflicte. Aquesta o qualsevol qüestió de ciutat abordada des del conflicte ens condueix a entendre que sempre hi haurà un guanyador i un perdedor. Els reptes propis de les nostres ciutats, i especialment els de convivència a l'espai públic, s'han d'examinar tenint en compte els **problemes** que es plantegen, aportant possibles **solucions** i buscant les compatibilitats. Per tant, **no hem de treballar amb el conflicte, sinó amb els problemes i les solucions**, que si poden ser consensuades, millor. Cal **substituir l'afany de vèncer per l'afany de solucionar**. Aquest hauria de ser un dels paràmetres-guia de qualsevol modificació de l'ordenança del 2005.





Dit això, considerem que també seria pertinent tenir en compte tres aspectes que tenen incidència en aquesta reforma: en primer lloc, abans d'adoptar una redacció definitiva, s'hauria de fer seguiment dels treballs sobre la **proposta de Llei de Seguretat Ciutadana que s'estan desenvolupant en el Congrés dels Diputats** i esperar a la seva possible aprovació definitiva; en segon lloc, **pensar en clau metropolitana** i coordinar amb altres municipis les possibles mesures sobre la convivència a l'espai públic. Finalment, **cal obrir un espai de seriosa reflexió sobre els processos de participació ciutadana**, donat que moltes vegades només serveixen per legitimar decisions ja predeterminades.

Un tema que s'hauria de sospesar, que no es va fer en l'actual regulació vigent ni en l'intent de modificació de l'any 2017, és una decidida aposta per la **corresponsabilitat**. És a dir, per la implicació de la ciutadania en el manteniment de la qualitat dels espais públics i en els seus usos socials. **De la mateixa manera que s'ha teoritzat i s'ha posat en pràctica el concepte de dret a la ciutat, caldria fer el mateix amb el deure a la ciutat**. Significat que fora bo desenvolupar, de forma pedagògica i no només punitiva, en aquesta nova Ordenança de convivència.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, com a institució supervisora però també col·laboradora amb l'Ajuntament, entenem que la responsabilitat de fer i construir *ciuté* no només correspon al govern municipal i l'oposició, sinó també a la ciutadania i a les institucions defensores dels drets humans de proximitat com pot ser la nostra. És per aquest motiu que, sobretot guiats per la virtut de la prudència, presentem aquest informe amb les corresponents propostes constructives.



David Bondia García
Síndic de Greuges de Barcelona





1. INTRODUCCIÓ

ESPAI PÚBLIC I CONVIVÈNCIA EN EL
MARC DELS DRETS HUMANS, EL DRET
A LA CIUTAT I ELS OBJECTIUS DE
DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE (ODS)

Durant algun moment de l'any 2007, per primera vegada en la història, la població urbana mundial va superar en nombre la població rural. Més del 50% de la població del planeta vivien en ciutats. Segons dades del Banc Mundial⁽¹⁾, només 13 anys després, en una clara mostra del dinamisme i el creixement dels contextos urbans, aquesta xifra va assolir el 56%, mentre que s'espera que el 2050⁽²⁾ set de cada deu persones visquin en urbs. Per si sols, aquests números mostren la realitat inapel·lable de la nostra vida en un *planeta urbà*.

L'horitzó que obria aquest procés d'*urbanització global* ja va ser destacat i articulat per Henri Lefebvre el 1968 mitjançant la publicació del seu llibre *El dret a la ciutat*⁽³⁾. Per a aquest filòsof francès, la realitat de les societats de finals del segle XX i principis del XXI estaria determinada fortament no només per dinàmiques d'industrialització cada vegada més grans, sinó per uns processos d'urbanització que plantejarien nous desafiaments, però també immenses possibilitats de realització per a l'ésser humà. Per Lefebvre, el dret a la ciutat era, més aviat, un *superdret*, és a dir, una manera d'entendre les relacions socials en l'àmbit de la ciutat, encara que no només, de manera desmercantilitzada, autotèlica (com un fi en si mateixes) i emancipadora. El seu inicial caràcter abstracte i poc definit ha permès a diferents autors puntualitzar i concretar aquest dret, però també a diverses institucions, instàncies i organismes intentar sistematitzar-lo com a idea de justícia i ordre. Entre els primers, tenim el geògraf David Harvey, que va definir el dret a la ciutat com aquell que permetria “canviar-nos a nosaltres mateixos canviant la ciutat”⁽⁴⁾, mentre que entre els segons, podem citar la *Carta Europa de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat*, adoptada a Saint-Denis l'any 2000, quan assenyalava a la ciutat com aquell “espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants que tenen dret a trobar les condicions per a la seva realització política, social i ecològica, la qual cosa comporta assumir també deures de solidaritat”⁽⁵⁾, o, la més recent, *Nueva Agenda Urbana*, que en el paràgraf 11 comparteix:

“L'ideal d'una ciutat per a tothom, referint-nos a la igualtat en l'ús i el gaudi de les ciutats i els assentaments humans i buscant promoure la inclusivitat i garantir que tots els habitants, tant de les generacions presents com futures, sense discriminació de cap tipus, puguin crear ciutats i assentaments humans justos, segurs, sans, accessibles, assequibles, resilents i sostenibles i habitar en ells, a fi de promoure la prosperitat i la qualitat de vida per a tothom”⁽⁶⁾.

(1) Banc Mundial (BM). Per a més informació, vegeu: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

(2) Panell de les Nacions Unides per al Canvi Climàtic. Per a més informació, vegeu: <https://unfccc.int/es/node/627033>

(3) Lefebvre, H. (2018). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

(4) Harvey D. (2005). *El derecho a la ciudad*. NLR, 53, pàg. 23.

(5) “Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat”. Per a més informació, vegeu:

<https://www.idhc.org/arxius/recerca/CartaEuropea.pdf>

(6) ONU-Habitat (2016). *La Nueva Agenda Urbana*. Per a més informació, vegeu: <https://bit.ly/3EtZzWv>



La importància de les ciutats ha estat, i continua sent, recollida pels informes, les propostes i programes, no només dels estats, regions i municipis, sinó també de les agències multilaterals i organitzacions d'àmbit global. L'Organització de les Nacions Unides (ONU), en els seus objectius de desenvolupament sostenible (ODS), aprovats el 2015 i amb una ràtio d'acció temporal de 15 anys, fins al 2030, recollia per primera vegada de manera exclusiva un objectiu, el número 11, centrat en el món urbà: *Aconseguir que les ciutats siguin més inclusives, segures, resilients i sostenibles*⁽⁷⁾.

Les polítiques centrades en l'establiment d'objectius, quantificables i avaluable per regions i països, han suposat tot un avenç diferencial en els acords internacionals presos en l'àmbit de l'ONU. Després de l'experiència dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM), els ODS perseguien unir metes específiques, pragmàtiques i destacables amb un termini raonable de temps, un pressupost que tendís cap al 0,7% de la renda nacional bruta (RNB) dels països membres signants dels acords, i un conjunt de polítiques d'ajuda i col·laboració internacional que permetessin assolir-los. Entre aquestes metes podem trobar: assegurar l'accés de totes les persones a habitatges i serveis bàsics; proporcionar accés a sistemes de transport segurs, sostenibles i assequibles; augmentar la urbanització inclusiva i sostenible; salvaguardar el patrimoni cultural i natural; reduir les morts causades pels desastres; reduir l'impacte ambiental negatiu de les ciutats; proporcionar accés universal a zones verdes i espais públics segurs; donar suport als vincles econòmics, socials i ambientals positius entre el món urbà i el rural; promoure la inclusió, l'ús eficient dels recursos i la mitigació del canvi climàtic, i proporcionar l'assistència financera i tècnica necessària per poder dur-los a terme als països que ho reclamin. Per primera vegada, a més, aquests objectius no només afectaven els denominats països empobrits, del sud global o *subdesenvolupats*, sinó a la totalitat dels estats signants de l'Agenda per al desenvolupament sostenible (ADS)⁽⁸⁾.



(7) Val a dir que els anteriors Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (2000-2015), que eren únicament vuit, no incloïen un àmbit específic dedicat a les ciutats. Per a més informació, vegeu: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

(8) Per a més informació, vegeu: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

El creixement de la població urbana no es deu exclusivament a qüestions demogràfiques internes, és a dir, d'increment de la població urbana global —7,8 mil milions de persones per a l'any 2021— sinó també a les migracions i la seva concentració al voltant de les ciutats. Tal com és possible inferir de la mateixa ambició de l'Acord, diverses de les metes establertes per l'objectiu 11 es troben relacionades íntimament amb la gestió de l'increment de la complexitat i la necessitat d'integració de les poblacions que habiten i habitaran les ciutats. Garantir l'accés dels ciutadans a un habitatge digne, a un sistema de transport adequat i sostenible i a un espai públic, carrers i places, jardins, parcs i altres, de manera segura, inclusiva i accessible, forma part de les estipulacions recollides pels ODS, cosa que hauria de ser element d'actuació per part dels poders públics a través de les competències respectives organitzades d'acord amb la seva arquitectura institucional.

FIGURA 1. OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE (ODS).



Font: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible



Els anomenats països enriquits, països del nord global o *desenvolupats*, mantenen algunes característiques especials en l'avenç del compliment d'aquests objectius. Unes característiques que es troben vinculades al fet que la mateixa dinàmica social i econòmica global empeny cap a les seves urbs no només ciutadania del seu propi territori intrafronterer, sinó migrada, regular i irregular, que és atreta per les possibilitats de millora i promoció vital, per fugir de contextos de pobresa extrema o conflicte, o simplement per buscar reunir-se amb els seus familiars o mantenir certes expectatives individuals o col·lectives de progrés. Però, com s'ha comentat, a aquesta migració provinent de contextos geogràfics empobrits, cal sumar-hi la migració interior — diferents territoris del mateix Estat o àmbits subregionals — així com la població originària de diferents latituds del nord global, com, per al cas de Catalunya i Espanya, altres països de la Unió Europea (UE), Amèrica del Nord, Oceania o l'est asiàtic. Finalment, a aquesta població més o menys estable, cal sumar-n'hi una de característiques flotants: turistes, expatriats d'empreses multinacionals, nòmades digitals i altres visitants temporals⁽⁹⁾.

Així, segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i l'ONU, Espanya ha passat de tenir una població migrant d'1.657.285 persones per a l'any 2000, a 4.107.226 l'any 2005, fins a arribar a 6.842.202 persones per a l'any 2020. Això suposa un total del 14,44% de la població. No cal dir que aquest conjunt de persones no es concentra per igual en la geografia estatal, sinó que es troba distribuïda, principalment, en les zones que tenen més dinamisme econòmic i social. Així, pel que fa a Catalunya, i segons dades de 2022 de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), en aquest territori hi havia un total d'1.271.810 persones d'origen estranger, el 16,3% de la població catalana i el 18,6% de la població migrant total arribada al conjunt de l'Estat (Catalunya acull, per tant, gairebé un de cada quatre immigrants que arriben a Espanya). Per la seva banda, pel que fa als visitants menys estables, part de la població flotant, segons dades de la mateixa institució, per a l'any 2022, el nombre de turistes estrangers arribats a Catalunya va ser de 14,8 milions, amb un increment del 155,8% respecte a l'any anterior, tot i que sense superar, encara els 19,3 milions del 2019. La residència habitual d'aquests visitants és França, Regne Unit i Alemanya⁽¹⁰⁾.

(9) En aquest sentit, és interessant destacar la Resolució de queixa per la massificació turística a Sagrada Família emesa per la Sindicatura de Greuges de Barcelona en data 4 de juliol de 2023. Per a més informació, vegeu: https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202307_Dret-convivencia-pacifica-i-espai-public-massificacio-turistica-a-Sagrada-Familia.pdf

(10) Institut d'Estadística de Catalunya. Per a més informació, vegeu: <https://www.idescat.cat/novetats/>



Pel que fa a la ciutat de Barcelona, l'any 2000, segons dades del Departament d'Estadística de l'Ajuntament, la població de la ciutat era d'1.496.266, mentre que per a l'any 2005 va ser d'1.593.075, i per al passat 2022, d'1.636.193, unes fluctuacions que s'expliquen, principalment, per la crisi econòmica que va patir els Estats Units i Europa, l'anomenada "crisi del totxo" en el nostre àmbit més proper, durant la segona dècada del nou mil·lenni i que va fer que part de la migració tornés als seus països i territoris d'origen. Així, mentre la població ha augmentat un 9,4% des de l'any 2000, aquesta ampliació no s'ha produït de manera homogènia, més aviat al contrari, de manera que la distribució de la població segons els orígens ha convertit la ciutat en un autèntic mosaic de procedències i cultures. Encara que es desenvoluparà aquest aspecte amb més amplitud en altres apartats del present informe, sí que és possible avançar que els veïns i veïnes de la ciutat amb origen a l'Equador, el Perú, el Marroc, el Pakistan o Colòmbia suposen prop del 40% de la recent migració arribada a la capital catalana⁽¹¹⁾. Pel que fa al turisme, del total dels 5.715.184 de visitants que va tenir Barcelona durant l'any 2022, 3.216.794 provenien de la UE, mentre que un altre 1.079.668 tenia l'origen en països europeus no comunitaris. Això suposa que el 75,2% dels visitants temporals de la ciutat provenen del context internacional més immediat, als quals caldria sumar un altre 14,3% que s'haurien traslladat des d'Amèrica del Nord⁽¹²⁾.



Per tot això, cal donar una resposta a profunds i interessants desafiaments, com ara: tots aquests fluxos d'arribades i sortides de persones; les noves realitats socials i culturals que incorporen; la potencialitat econòmica que suposen; la certa tensió en la gestió política i administrativa quotidiana de la ciutat que podrien ocasionar; i, la necessitat de continuar oferint uns serveis públics i de qualitat en un context de nova realitat poblacional. Tot tenint en compte la interrelació amb els compromisos internacionals adquirits —com els ODS—, així com amb les diferents iniciatives públiques i privades pròpies d'una societat democràtica com l'espanyola, la catalana i la barcelonina.

(11) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/Estadistiques_per_temes/Poblacio_i_demografia/Poblacio/Padro_municipal_habitants/evo/ev05.htm

(12) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Turisme_i_promocio_economica/Turisme/Turistes_estrangers/a2022/t2.htm

En l'àmbit competencial propi de les administracions locals espanyoles, això es veu representat particularment per la seva acció sobre l'anomenat *espai públic*, els carrers i places, parcs, jardins i zones de pas de la ciutat que constitueixen l'àmbit essencial i espacial propi per naturalesa de les relacions socials urbanes; processos propis, encara que no exclusius, d'aquesta mena de context. I, dins d'aquest marc, per la necessitat de gestionar la convivència entre les diferents persones actives, usuàries i consumidores de l'espai, amb interessos, de vegades, contraposats, encara que la gran majoria de les ocasions compatibles i col·lectius. Una convivència que, jurídicament, ha de ser protegida i fomentada mitjançant una sèrie de disposicions legals, però també per mecanismes socials, que articulin els seus possibles i potencials usos com a bé jurídic que cal protegir. Aquest aspecte està relacionat amb els articles 4 i 12 de la *Carta de ciutadania, Carta de drets i deures de Barcelona* que diuen que “Totes les persones tenen dret a trobar a la ciutat de Barcelona les condicions socials, econòmiques, polítiques, culturals, ambientals i d'accessibilitat universal per viure dignament” i “Totes les persones tenen el dret i el deure de mantenir una convivència pacífica i de respectar el dret i les llibertats dels altres”⁽¹³⁾, així com amb la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, especialment els articles 1 i 2, de Dret a la ciutat i de Principi d'igualtat de drets i no-discriminació⁽¹⁴⁾.



(13) “Carta de Ciutadania, Carta de Drets i Deures de Barcelona”, aprovada pel Plenari del Consell Municipal en sessió de 17 de desembre de 2010. Per a més informació, vegeu: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-document/%5BPDF%5D%20Carta%20de%20Ciutadania.Cart%20de%20drets%20i%20deures%20de%20Barcelona.pdf>

(14) “Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat”. Per a més informació, vegeu: <https://www.idhc.org/publicacions/carta-europea-de-salvaguarda-de-drets-humans-a-la-ciutat/>

D'altra banda, la ciutat de Barcelona fa anys que abandera una política de transformació urbanística amb un protagonisme destacat de la conversió en zona de vianants de carrers i places, així com la posada a disposició de la ciutadania de noves àrees verdes i diferents modalitats de transport públic, individual i col·lectiu, o àrees de joc, sota la seva consideració de bé comú. Un exemple d'això seria la iniciativa anomenada #Superilla Barcelona⁽¹⁵⁾. Les línies d'acció de #Superilla Barcelona pivoten entorn de quatre eixos fonamentals: la recuperació i ampliació de l'espai públic; la transformació de la ciutat per al benestar de tothom; més transport públic, menys contaminació, més salut; una ciutat més competitiva econòmicament, i, finalment, eixos verds, places i parcs per a una ciutat més verda. Els projectes duts a terme fins ara han permès guanyar un milió de metres quadrats d'espai (unes 100 ha, que equivalen a un nombre similar de camps de futbol) amb l'objectiu de fer la ciutat més passejable, amb menys soroll i contaminació, pacificant el trànsit i protegint els entorns escolars.

Un altre exemple és el programa *Barcelona. Ciutat jugable*⁽¹⁶⁾. Vinculat a l'ampliació de l'espai urbà disponible, aquest programa pretén garantir el dret al joc dels infants de la ciutat mitjançant la posada a disposició dels mateixos d'un urbanisme amable i proper a aquestes franges d'edat. La idea no és només que hi hagi àrees específiques dedicades a això —més de 900 segons la web municipal— sinó que la ciutat sencera pugui considerar-se una àrea d'esbarjo. L'obertura dels patis escolars, la creació de superàrees amb equipaments específics o el tancament d'alguns carrers al pas dels vehicles, de manera temporal o permanent, són algunes de les actuacions recollides en el programa esmentat.

Tanmateix, aquestes actuacions i modificacions de l'entramat urbà no han estat exemptes de polèmica en determinades ocasions —qualsevol alteració de les pautes de mobilitat vigents o de limitació d'accés a vehicles privats i públics comporta, normalment, un període d'adaptació més o menys prolongat i, per tant, poden generar molèsties i recels entre la ciutadania—, per la qual cosa s'han de prendre en consideració en qualsevol anàlisi sobre la realitat urbana recent de la ciutat.

(15) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: <https://www.barcelona.cat/pla-superilla-barcelona/ca>

(16) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: <https://www.barcelona.cat/pla-superilla-barcelona/ca/ciutat-jugable>



Aquí rau la raó de ser d'aquest estudi. La Sindicatura de Greuges de Barcelona, com a institució que pretén aconseguir la plena efectivitat del dret a la ciutat i la defensa dels drets humans de proximitat, combina el vessant d'institució supervisora amb el de la col·laboració per tal d'ajudar l'Ajuntament de Barcelona, dins de les seves competències, a millorar el seu servei, oferir una atenció de qualitat a la ciutadania i garantir el dret a una vida digna de ser viscuda en l'àmbit municipal. Sent conscients que la responsabilitat de fer/construir ciutat no només correspon al Govern municipal i al conjunt de la ciutadania que integra la col·lectivitat local, la Sindicatura de Greuges de Barcelona pretén cooperar activament en la definició de les polítiques públiques municipals.



Aquesta institució entén que aquestes polítiques públiques han de suposar un impuls cap a la construcció d'una ciutat que tingui una identitat pròpia fruit de l'intercanvi d'experiències individuals i col·lectives de persones que procedeixen d'entorns geogràfics i contextos culturals diferents; una ciutat que regula la vida col·lectiva d'acord amb unes regles de convivència que afavoreixin que totes les persones que l'habiten o hi transiten puguin desenvolupar els seus projectes de vida personal de manera digna, assumint deures i obligacions envers la resta de persones. Així, reivindiquem una ciutat que es caracteritzi per ser un territori d'acollida, un lloc de convivència i concòrdia social, un espai de comunicació i intercanvi d'experiències i afectes, i una ciutat que, davant dels qui postulen la negació d'altres persones, esdevingui un espai de solidaritat, de justícia i de dignitat social.

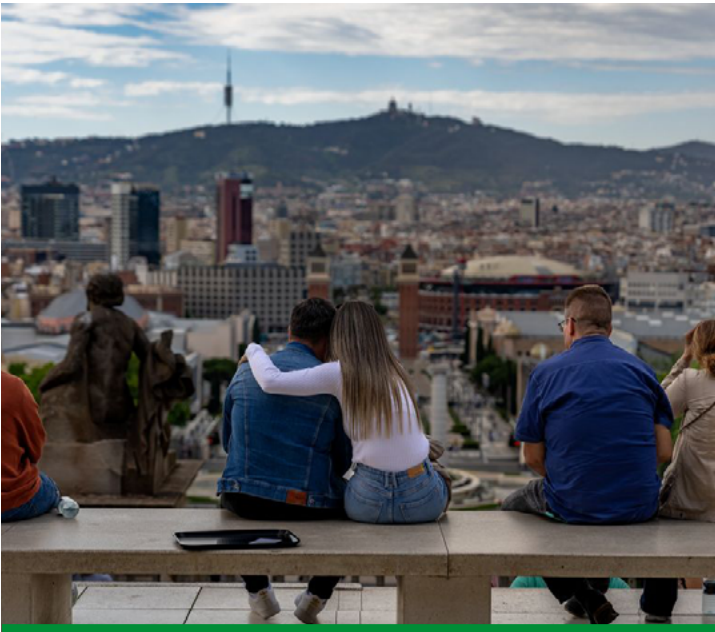
Actuant mitjançant una mirada interseccional, basada en quatre pilars fonamentals (la ciutat equitativa, la ciutat garantista, la ciutat habitable i sostenible i la ciutat diversa)⁽¹⁷⁾, entenem que ens correspon vetllar pel compliment dels ODS i, en particular, l'objectiu 11, ja assenyalat, d'aconseguir que les ciutats siguin més inclusives, segures, resilents i sostenibles⁽¹⁸⁾.

IDEES PRINCIPALS

- ✓ La població de Barcelona ha augmentat un 9,4% des de l'any 2000.
- ✓ Alhora, es tracta d'una ciutat oberta que rep 5,7 milions de turistes anualment.
- ✓ La ciutat de Barcelona ha fet una important aposta, durant els darrers anys, per ampliar l'espai públic.
- ✓ La Sindicatura de Greuges emmarca la seva actuació en la normativa internacional, nacional i local en matèria de drets humans, el dret a la ciutat i el context dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS) mitjançant una perspectiva interseccional.

(17) Sindicatura de Greuges de Barcelona. Per a més informació, vegeu: <https://www.sindicaturabarcelona.cat/ca/>

(18) Nacions Unides (ONU). Val a dir que els anteriors Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (2000-2015), que eren únicament vuit, no incloïen un àmbit específic dedicat a les ciutats. Per a més informació, vegeu: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>







2. OBJECTIU DE L'INFORME I METODOLOGIA

En aquest punt es defineix l'objectiu principal i la metodologia d'aquest informe.

2.1. OBJECTIU PRINCIPAL

L'objectiu del present informe és fer una avaluació dels resultats d'un dels instruments principals dels quals s'ha dotat l'Ajuntament de Barcelona a l'hora de dur a terme polítiques de i per a la convivència a l'espai públic de la ciutat. En concret, de l'aplicació de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, gairebé 20 anys després de la seva aprovació.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona entén, a més, que una avaluació adequada d'aquest període d'aplicació no pot respondre únicament a una exhibició d'estadístiques i xifres, sinó que també ha d'avançar en una anàlisi precisa d'una realitat concreta, per la qual cosa planteja una profusa anàlisi històrica i qualitativa del recorregut de la normativa esmentada, sempre amb una visió interseccional i d'inspiració en les normes internacionals, nacionals i locals en matèria de drets humans i en el compliment dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS).

No obstant això, aquesta aproximació no deixa de tenir una finalitat eminentment pràctica, ja que la idea és proposar i orientar possibles modificacions a una normativa en vigor. Per això s'ha tractat de donar veu a la pràctica totalitat dels actors, públics i privats, interpel·lats per la normativa, amb l'objectiu d'oferir una perspectiva integral, holística i propositiva. Així, com no podia ser d'altra manera, el present document inclou, al final de tot, una sèrie de propostes que permetrien, en la mesura que fos possible, articular una millor alternativa per la modificació de l'actual normativa vigent.





2.2. METODOLOGIA

Tal com s'ha esmentat, el present informe s'ha elaborat seguint principalment una metodologia qualitativa. Tanmateix, aquesta s'ha vist complementada amb una altra de tipus quantitatiu amb l'objectiu de dur a terme una triangulació metodològica en un intent d'apuntalar al màxim l'objectiu plantejat. D'aquesta manera, el primer pas a l'hora d'elaborar-la va ser la realització d'una revisió en profunditat de bibliografia rellevant relacionada amb l'objecte d'estudi, no només llibres o articles vinculats, sinó també notícies, informes, declaracions i pàgines web. En tot moment, la Sindicatura de Greuges de Barcelona va actuar en col·laboració amb la resta de la institució municipal, la qual va facilitar l'accés a dades estadístiques vinculades amb l'Ordenança, així com a informes i actes dels diferents òrgans representatius i de presa de decisió que han estat vinculats al seguiment i avaluació de la normativa al llarg del temps.



Les eines principals utilitzades durant el treball de camp han estat l'observació participant, la celebració d'entrevistes semiestructurades, la participació en converses i diàlegs informals amb amb algunes de les persones protagonistes, així com tasques d'etnografia digital, és a dir, d'estudi i anàlisi d'elements pertanyents a l'esfera virtual i internet. També s'ha dut a terme una entrevista grupal amb personal de l'àrea de gestió municipal vinculada a l'Ajuntament de Barcelona. En total s'han dut a terme 20 entrevistes i diàlegs informals amb diferents persones considerades de rellevància amb l'objectiu d'obtenir l'esmentada perspectiva integral (annex 1). Totes elles han estat protagonitzades per representants polítics de diferents partits amb competències o participació directa en la gestió, elaboració i proposta de modificació de l'Ordenança, persones tècniques i funcionàries municipals que col·laboren i van col·laborar en el funcionament ordinari, la posada en marxa i el disseny de la normativa, persones acadèmiques que en van analitzar l'elaboració i els efectes, tant de Barcelona com d'altres localitats de l'Estat i ciutats de l'òrbita europea, activistes que han proposat elements de millora o modificació i persones que viuen, d'una manera o altra, l'aplicació de l'Ordenança. A més, s'han fet nombroses sortides a algunes de les set àrees específiques de la ciutat amb una incidència especial de les activitats assenyalades per aquesta regulació (annex 2).



L'informe es troba estructurat de la manera següent: Després d'una presentació inicial d'algunes dades de la ciutat, així com de la vinculació d'aquestes dades amb la gestió pública del seu entramat urbà i el marc de funcionament de la Sindicatura de Greuges en el context de la defensa dels drets humans i els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) i una perspectiva interseccional, hi ha un punt dedicat a explicar la metodologia utilitzada i l'objectiu del treball. A continuació es presenten els principals àmbits conceptuals objecte de l'Informe — espai públic i convivència— i se'n fa una àmplia anàlisi, amb forta càrrega etnogràfica, principalment entrevistes, dels orígens de l'Ordenança de convivència. Després es fa una anàlisi inicial de l'evolució de la vida de la normativa triangulant informació qualitativa —les veus de les persones interpel·lades—, conjuntament amb dades de tipus estadístic subministrades per les instàncies municipals. L'Informe continua amb un parell d'insercions sobre les particularitats de gestió que presenten alguns dels nous espais públics de la ciutat —els eixos verds de Sant Antoni i Consell de Cent—, així com una visió de l'aplicació de normatives similars en altres ciutats del context estatal i europeu. Per acabar, es planteja una anàlisi final i unes propostes de millora.



IDEES PRINCIPALS

- ✓ Es persegueix una avaluació dels resultats de l'Ordenança mitjançant la participació efectiva dels actors, públics i privats, interpel·lats per la normativa, amb l'objectiu d'oferir una perspectiva integral, holística i propositiva.
- ✓ El treball inclou una triangulació metodològica amb protagonisme especial dels mètodes qualitius.







3. ALGUNES DEFINICIONS

Abans d'entrar en l'anàlisi de l'instrument mitjançant el qual l'Ajuntament de Barcelona ha articulat la seva política de gestió de la convivència a l'espai públic, potser cal aprofundir en el que es podria entendre per conceptes tan importants com *espai públic i convivència*, així com en la seva possible problematització i interrelació.

Començant pel d'*espai públic*, i per utilitzar un llenguatge planer, es podria afirmar que es tracta d'un concepte una mica imprecís. Això és així perquè no existeix com a tal més enllà de les propostes de definició que s'han fet des de disciplines tan diferents com l'arquitectura i l'urbanisme, la filosofia política, el dret, la sociologia de la comunicació o l'antropologia urbana, entre d'altres. En general, i pel que fa al que analitza aquest informe, l'espai públic podria ser considerat un sinònim d'espai urbà, és a dir, dels carrers, places, zones verdes, interseccions, parcs i jardins que constitueixen l'entramat urbà físic d'una ciutat. En resum, el "buit entre construccions que cal omplir d'acord amb els objectius dels promotors i les autoritats"⁽¹⁹⁾. No obstant això, el paral·lelisme espai públic / espai urbà no és total, perquè el primer concepte està connotat per un cert caràcter simbòlic, ideològic, una referència positiva que fa aparèixer el segon, l'espai urbà, com una versió menys atractiva i desitjable. Des d'aquesta perspectiva, seria possible definir l'espai públic com a:

"aquella suposada esfera de coexistència pacífica i harmoniosa d'allò heterogeni de la societat [...] que permet fer-nos societat [a través d'un conjunt de postulats programàtics en el si dels quals les diferències es veuen superades [...], definides a part, en aquest altre escenari que anomenem privat"⁽²⁰⁾.



(19) Delgado, M. (2011). El espacio público como ideología. Ed. Catarata, pàg. 19.

(20) Ibíd. (2011: 30)



Com es pot observar, aquesta visió sobre el que és i representa l'espai públic el projectaria com un marc desconflictitzat, higiènic, o més aviat higienitzat, on es produirien unes pràctiques socials allunyades de qualsevol índex de desacord o antagonisme i on és possible una existència pacífica i tranquil·litzadora.

No obstant això, més enllà de les consideracions ideològiques del tema, les quals apareixen quan:

“les característiques idealitzades de l'espai [...], en ser invocades en el context de pràctiques socioespacials concretes, resulten constatablement funcionals per justificar i legitimar, o per soscar i deslegitimar configuracions particulars de relacions de poder, privilegi i dominació [...]”⁽²¹⁾,

El que és cert és que l'espai públic també és allà on es produeixen els desacords, les manifestacions de discrepància política i social, els jocs, les baralles i les friccions entre diferents maneres d'entendre la vida urbana. En definitiva, allà on s'entrellacen històries personals i col·lectives, però també aquell espai de i per a la producció, el negoci, i sempre sota una organització, més o menys espontània, que aparenta cert ordre i jerarquia. L'espai públic és consubstancial i transcorre en paral·lel a la vida a la ciutat; una vida que, com va assenyalar Robert Ezra Park, un dels pares de la sociologia urbana, és:

“l'intent més reeixit de l'ésser humà de refer el món en el qual viu d'acord amb el desig més íntim del seu cor. Però si la ciutat és el món que l'ésser humà ha creat, és també el món en el qual a partir d'ara està condemnat a viure. Així doncs, indirectament i sense un sentit nítid de la naturalesa de la seva tasca, en fer la ciutat, l'ésser humà s'ha refet a si mateix”⁽²²⁾.



(21) Di Masso, A.; Berroeta, H., i Vidal, T. (2017). “El espacio público en conflicto: coordenadas conceptuales y tensiones ideológicas”. *Athenea Digital*, 17(3), pàg. 53-92.

(22) Park, R. E. (1967). *On Social Control and Collective Behavior*. University Chicago Press, pàg. 3. Traducció pròpia de l'anglès.

L'interessant d'aquesta última proposta de Park és, precisament, el caràcter optimista que desprèn; un optimisme que es produeix en les possibilitats que ofereix la ciutat de reorganitzar la vida urbana, és a dir, d'exercir el **dret a la ciutat** en la forma assenyalada per David Harvey al començament del present informe⁽²³⁾.

El resultat final de totes aquestes aproximacions seria una superposició entre el concepte d'espai públic com a espai físic representat per carrers i places, és a dir, aquell de lliure accés on es duen a terme les relacions momentànies en trànsit, i aquell altre on es produeix i s'experimenta una forma especial de vincle social, a més d'una determinada relació amb el poder.

Amb referència a la *convivència*, una primera definició descriptiva podria ser la que defineix la situació de les societats "que accepten [la seva] diversitat pel seu potencial positiu, que treballen activament darrere de la igualtat, que reconeixen la interdependència entre els diferents grups i que abandonen progressivament l'ús [de la violència] per solucionar el conflicte"⁽²⁴⁾.

No obstant això, encara que sigui útil, aquesta aproximació al concepte podria semblar massa abstracta, genèrica, ja que podria ser aplicada a l'espai públic de les ciutats, però també a qualsevol altra esfera d'interacció.



(23) Vegeu la pàgina 16.

(24) Berns, J. i Fitzduff, M. (2007). "¿Qué es la convivencia y por qué adoptar un enfoque complementario?" Coexistence International. Disponible a: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1281636421.what_is_coex_spanish.pdf



Així, i centrant-nos ja en l'objecte del present informe, altres definicions més enfocades en l'àmbit urbà presentarien, a més d'un sentit proactiu, la consideració de la capacitat d'agència de la pròpia ciutadania, és a dir, la seva iniciativa individual quan actuen com a membres d'una comunitat. En aquest sentit, podríem parlar de convivència quan “un grup de persones, quedant-se en un lloc determinat, dona com a resultat la creació d'una sèrie de relacions entre les persones usuàries d'aquest espai i el desig de tornar al lloc”⁽²⁵⁾.

Ambdues perspectives, però, defugen elements importants de la vida a la ciutat: els problemes i els reptes. Mentre la primera fa referència a la necessitat d'evitar la violència a l'hora de resoldre aquesta qüestió, la segona oblida aquesta possibilitat, la dona per descomptada, i passa a enfocar-se en la voluntat dels convivents urbans i en el seu interès per romandre en el temps en una determinada àrea de l'espai públic.



Qualsevol acostament al concepte de *convivència* no pot oblidar una realitat urbana marcada per la inequitat, les jerarquies, l'ordre i les dinàmiques de poder. Així, la coexistència sempre es troba marcada per desigualtats més àmplies, de caràcter estructural, que la que es pot mostrar en un moment determinat a través de les relacions socials en l'espai públic. Aquest component estructural comporta, de fet, una incorporació i participació selectiva a l'espai públic, és a dir, un filtre invisible en el seu ús i consum. Això no obstant, tota limitació es veu sotmesa a possibles subversions, disputes, protagonitzades per les persones i col·lectius que veuen els seus drets vulnerabilitzats⁽²⁶⁾. Per tant, l'espai públic no és neutral quan parlem de convivència, perquè ell mateix és productor de diferències, no només n'és un reflex⁽²⁷⁾. La dialèctica inclusió/exclusió de l'espai públic, determinada no pel moment relacional en si, sinó per l'origen, classe, gènere i altres factors associats a les persones i col·lectius que interaccionen, al costat de la pròpia forma urbana, és fonamental per analitzar de forma adequada les polítiques públiques de convivència.

(25) Stasiak, A, i Wojtowicz-Jankowska, D. (2017). Public Spaces – Coexistence and Participation, IOP Conf. Ser., Mater. Sci. Eng., pàg. 245. Traducció pròpia de l'anglès.

(26) Elwood, S.; Lawson, V., i Sheppard, E. (2016). “Geographical relational poverty studies”. Progress in Human Geography. Disponible a: <https://doi.org/10.1177/0309132516659706>

(27) Clayton, J. (2009). “Thinking spatially: Towards an everyday understanding of inter-ethnic relations”. Social and Cultural Geography 10(4), pàg. 481-498.




Cal recordar, a més, que durant la dècada dels noranta es va produir un canvi en la gestió d'aquesta desigualtat a través de la normalització de la intervenció sobre aquest tema sota postulats de **seguretat**. Es van separar determinats comportaments i conductes, d'aquesta manera, del conjunt de relacions socials que li donaven sentit, de manera que seria perfectament possible evitar presentar les seves causes i determinants. Assoliria, així, una esfera autònoma deslligada de l'exclusió i la vulnerabilitat. En resum, la solució ja no passaria per la conversió de grups socials complets en subjectes autònoms socialment i econòmicament, amb drets i deures, sinó a sancionar els exclosos com a objectiu únic i plausible, de manera que es generés, almenys, una certa sensació d'ordre en la societat. Es fa, d'aquesta manera, de la irresponsabilitat i la immoralitat personal del sancionat l'element principal; l'eix sobre el qual han de pivotar totes les polítiques⁽²⁸⁾.

Pel que fa a la dicotomia *cívic/incívic*, tal com recorden Lundsteen i Fernández (2021), cal assenyalar que es tracta d'un eix que ha evolucionat a través de processos històrics i geogràfics, propis de cada lloc i interrelacionats sempre amb dinàmiques socials i econòmiques específiques. Així, ordenar l'espai sota aquest precepte obvia que no tots els camps socials i culturals són idèntics, amb la qual cosa es doten d'un sentit d'anormalitat determinats comportaments⁽²⁹⁾, generant exclusió.

(28) Wacquant, L. (2010). Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Editorial Gedisa

(29) Lundsteen, M., i Fernández, M. (2021). Zero-Tolerance in Catalonia: Policing the Other in Public Space. Critical Criminology, 29, pàg. 837-852.



Queda, per tant, acabar relacionant ambdós aspectes: *espai públic i convivència*, cosa que a hores d'ara pot presentar-se, més o menys, de manera evident. Si l'espai públic no és un espai neutre, sinó que és una esfera potencial de problema i desigualtat recorregut per dinàmiques de poder i jerarquia, la convivència en aquest espai no pot, sota una altra consideració, més que veure's interpel·lada per aquestes dinàmiques, a les quals cal sumar l'origen, les característiques i les condicions d'accés prèvies de les persones i col·lectius que interaccionen. La convivència no pot establir-se sobre actuacions *ex-post*, amb el perill d'estigmatització i exclusió de certs col·lectius i persones, sinó *ex-ante*, de manera que s'incideixi sobre els factors estructurals que afecten la situació inicial de la ciutadania. Qualsevol intervenció, des de les polítiques públiques, per tant, ha de tenir en consideració aquesta desigualtat, actuant com a garant del compliment dels principis que té assignat: l'accés igual, en la mesura que sigui possible, i el compliment dels drets que això comporta.



IDEES PRINCIPALS

- ✓ Els elements sobre els quals actua l'Ordenança, espai públic i convivència, són flexibles en la seva definició i acostament des del dret administratiu.
- ✓ Qualsevol aproximació a ambdós conceptes ha de tenir en compte que la realitat urbana és problemàtica i està caracteritzada per la desigualtat i les dinàmiques de poder.
- ✓ Els poders públics han de vetllar pel compliment dels drets de ciutadania a la ciutat.







**4. L'ORDENANÇA DE MESURES
PER FOMENTAR I GARANTIR
LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA
A L'ESPAI PÚBLIC DE
BARCELONA**

Un cop establertes les bases del present informe amb la introducció i presentació, la descripció del marc d'actuació de la Sindicatura de Greuges, el seu objectiu, metodologia i substancials referències conceptuals i teòriques, és el moment d'entrar a analitzar el principal instrument d'intervenció sobre l'espai públic i la convivència de l'Ajuntament de Barcelona: *l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona*.

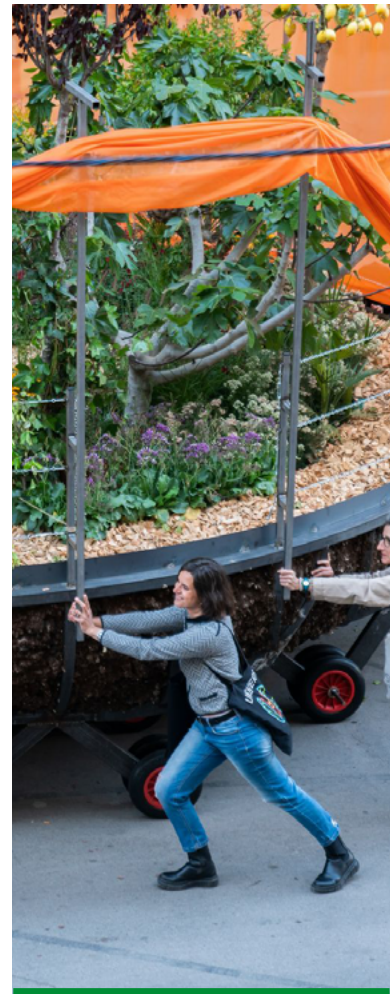
En aquest apartat parlarem una mica d'història; abordarem els primers moments d'aquesta ordenança; la situarem en el seu context; l'analitzarem i, finalment, apreciarem les modificacions i decrets vinculats a l'ordenança.

4.1. UNA MICA D'HISTÒRIA

L'origen de l'*Ordenança* cal buscar-lo en els primers anys del mil·lenni, concretament el 2005, quan des de les instàncies municipals es va proposar, i finalment es va aconseguir, aprovar una normativa inèdita fins al moment. És interessant recalcar l'adjectiu d'*inèdit* de la normativa, atès que va ser la primera vegada que es va aprovar alguna cosa similar en el conjunt de l'entramat politicoadministratiu estatal. De fet, aquest caràcter pioner no deixa de ser un dels punts que va possibilitar i va empènyer-ne, d'alguna manera, l'aprovació, tal com es veurà a les pàgines següents.

Un cop transcorregut un temps, és possible afirmar que la seva presa en consideració i aprovació va estar directament relacionada amb dos aspectes principals:

1) D'una banda, amb la gran quantitat de queixes que, des de determinats barris i col·lectius, es van manifestar profusament en relació amb certes activitats que tenien lloc a l'espai públic barceloní, les quals afectaven la convivència general.





2) I, de l'altra, per l'amplificació que en van fer alguns mitjans de comunicació, de vegades fins i tot prenent la iniciativa. Entre les activitats objecte de queixa podem enumerar els usos intensius de l'espai públic que feien els migrants recentment establerts a la ciutat, la proliferació d'altres accions, com els nombrosos grups de joves bevent als carrers i places —el famós botellot⁽³⁰⁾— però també a l'exercici de la prostitució, sobretot a l'entorn de Sant Antoni i el Mercat de la Boqueria i la presència altament visible de la mendicitat, a Ciutat Vella, tot i que també distribuïda assenyaladament de cap a cap de l'entramat urbà de Barcelona.

Va ser d'aquesta manera que el govern de la ciutat va elaborar en resposta una normativa exhaustiva, una ordenança de 102 articles, la qual va entrar en vigor el gener de 2006 i que apostava per l'ordenació de les activitats i la convivència a l'espai públic mitjançant l'enumeració i la sanció d'infraccions, en un exercici d'aplicació del dret administratiu, així com per un reforç del paper de la Guàrdia Urbana.

Des del principi va ser una mesura contestada. El debat ciutadà a la ciutat va oscil·lar entre les postures a favor, per suposar una forma de posar fre al deteriorament de l'espai públic i, en sentit contrari, per representar un nou instrument de control que penalitzava la pobresa i totes les activitats que no encaixaven amb la imatge que Barcelona perseguia projectar arreu del món. L'ús del concepte *civisme* com a referent simbòlic positiu, i el pol contrari, *l'incivisme*, com a forma d'assenyalar alguns usos de l'espai urbà també van ser al centre del debat.

Després d'uns anys d'aplicació, i amb alguna modificació menor, amb l'arribada d'un nou govern a l'Ajuntament el 2015 va semblar entreveure's un horitzó de modificació, i fins i tot de derogació, de la normativa. No obstant això, finalment, no es va dur a terme, encara que es va arribar a disposar, fins i tot, d'un esborrany de nova Ordenança. Durant el mandat municipal següent, 2019-2023, la proposta va ser oblidada per part dels estaments municipals.

Tanmateix, l'equip municipal sorgit després de les eleccions de maig del 2023, que és el mateix que en el seu moment la va impulsar, ha reprès la iniciativa sobre la necessària històrica revisió d'aquesta ordenança.



(30) "El fenomen del botellot a la ciutat de Barcelona. Una perspectiva des de la joventut", Informe de la Sindicatura de Greuges de Barcelona. Per a més informació, vegeu: https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2022/03/032022_Informe-Botellots_Sindicatura-de-Greuges-BCN.pdf



4.2. ELS ANYS PREVIS A L'ORDENANÇA. EL PLA PER LA PROMOCIÓ DEL CIVISME DE 2003

Si calgués escollir un terme que, de manera històrica, aparegués, per la seva freqüència i importància, en el Pla per la promoció del civisme de 2003 de l'Ajuntament de Barcelona, aquest seria el de **corresponsabilitat**. Per corresponsabilitat, la institució municipal entén un cert sentit de compromís, de **deure**, per part de la ciutadania barcelonina pel que fa al manteniment de la **qualitat**, un altre concepte molt referenciat per aquestes polítiques, dels espais públics i els seus usos socials⁽³¹⁾.

La corresponsabilitat va ser, de fet, l'eix vertebrador del Pla per a la promoció del civisme del 2003, el qual citava, textualment, com a objectiu,

“aprofundir en la *responsabilitat* dels ciutadans i ciutadanes envers l'entorn en què viuen i en què es relacionen, en el comportament de les persones i en la interacció i col·laboració amb l'acció municipal per fer de la ciutat un lloc on cadascú pugui fer realitat el seu projecte de vida”⁽³²⁾.

El Pla, elaborat després d'un procés de debat en el qual van participar diferents actors — acadèmics, membres de col·lectius socials i culturals, polítics i tècnics— perseguia, segons la percepció d'alguns dels participants, a més, reapropiar-se d'un valor, el del civisme, que semblava haver estat eliminat del discurs polític. D'altra banda, i com s'apreciarà més endavant, la intensitat i diversitat en l'ús de l'espai públic que s'estava assolint a Barcelona suposava un elevat cost per a la institució municipal que va intentar, també, minimitzar i minoritzar mitjançant una certa crida a la consciència dels veïns i veïnes de la ciutat⁽³³⁾. Amb l'objectiu de desenvolupar aquesta manera d'entendre l'apropiació, per part de la ciutadania, de la manera de ser, estar i actuar a l'espai públic, el Pla tenia cinc línies d'actuació.

(31) Informe de l'Observatori Permanent per a la Convivència 2007. Ajuntament de Barcelona.

(32) Pla per a la promoció del civisme a Barcelona (2003). Més informació a:

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/84935/1/3103.pdf>

(33) Entrevista realitzada a un actual professor universitari que va participar en els debats preparatoris del Pla per a la promoció del civisme del 2003.

A. Informar i sensibilitzar. Es va tractar de la posada en marxa d'una sèrie de campanyes d'informació, dirigides des de l'Ajuntament, a través de mitjans de comunicació, sobre el mateix Pla i sobre el civisme en general, encara que també es van desenvolupar aspectes específics, com la neteja o el soroll (vegeu la figura 2). A més, es van elaborar i difondre fullets, cartelleria i altres materials similars⁽³⁴⁾.

B. Corresponsabilitzar la ciutadania. Per al foment de la ja esmentada *corresponsabilitat* es va crear una Comissió Cívica formada per diverses personalitats amb experiència en el tractament del civisme de forma acadèmica, professional, etcètera, però també per membres de col·lectius vinculats a través de les seves pràctiques, com motoristes o “joves reivindicatius” —el que s'entenia per aquest terme—, perquè poguessin mostrar tant les preocupacions com els punts de vista d'aquests grups. Posteriorment, a més, haurien d'actuar com a altaveus de les disposicions adoptades en el si de la Comissió. D'altra banda, i acompanyant les tasques de la Comissió, hi hauria un grup de voluntaris que, en col·laboració amb diferents entitats, participarien en moments i espais puntuals en el foment de la corresponsabilitat i el civisme.

FIGURA 2. CAMPANYA CIVISME 2004: “FEM-HO BÉ”.



Font: Ajuntament de Barcelona

(34) La campanya “Fem-ho bé” es definia com a “eslògan còmplice” i abundava en la idea de la corresponsabilitat.

C. Garantir uns serveis de qualitat. Per l'Ajuntament, el complement necessari per acompanyar les pràctiques cíviques era l'existència d'uns equipaments i uns serveis adequats a la realitat de Barcelona i a la seva necessitat de convivència. Per això, es va plantejar l'adequació dels dispositius de prevenció, manteniment i millora dels espais urbans vinculats a la recollida d'escombraries i la neteja dels carrers, es va redoblar l'aposta pel reciclatge i per un nombre i localització correcte de les papereres al llarg i ample de la ciutat.

D. Exercir l'autoritat en el compliment de les ordenances municipals. Fins al moment, el conjunt de disposicions del Pla estaven basades en els reforços positius i proactius a la recerca de la generació d'un cert compromís i corresponsabilitat per part de la ciutadania de Barcelona. Tanmateix, l'últim punt recollia la proposta d'elaboració d'un règim sancionador que acompanyaria les mesures prèvies a manera de garantia de compliment. Així ho assenyalava el mateix Pla quan remarcava la necessitat d'"enfortir el missatge respecte al que és permès i al que és prohibit a la ciutat", i afegia: "és a l'Ajuntament al qual li correspon establir el marc normatiu, fer-ne difusió i garantir-ne el compliment"⁽³⁵⁾ d'aquesta normativa.

E. Actuar de manera transversal garantint que el vector civisme fos present en gran part de les actuacions municipals. L'últim dels punts feia referència a tot un seguit d'actuacions prèvies ja en marxa, vinculades a aspectes concrets en relació amb el civisme, i que calia coordinar amb les noves disposicions. En aquest grup entrarien mesures com la Taula del Soroll, el Pacte per la Mobilitat, l'Acord Cívic per la Neteja, el Pla Jove, el Projecte Educatiu de Ciutat o els Consells de Participació.

El document acaba fent referència a un megaesdeveniment que estava a punt de celebrar-se a la ciutat, el Fòrum de les Cultures 2004, de manera que sol·licitava un "alt grau de civisme" pel fet que la ciutat estaria, de nou, en el punt de mira del món⁽³⁶⁾.

(35) Pla per a la promoció del civisme a Barcelona (2003). Més informació a: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/84935/1/3103.pdf>

(36) Ídem.





Arribats a aquest punt, ja és possible observar amb una mica més de claredat un parell d'elements destacables: en primer lloc com, en principi, el Pla pivotava més al voltant de la qüestió del *civisme* que al de la *convivència* i, en segon, l'evidència de les arestes del concepte de *civisme*. Així, sota aquest prisma, el civisme adquiriria unes proporcions que el vincularien a certa visió higienista, de neteja i manteniment de les condicions salubres, a més d'estètiques, de l'espai urbà. Una mena de promoció d'una certa moral del *bon ciutadà*. Aquesta manera d'entendre el civisme, com un comportament pulcre i salutífer, en contraposició a elements relacionats amb la brutícia o, fins i tot, la infecció, col·loca en el mateix pla les afeccions de caràcter sanitari amb les relatives a les condicions socials. Per l'higienisme, la salut de la ciutat depenia, d'una banda, del control biològic de malalties i plagues, però també, i d'altra banda, del manteniment de l'ordre social, és a dir, de la vigilància i el sotmetiment dels grups o classes socials amb comportaments que no encaixessin en un determinat model d'urbs⁽³⁷⁾. Aquesta visió està estretament vinculada a algunes de les definicions d'allò que anomenem *urbanisme*. Per al professor de la Universitat Politècnica de Madrid (UPM) Álvaro Sevilla-Buitrago, aquest seria:

el conjunt variable però relativament coherent de tècniques, plans i estratègies [...] [que] es presenta com un camp polièdric i dinàmic de disseny espacial i pràctiques reguladores i discursives que intervenen la urbanització en consonància amb intents hegemònics més amplis de sostenir el capitalisme en el context de processos de canvi econòmic i social a llarg termini⁽³⁸⁾.

(37) Aquesta forma d'entendre les societats urbanes ha estat recollida per, entre d'altres, Richard Sennett (1997) en el seu llibre *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza Editorial.

(38) Sevilla-Buitrago, A. (2023). *Contra lo común. Una historia radical del urbanismo*. Alianza Editorial, pàg. En la mateixa obra es fa referència, a més, al concepte de planificació espacial com la necessitat constant de "garantir una base social coherent davant les seves pròpies forces desestabilitzadores i, més concretament, de reproduir els estrats populars com a classes subalternes" (pàg. 16).

Així, la plasmació mitjançant polítiques públiques d'aquesta manera d'entendre la ciutat i la vida urbana es pot dur a terme de forma física o de forma simbòlica/superestructural. Si parlem de forma física, fariem referència a l'urbanisme modern, que va néixer inspirat per la ideologia esmentada com a conjunt de teories i pràctiques al segle XIX. A tall d'exemple, a la ciutat de Barcelona tenim la proposta de disseny de l'Eixample per l'edifici Cerdà, creador del terme. Les disposicions de l'anomenat urbanisme o arquitectura hostil, és a dir, aquells elements que per la seva disposició a l'espai urbà persegueixen la modificació de conductes no desitjades, com ara bancs unipersonals (vegeu la figura 3), instal·lació d'elements que impedeixen romandre a l'espai públic o caixers automàtics a les parets dels edificis⁽³⁹⁾, també poden ser considerats com la plasmació tangible de polítiques d'aquest tipus. Si fem referència, en aquest cas, a mesures de tipus simbòlic/superestructural, podem parlar de totes aquelles normatives, regulacions, ordenances i mecanismes de control disposats per ordenar i regular el que es pot i no es pot fer al carrer, com la mateixa Ordenança de convivència⁽⁴⁰⁾.


FIGURA 3. BANCOS UNIPERSONALS, EXEMPLES D'ARQUITECTURA HOSTIL



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

(39) Romero, L. C. (2019). "Ciudades del control y la restricción: las personas sin hogar y la arquitectura hostil. La razón histórica". Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas, 42, 163-178.

(40) Per a més informació, vegeu: <https://blogs.publico.es/torndeparaula/176/software-i-hardware-urba-a-barcelona/>



Així doncs, i a tall de resum, podríem concentrar en tres els elements principals que van caracteritzar aquesta primera aposta pel civisme des de les polítiques públiques de la ciutat:

1) Una *concepció higienista del civisme*, en sentit ampli. Inspirat en la ideologia higienista del segle XIX, el Pla trenava el civisme amb la salubritat, entenent-la des d'un punt de vista físic, però també social, on determinats comportaments o pràctiques no podien tenir cabuda;

2) Una *aposta per la corresponsabilitat*, és a dir, per la implicació de la ciutadania en el manteniment de la qualitat dels espais públics i en els seus usos socials i, finalment,

3) I, finalment, disposicions normatives que permetessin *l'establiment de multes i infraccions* per reforçar els comportaments indesitjats.



IDEES PRINCIPALS

- ✓ Protagonisme del civisme enfront de la convivència.
- ✓ Acostament proactiu i propositiu sobre les conductes urbanes.
- ✓ Una concepció específica del civisme.
- ✓ Aposta per la corresponsabilitat.
- ✓ Possibilitat d'avançar cap a l'establiment de multes i infraccions per reforçar els comportaments indesitjats.

4.3. EL CONTEXT

L'elaboració de l'Ordenança no es dona en un buit polític, social i econòmic. A cavall entre l'última dècada del segle XX i el nou mil·lenni, Barcelona reforça les seves polítiques d'*emprenedoria urbana*⁽⁴¹⁾; unes polítiques que van ser concebudes en el marc de l'organització dels Jocs Olímpics del 92 i que van veure com se n'accelerava la implementació amb la crisi econòmica que es va viure, sobretot en el context occidental, just un any després.

En aquells moments la ciutat assistia, d'altra banda, segons l'opinió de diversos autors, a la fi del conegut com *Model Barcelona*⁽⁴²⁾. Aquest model o experiència suposava una manera d'entendre la política urbana i urbanística a la capital catalana una mica singular, fet pel qual va arribar a ser coneguda internacionalment. Podríem resumir el Model Barcelona sota les



premisses següents: el paper bàsic que suposen els espais públics en la generació d'identitat i integració social; la iniciativa i el lideratge desenvolupats per les institucions públiques; la conformitat de les polítiques urbanístiques amb els plans anteriors, dotant de coherència i credibilitat els desenvolupaments; la integració de les petites intervencions al costat de les excepcionals, com els Jocs Olímpics, sota un projecte de ciutat; l'existència d'una continuació de les noves àrees creades amb les antigues evitant l'especialització funcional; la renovació del centre històric sortejant processos de desplaçament i gentrificació; l'adequació d'àrees perifèriques mitjançant la restauració d'espais i la dotació de símbols i valors culturals; la participació i inclusió d'amplis sectors socials [empreses, però també d'associacions de veïns, sindicats, plataformes, escoles, etcètera]; el rol dinàmic desenvolupat per les altres poblacions de l'àrea metropolitana i, finalment, el posicionament de Barcelona en el context de les grans ciutats a escala global⁽⁴³⁾.

(41) Harvey, D. (1989). From managerism to entrepreneurism. The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, núm. 1: p. 3-17.

(42) Per a més informació sobre el Model Barcelona, vegeu: Delgado, M. (2007). *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del Modelo Barcelona*. Ed. La Catarata, Capel, H. (2005). *El Modelo Barcelona: un examen crítico*. Ed. del Serbal o Mansilla, J. (2023). *Los años de la discordia. Del Modelo a la Marca Barcelona*. Apostroph.

(43) García Ramón, M. D., i Albet, A. (2000). "Pre-Olympic and Post-Olympic Barcelona, a 'Model' for Urban Regeneration Today?" *Environment and Planning A*, 32(8):1331-1334.



Alguns exemples d'aquesta nova etapa, menys formal i amb més protagonisme del sector privat, serien la modificació del Pla general metropolità (PGM) que va suposar la posada en marxa del Districte d'Innovació 22@ en una part del Poblenou, o la finalització de la Diagonal i la seva arribada fins al Besòs, cosa que va comportar la urbanització de la zona, amb l'aparició d'un nou barri, com Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou, a més d'una nova àrea destinada a la celebració d'esdeveniments, fires i congressos, com la Zona Fòrum. Ambdues propostes, per exemple, van suposar una ruptura evident amb la forma anterior d'entendre la ciutat, ja que es van posar en mans del lideratge d'empreses privades (Diagonal Mar, en concret, per l'empresa de gestió de centres comercials Hines), la seva especialització funcional, la qual cosa es fa enormement patent a partir de la finalització de l'horari d'oficines al 22@, o el paper de la institució municipal que, com s'ha assenyalat, va fer un pas enrere en post del sector privat⁽⁴⁴⁾.

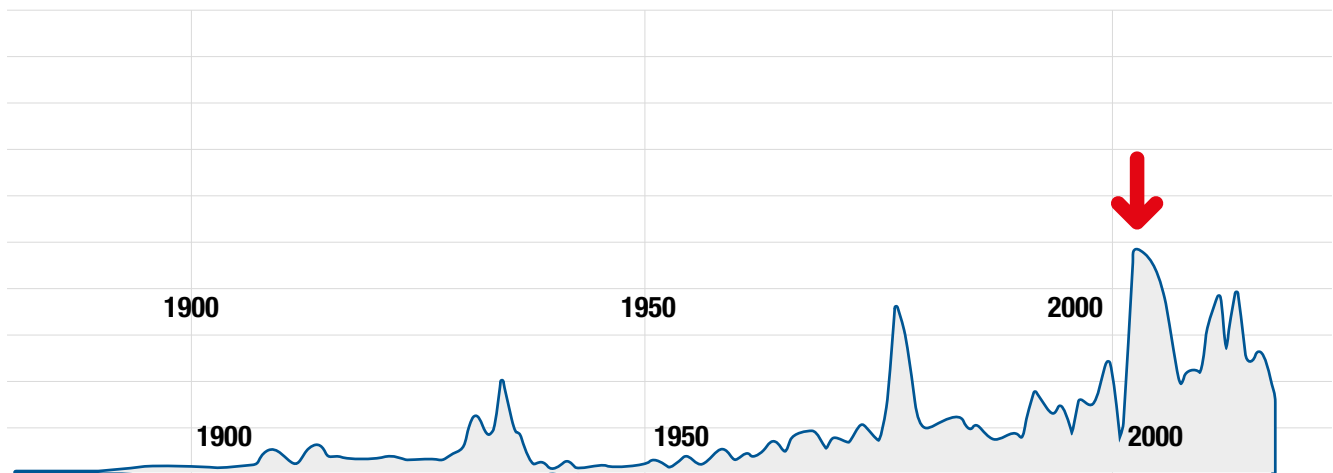
Per a alguns protagonistes d'aquells anys⁽⁴⁵⁾, a més, hi ha una evident imbricació entre la realització d'aquestes transformacions urbanístiques, la celebració de grans megaesdeveniments, com el Fòrum de les Cultures 2004, la fi d'una forma d'entendre el fet de *fer ciutat* i l'elaboració i aprovació de l'Ordenança de Convivència com a manera de desenvolupar el punt D del Pla per a la promoció del civisme del 2003 que, recordem, feia referència a la necessitat d'"exercir les ordenances municipals" en el compliment de les ordenances municipals. D'aquesta manera, la fi del Model Barcelona i la seva proposta urbanística i urbana, la reparició dels moviments socials amb capacitat de proposar una resposta crítica a la ciutat i l'aparent necessitat d'articular una resposta política, en forma de salt endavant, per part de l'Ajuntament davant els resultats del Fòrum, semblarien apuntar cap a l'oportunitat de posada en marxa d'una dinàmica centrada en aspectes més punitius.

(44) Charnock, G., Purcell, T. i Ribera-Fumaz, R. (2013). "City of rents. The limits of the Barcelona model of urban competitiveness". *International Journal of Urban and Regional Research*, 1. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12103>

(45) Gran part dels comentaris següents, oportunament assenyalats, estan basats en les entrevistes realitzades per a l'elaboració del present informe.

Algunes veus també destaquen el paper d'alguns mitjans de comunicació en la construcció d'un relat sobre l'estat de la ciutat. En aquesta direcció apunta un article publicat per l'antropòloga Diana Mata Codesal el 2021⁽⁴⁶⁾. Hi podem trobar un gràfic (vegeu la figura 4), basat en la recerca en la seva hemeroteca digital del concepte "civisme", que mostra molt clarament el paper que aquells anys va tenir part de la premsa local en l'assenyalament dels suposats problemes de la ciutat i la necessitat d'un tipus concret d'intervenció.

FIGURA 4. APARICIÓ DEL TERME "CIVISME" A L'HEMEROTECA. ASSENYALAT EN VERMELL ELS ANYS D'APROVACIÓ DE L'ORDENANÇA CÍVICA.



Font: Diana Mata Codesal (2021) i La Vanguardia.

(46) Mata Codesal, D. (2021). "Eren del barri i ateniien raons". La terminología del in/civismo y la diferencia entre ser y estar en el barrio. Revista AIBR, (16) 2, pàg. 325-346. DOI: 10,11156/aibr.160206



Però la bandera del civisme, de l'ordre i la seguretat també és un instrument que permetria millorar la imatge que Barcelona volia continuar projectant al món, per la qual cosa era necessari eliminar de l'escenari que suposa l'espai públic barceloní el soroll o les molèsties que duen a terme un tipus determinat de turistes o la venda ambulants, el top manta, com a forma de vida d'alguns col·lectius marginalitzats. I tot sense fer referència a l'existència de determinades qüestions estructurals (ciutat turística o lleis d'immigració) que feien possible aquests fenòmens a la ciutat. Així, tornant a Mata Codesal (2021),

A diferència del que passava en èpoques anteriors, on es remarcava el civisme com a element positiu de la ciutadania barcelonina, ara s'emfatitzen actituds incíviques d'allò més variat, on destaquen aquelles que afecten la imatge, sobretot visual, però també olfactiva o sonora, de la ciutat. La neteja passa a relacionar-se explícitament amb la seguretat. Tot el que atempti contra la imatge de la ciutat és etiquetat ara com a "gamberrisme". La protesta o els comportaments dissidents (clarament detectable per al cas dels anomenats grafitis) es despolititzen i es tipifiquen com a danys al mobiliari públic.





Per descomptat, durant els primers anys del nou segle, és impossible negar l'aparició d'un debat sobre la concepció de l'espai públic, sobre el tipus d'activitat que s'hi podia dur a terme o no, i sobre com gestionar i governar les implicacions consegüents. Són els anys, a més, d'un ús més intensiu de l'espai públic, de la presència massiva de joves bevent en l'espai urbà, de l'expansió i mediatització del que es coneixerà com el "fenomen del botellot"⁽⁴⁷⁾. En la seva aproximació a aquesta manifestació juvenil, els mitjans de comunicació el van presentar, ja des del principi, com un autèntic "problema social" que, encara que inicialment, i en determinades ciutats i comunitats autònomes, com Extremadura, és abordat des d'una perspectiva social, ràpidament passa a gestionar-se mitjançant una visió de seguretat (vegeu la figura 5).

FIGURA 5. EL BOTELLOT COM A PROBLEMA SOCIAL



Font: La Vanguardia, 30 setembre de 2021

(47) Per a un recorregut històric del botellot, vegeu Sindicatura de Greuges de Barcelona. (2022) El fenomen del botellot a la ciutat de Barcelona. Perspectiva des de la joventut. Sindicatura de Greuges de Barcelona. https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2022/03/032022_Informe-Botellots_Sindicatura-de-Greuges-BCN.pdf

Són també els anys en què Barcelona, com el conjunt de Catalunya i la resta de l'Estat, viu un *boom* econòmic basat en la construcció i els serveis; uns sectors que necessiten una gran quantitat de mà d'obra, barata i sense necessitat de formació específica. Aquest fet, juntament amb la crisi viscuda per determinats països durant aquest mateix període, converteix la capital catalana en un lloc de destinació altament demanat per la migració. La ciutat passa, en el període comprès entre els anys 2000 i 2010, de tenir 74.081 veïns i veïnes d'origen estranger empadronats, a 295.304, és a dir, un increment del 300% (vegeu la figura 6).

FIGURA 6. EVOLUCIÓ DEL NOMBRE D'EMPADRONATS ESTRANGERS (1991-2010)

NACIONALITAT	1991	1996	2000	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	1.643.542	1.508.805	1.512.971	1.503.884	1.586.604	1.612.237	1.629.537	1.603.178	1.628.090	1.638.103	1.630.494
ESPANYOLA	1.620.140	1.479.746	1.438.890	1.408.528	1.380.109	1.364.146	1.359.942	1.343.408	1.336.711	1.337.186	1.335.190
ESTRANGERA	23.402	29.059	74.081	95.356	206.495	248.091	269.595	259.770	291.379	300.917	295.304
APATRIDES / NO CONSTA	73	16	24	0	23	28	21	10	9	6	54

Font: Ajuntament de Barcelona

Així, tal com mostren les dades del Departament d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona, les nacionalitats que més incrementen la seva presència a la ciutat són l'equatoriana, amb 31.707; la peruana, amb 15.589; la marroquina, amb 15.180; la pakistanesa, amb 14.741, i la colombiana, amb 14.268, per a l'any 2005, d'aprovació de l'Ordenança de convivència. Només elles suposen més del 36% del total de nous veïns i veïnes de la ciutat⁽⁴⁸⁾; nous ciutadans i ciutadanes amb formes de concebre l'ús de l'espai diferents, que no exclouen, sinó que s'afegeixen a les pròpies de la capital catalana durant les dècades anteriors, en un procés d'articulació i rearticulació típic i propi de grans poblacions.



(48) Departament d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/Estadistiques_per_temes/Poblacio_i_demografia/Poblacio/Padro_municipal_habitants/ev05.htm

Aquests aspectes, inèdits a la ciutat, són només alguns dels elements que suposen una transformació de l'ús dels carrers i les places; una transformació per a la governabilitat de la qual l'Ajuntament no disposa de les eines ni la planificació oportuna i a la qual ha de fer front. Es planteja, per tant, la necessitat d'ordenar, d'organitzar i governar les activitats i accions que, de manera innovadora, comencen a observar-se en l'entramat urbà de la ciutat, tant per part dels nous veïns i veïnes, com també pels visitants ocasionals, els turistes, així com determinats grups socials, com els joves, que no troben altres opcions d'oci o que prefereixen, simplement, trobar-se en llocs públics de manera massiva davant l'alternativa de propostes més mercantils com centres comercials o altres espais privats.

Som en un moment, per tant, en què l'Ajuntament de Barcelona disposa d'alguns instruments normatius per a actuar sobre l'espai públic com és, principalment, l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics, però prefereix crear-ne una de nou. Per això, partint de la idea ja plantejada pel Pla per a la promoció del civisme, comença a gestar-se la que, amb posterioritat, seria coneguda com a Ordenança Cívica; un instrument que fa possible *la protecció d'un bé jurídic, la convivència, i que té a l'espai públic com a bé comú on aquesta es duu a terme*. Amb ella, la ja esmentada Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics queda gairebé buida de contingut.



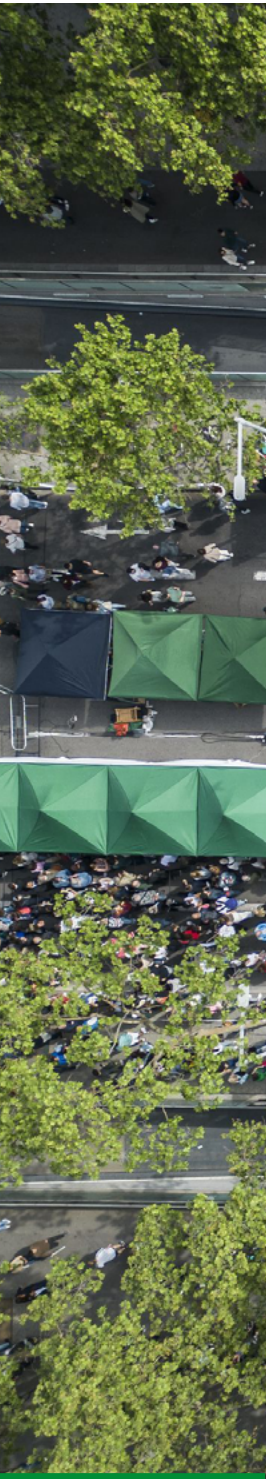


D'aquesta manera, s'arriba a l'aprovació de l'Ordenança.



IDEES PRINCIPALS

- ✓ Fi del Model Barcelona.
- ✓ Punt mort després de la celebració el Fòrum.
- ✓ Nou impuls polític des de l'Ajuntament.
- ✓ Reactivació dels moviments socials de la ciutat.
- ✓ Arribada de gran quantitat de migrants i creixement econòmic de Barcelona.
- ✓ Concentracions massives de joves a l'espai públic, el botellot.



4.4. L'ORDENANÇA DE MESURES PER FOMENTAR I GARANTIR LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA A L'ESPAI PÚBLIC DE BARCELONA

Finalment, el 23 de desembre de 2005 s'aprova l' Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona que, com s'ha comentat amb anterioritat, ha passat a ser coneguda popularment com a Ordenança Cívica. Es tracta d'una ordenança bastant llarga —aquesta serà una de les seves crítiques— que recull, a més de l'exposició de motius, 3 títols, 23 capítols, 102 articles i una sèrie de disposicions transitòries, derogatòries i temporals. El seu objectiu principal, tal com recull l'Article 1, és preservar l'espai públic com a lloc de convivència i civisme, on totes les persones hi puguin desenvolupar en llibertat les seves activitats de lliure circulació, oci, trobada i esbarjo, amb ple respecte a la dignitat i als drets dels altres i a la pluralitat d'expressions culturals, polítiques, lingüístiques i religioses i de formes de vida diverses existents a Barcelona⁽⁴⁹⁾.

Posteriorment, en el mateix article, l'Ordenança refereix que, per assolir el fi esmentat, es posaran en marxa una sèrie de mesures encaminades específicament al foment i promoció de la convivència i el civisme a l'espai públic, identifica[rà] quins són els béns jurídics protegits, preveu[rà] quines són les normes de conducta en cada cas i sanciona[rà] 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.

(49) Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB) del 24 de desembre de 2005. Per a més informació, vegeu: https://dibaaps.diba.cat/vnis/temp/CIDO_bopb_2006_01_20060124_B901_20060124_014_030.pdf



No obstant això, i encara que al principi, l'Ordenança sembla encaixar en l'esperit inicial, conciliador i pedagògic del Pla per a la promoció del civisme del 2003, de "foment i promoció de la convivència i el civisme", aviat mostrarà, en el seu propi articulat, així com en el seu posterior desenvolupament, que la seva aposta sembla ser més de caràcter punitiu i infractor. Així ho demostra, a tall d'exemple, el fet que únicament 7 (articles 7 a 13) dels seus 102 articles, és a dir, el 7% aproximadament, es refereixen a l'esmentat foment de la convivència (mitjançant campanyes informatives de comunicació, el desenvolupament de polítiques actives per garantir la convivència i la mediació, l'estímul del comportament solidari, la promoció de la diversitat cultural i religiosa, la signatura d'acords amb entitats i associacions de tota mena per garantir la seva participació en les campanyes o la constitució d'un Observatori Permanent per a la Convivència), mentre que el restant 93% de l'articulat se centra en l'enumeració i assenyalament de certes normes de conducta així com la determinació de la seva infracció, sanció i intervenció específica. De fet, tal com es pot veure a la figura 7, la totalitat del Títol II (articles 15 a 74) es troba dedicat a la descripció dels comportaments i les activitats sancionables.

No es pot deixar d'esmentar, a més, que el Títol III de les Disposicions comunes sobre règim sancionador i altres mesures d'aplicació preveu, en els articles 82, 86 i 93 la possibilitat de posar en marxa mesures de caràcter social, quan el suposat responsable de l'incompliment de l'Ordenança sigui considerat un "indigent" o presenti altres tipus de limitacions o necessitats de caràcter social o d'atenció mèdica; la promoció de la mediació i la resolució alternativa de conflictes, i la Substitució de les multes i reparació de danys per treballs en benefici de la comunitat, és a dir, les conegudes com a Mesures alternatives a la sanció (MAS), amb l'objectiu de substituir la sanció o multa per sessions formatives, la participació en activitats de tipus cívic o altres tipus de treballs per a la comunitat. Aquesta possibilitat, per exemple, no existeix a la Llei de seguretat ciutadana⁽⁵⁰⁾, la qual, tot i incloure algunes infraccions semblants a les de l'Ordenança, no preveu l'establiment de mesures alternatives a les sancions pecuniàries⁽⁵¹⁾.

(50) Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana.

(51) En l'entrevista grupal duta a terme amb personal de la Direcció de Prevenció i l'Oficina de Convivència, aquest fet va ser especialment destacat, de manera que justifica, en certa mesura, l'existència d'una regulació d'àmbit municipal.

FIGURA 7. TÍTOL II DE L'ORDENANÇA. NORMES DE CONDUCTA A L'ESPAI PÚBLIC

Capítol primer: atemptats contra la dignitat de les persones.	
Capítol segon: degradació visual de l'entorn urbà.	
	Secció primera: grafits, pintades i altres expressions gràfiques.
	Secció segona: pancartes, cartells i fullets.
Capítol tercer: joguines.	
Capítol quart: ús inadequat de l'espai públic per a jocs.	
Capítol cinquè: altres conductes a l'espai públic.	
	Secció primera: ocupació de l'espai públic per conductes que adopten formes de mendicitat.
	Secció segona: utilització de l'espai públic per a l'oferiment i demanda de serveis sexuals.
Capítol sisè: necessitats fisiològiques.	
Capítol setè: consum de begudes alcohòliques.	
Capítol vuitè: comerç ambulant no autoritzat d'aliments, begudes i altres productes.	
Capítol novè: activitats i prestació de serveis no autoritzats. Demanda i consum.	
Capítol desè: ús impropï de l'espai públic.	
Capítol onzè: actituds vandàliques en l'ús del mobiliari urbà. Deteriorament de l'espai urbà.	
Capítol dotzè: altres conductes que pertorben la convivència ciutadana.	
	Secció primera: zones naturals i espais verds.
	Secció segona: contaminació acústica.
	Secció tercera: altres matèries.

Font: Ajuntament de Barcelona



Aquest fet ja va ser recollit en l'informe elaborat, el 2017, per Cristina Fernández Bessa i Andrés Di Masso Tarditti, denominat *L'aplicació de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona des de la perspectiva dels drets humans*⁽⁵²⁾. En aquest informe s'assenyalava el següent:

Des de diferents sectors entrevistats hi ha consens en la necessitat d'un marc regulador de l'espai públic, però també es considera que cal incrementar la sensibilitat envers situacions de vulnerabilitat, de manera que *aquestes rebin un tracte clarament diferenciat respecte a les conductes vinculades a la diversitat i a l'oci*⁽⁵³⁾, que no sobrepenalitzin les persones o que directament no es contemplin aquestes situacions en l'Ordenança Cívica.

Aquesta condició no va ser únicament ressaltada per l'esmentat Informe avaluador del 2017, sinó que la llavors responsable de la Sindicatura de Greuges de la ciutat, Pilar Malla, ja es va referir a aquesta mateixa possibilitat en una carta enviada a la responsable política de l'elaboració de l'Ordenança el novembre de 2005, on es destacava el següent:

[...] A l'hora de formular l'eliminació de conductes incíviques, cal plantejar aquelles mesures que condueixin al conjunt de ciutadans i d'usuaris de l'espai públic a respectar-lo, i a respectar-se entre ells. *No es tracta d'estigmatitzar només determinats col·lectius com a responsables de l'incivisme*⁽⁵⁴⁾ [...] ⁽⁵⁵⁾.



(52) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/111436>

(53) L'èmfasi és propi.

(54) L'èmfasi és propi.

(55) Consideracions sobre l'avantprojecte d'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència a la Ciutat de Barcelona.



Els col·lectius als quals la síndica fa referència són, principalment, els de les prostitutes i els captaires; els quals són considerats problemes socials. La síndica assenyala, a més, dues incoherències greus: D'una banda, que *s'actua sobre les conseqüències visibles de la desigualtat social*, és a dir, que no es va a l'arrel del problema sinó que s'ataquen o es maquillen els resultats visibles en l'espai públic de condicions que són de caràcter estructural, i, de l'altra, que *les sancions semblaven estar dirigides als sectors més febles i vulnerables de la societat*, ja que, tant les persones que exerceixen la prostitució com les que es dediquen a la mendicitat, sovint no ho fan per voluntat pròpia, sinó empesos per circumstàncies com pot ser el fet de ser dona i no tenir regularitzada la situació legal al país o patir un problema d'alcoholisme o una malaltia mental. La síndica continua la seva carta amb algunes propostes, sempre proactives i allunyades del punitivisme, per acabar assenyalant que "no es pot regular la mendicitat o la prostitució com qui regula el trànsit".

Però la veu de la síndica no va ser l'única que en aquelles circumstàncies va alertar d'aquesta estigmatització o doble penalització (pobres i assenyalats). En alguna de les entrevistes que es van dur a terme per elaborar aquest informe, s'ha advertit que redactar una ordenança que contingués, en el mateix articulat, elements vinculats al civisme i la convivència podria arribar a "pervertir" el significat del terme convivència, generant un discurs proper a la intolerància. Aquest fet, a més, pot haver sorgit, no de manera voluntària, sinó tecnocràtica, és a dir, per la manera d'emprendre aquesta política pública a través del lideratge tècnic que s'hi ha desenvolupat.

Aquesta perspectiva, però, no és vista de la mateixa manera des de l'Ajuntament. Des de les instàncies municipals es lamenta que l'aplicació de l'Ordenança no ha derivat en el que s'havia plantejat originalment, ja que, al principi, es pensava *anar més enllà* de meres actuacions per part de la Guàrdia Urbana imposant multes. La idea era actuar sobre la convivència a través de l'espai públic, encara que el debat ciutadà general hagi acabat per centrar-se en els aspectes més punitius de la normativa.



Sigui com sigui, tant si hi havia una intencionalitat política inicial de barrejar aspectes de civisme i convivència amb altres relatius a la desigualtat social i l'exclusió, com si el resultat va ser la conseqüència d'una visió tecnocràtica de la gestió de l'espai públic vinculat a la Direcció de Seguretat, o si el resultat final ha estat una praxi inadequada de la gestió diària —la certa subjectivitat amb la qual actuen els agents de la Guàrdia Urbana també ha estat comentada per algunes de les persones entrevistades—⁽⁵⁶⁾ i no de la idea inicial de l'ordenança. La qüestió és que, pel que fa a la percepció global, hi ha hagut i hi ha aquesta doble penalització sobre certs col·lectius, i hi ha tingut part de responsabilitat de l'existència de l'Ordenança. Si no fos així, ni existiria com a percepció social entre la ciutadania, ni com a necessitat, per part d'alguns membres de l'equip de govern, de justificar la seva realitat.



Va ser l'antropòloga britànica Mary Douglas la que va posar l'accent en la importància que els sistemes classificatoris tenen a l'hora de determinar el valor que certs elements tenien en cada cultura particular. Així, per a Douglas, aquesta cultura “mediatitza les experiències dels individus” (2007: 59)⁽⁵⁷⁾, és a dir, els prové d'algunes categories bàsiques i configuracions positives en les quals s'ordenen les idees i els esmentats valors, a més de ser adjudicatàries de certa autoritat. D'aquesta manera, el discurs públic penetra a escala social establint categories on els individus que la formen veuen localitzats determinats elements. Seguint aquesta línia argumental, l'Ordenança de Convivència hauria contribuït, mitjançant el seu disseny i posterior aplicació, a construir un sentit comú sobre determinades pràctiques: el que és cívic i el que no, el que és convivència i el que no. De manera que en intervenir en el sistema classificatori propi de l'espai públic, conjugant des d'una mateixa visió accions i activitats vinculades a la consideració tradicional de l'incivisme amb les que estan relacionades amb l'exclusió i la desigualtat, les homogeneïtza i situa davant la societat com un tot únic, contribuint a estigmatitzar-les. De ser pobre o no tenir papers passes a ser considerat un problema social que cal sancionar. D'aquesta manera s'estableix un imaginari i una pràctica única de tractament per a problemes que, d'entrada, són completament dispersos.

(56) Entrevista realitzada al personal de l'àrea jurídica d'una entitat l'objectiu de la qual és acompanyar i atendre les persones sense llar de la ciutat, i al responsable tècnic extern que va assessorar en la posada en marxa del Pla de lluita contra el sensellarisme a Barcelona (2016-2020).

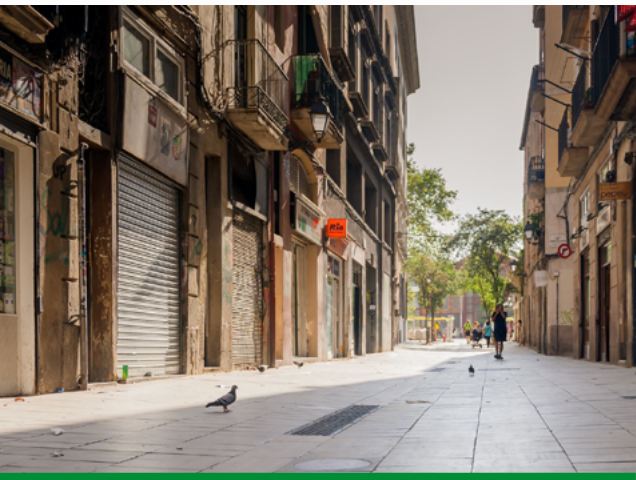
(57) Douglas, Mary (2007). Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú. Claves Problemas, Editorial.

Aquesta dinàmica simbòlica ja va ser detectada per l'informe elaborat per Fernández i Di Masso el 2017, que assenyala que l'Ordenança crea opinió pública contra identitats prèviament estigmatitzades, reforçant des de la legitimitat de la llei la degradació moral i identitària de col·lectius en situació de pobresa, marginació o que facin usos no normatius de l'espai urbà [...]. L'Ordenança obre la porta a la criminalització d'aquests col·lectius socialment marcats, pel fet que el tractament que es fa de la norma [...] permet equiparar les infraccions administratives als delictes lleus, i difumina les fronteres socials entre un/a incívic/a i un/a criminal.

Es produeix així l'esmentada doble estigmatització a causa de l'Ordenança: d'una banda, la relativa a la condició dels membres d'aquests col·lectius, pobres, persones amb diagnòstic de salut mental, joves, prostitutes, etcètera, i, de l'altra, en segon lloc, pel marcatge simbòlic que fa l'assenyalament per part de l'Ordenança.

IDEES PRINCIPALS

- ✔ Objectiu de protecció de la convivència com a bé jurídic.
- ✔ Protagonisme tecnicojurídic de l'espai públic.
- ✔ Sobrerepresentació de l'articulat punitiu en el text de l'Ordenança.
- ✔ Aparició de les mesures alternatives a la sanció com a aspecte positiu.
- ✔ Solapament amb la Llei de seguretat ciutadana o Llei mordassa.
- ✔ Discrepàncies sobre la ubicació en un mateix articulat d'aspectes vinculats a les conseqüències de la desigualtat al costat de pràctiques incíviques més clàssiques.
- ✔ Possibilitat d'aparició de dinàmiques d'estigmatització de col·lectius.



4.5. MODIFICACIONS I DECRETS VINCULATS A L'ORDENANÇA DE MESURES PER FOMENTAR I GARANTIR LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA A L'ESPAI PÚBLIC DE BARCELONA

Des que va entrar en vigor el 2006, l'Ordenança de Convivència s'ha modificat en diverses ocasions amb l'objectiu d'adequar-la a determinades circumstàncies, en almenys dues ocasions més.

La primera de les modificacions va ser aprovada per l'Ajuntament de Barcelona el 12 de febrer de 2011⁽⁵⁸⁾, i es va publicar al *Butlletí Oficial de la Província* (BOP) el 12 de maig de 2011. Aquesta modificació feia referència a la prohibició de la pràctica del nudisme i a la circulació en banyador o peça de roba similar en l'àmbit dels espais públics de la ciutat, amb l'excepció dels que estan destinats específicament a això. Per aplicar-la correctament es van establir una sèrie de sancions si, en primera instància, l'infractor no cessava en la seva actitud⁽⁵⁹⁾.

La segona de les modificacions es va dur a terme el 13 d'abril de 2012, i es va publicar al BOP el 16 d'agost del mateix any⁽⁶⁰⁾. En aquesta ocasió, la modificació va estar relacionada amb l'oferta i demanda de serveis sexuals a l'espai públic i també introduïa un espectre de sancions diferencial per a oferents i demandants de tal manera que la sanció per als demandants es considera greu, i la de les oferents, lleu. D'altra banda, la infracció pel manteniment de serveis sexuals remunerats a l'espai públic continua sent una infracció molt greu. Cal dir que, tot i que aquests articles de l'Ordenança no s'han tornat a modificar, al llarg dels últims anys no s'han tramitat moltes contra treballadores sexuals davant el risc que aquestes es trobin en situació de tràfic d'éssers humans i les sancions puguin suposar una revictimització o, fins i tot, una forma de violència institucional.

L'última de les normatives vinculades amb l'Ordenança no és estrictament una modificació, sinó una resolució de l'Alcaldia de Barcelona sobre l'ampliació de les restriccions horàries per a la circulació en monopati per una zona concreta de la plaça dels Àngels, al districte de Ciutat Vella⁽⁶¹⁾. Aquesta passaria a estar restringida entre les 22.00 i les 9.00 h de l'endemà.

(58) BOP. Per a més informació, vegeu: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022011012045>

(59) Posteriorment, al juny del 2015, es va haver de tornar modificar a causa d'una sentència del Tribunal Suprem que interpreta les expressions "una altra peça de roba similar" o "gairebé despullat" que apareixien en l'esmentada modificació. Per a més informació, vegeu: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022015016319>

(60) BOP. Per a més informació, vegeu: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022012019101>

(61) Gasetta Municipal. Per a més informació, vegeu:

<https://w123.bcn.cat/APPS/egasetta/cercaAvancada.do?reqCode=downloadFile&publicacionsId=24672>



Com podem observar, aquestes modificacions estarien relacionades amb diferents aspectes de la normativa. D'una banda, s'introdueix un nou element objecte de control i sanció pel seu caràcter incívic, el nudisme i la vestimenta en banyador, al costat del qual podríem situar la pràctica del monopatí en una àrea concreta del centre de la ciutat, dos comportaments que podrien ser tipificats com de *civisme clàssic*, mentre que l'altre, el vinculat a la prostitució, podria situar-se, més aviat, al costat de les pràctiques de desigualtat i poder que tenen lloc a l'espai públic.

Pel que fa a les denominades derivades de l'Ordenança de Convivència, es fa referència als decrets d'alcaldia de 10 d'octubre de 2013⁽⁶²⁾ i de 19 d'abril de 2019⁽⁶³⁾ els quals tenen per objectiu l'ordenació i el catàleg de les **mesures alternatives substituïdores de les sancions**, no únicament previstes per a l'Ordenança de Convivència, que, recordem, les prenia en consideració, sinó per al total de les disposicions sancionadores regulades i competència de l'Ajuntament de Barcelona. Cal aclarir, a més, que el fet de la publicació del primer dels decrets, el 2013, no significa que aquestes mesures no existissin amb anterioritat, sinó que, mitjançant aquesta nova disposició, tal com diu el títol, s'ordenen i cataloguen totes les existents, reunint-les en un únic document.

La diferència fonamental entre decrets és que l'últim d'aquests, aprovat el 2019, amplia i modifica el nombre de supòsits en els quals és possible acollir-se a les mesures alternatives a la sanció (MAS). D'aquesta manera, el Decret de 2019 permet les MAS en sancions aplicades a conductes considerades greus o molt greus, mentre que el Decret de 2013 només permetia aplicar-les a sancions lleus.



(62) BOP. Per a més informació, vegeu: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/86156>

(63) Gasetta Municipal. Per a més informació, vegeu:

<https://w123.bcn.cat/APPS/egasetta/cercaAvancada.do?reqCode=downloadFile&publicacionsId=18270>

Tal com es pot observar a la figura 8, d'acord amb el Decret 2019 és possible aplicar aquest tipus de mesures a les persones que comentin alguna infracció vinculada a una activitat empresarial, professional o amb ànim de lucre que necessiti alguna mena de llicència, permís o similar sempre que s'hagi dut a terme de manera puntual, no permanent o amb un ànim lucratiu rellevant. Aquesta distinció sembla estar adreçada, especialment, a les persones que, com els maners, per exemple, es dediquen a la venda ambulant de manera irregular⁽⁶⁴⁾. Aquesta modificació és possible perquè, com s'ha indicat anteriorment, aquestes conductes deixen de ser considerades molt greus.

FIGURA 8. COMPARATIVA ENTRE ELS DECRETS 2013 I 2019 DE MESURES ALTERNATIVES

DECRET 2013	DECRET 2019
a) Que les sancions a substituir portin causa d'infraccions comeses per persones físiques i que no hagin adquirit fermesa en via administrativa.	a) Que la persona infractora sigui una persona física resident a Barcelona, tant en el moment de cometre la infracció com en el moment de sol·licitar la substitució de la sanció. No és exigible aquest requisit de residència a les persones menors d'edat ni a les que presentin un perfil de risc o es trobin en situació de vulnerabilitat social.
b) Que els fets constitutius de la infracció no estiguin relacionats amb activitats sotmeses a autorització o llicència, o a un procediment d'habilitació prèvia, ni s'hagin produït en ocasió de la realització d'activitats empresarials o professionals regulades.	b) Que la sanció que correspongui a la infracció comesa sigui de caràcter pecuniari.
c) Que la infracció comesa no estigui inclosa en l'annex 3 d'aquest decret	c) Que la sanció no hagi assolit fermesa en via administrativa. La sanció és ferma en via administrativa quan ja no es pot interposar contra ella cap recurs administratiu ordinari, ni el d'alçada ni el potestatiu de reposició, regulats a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les administracions públiques.
d) Que les infraccions siguin de caràcter lleu.	d) Que la sanció no hagi estat satisfeta ni tampoc s'hagi formalitzat el fraccionament del seu pagament ni, als efectes d'aquest fraccionament, el reconeixement del deute corresponent.

(64) Resolució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona relativa a la venda ambulant no autoritzada: https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202408_Dret-iguultat-i-diversitat_fenomen-de-la-venda-ambulant-no-autoritzada-a-la-ciutat_23Q000530.pdf



DECRET 2013	DECRET 2019
e) Que la infracció comesa no atempti contra els drets o llibertats d'una tercera persona ni la perjudiqui directament.	e) Que en l'any immediatament anterior, la persona no hagi iniciat un procediment de substitució d'una sanció que porti causa d'una infracció de la mateixa naturalesa a la que pretén substituir. S'entén que una infracció és de la mateixa naturalesa quan el bé jurídic protegit és el mateix o molt similar. No és exigible el requisit establert en aquesta lletra si la persona presenta un perfil de risc o es troba en situació de vulnerabilitat social.
f) Que la persona infractora resideixi a Barcelona tant en el moment de cometre la infracció com en el moment de sol·licitar-ne la substitució. No és exigible aquest requisit a les persones menors d'edat ni a aquelles que presentin un perfil de risc o de vulnerabilitat social.	f) Que els fets constitutius de la infracció no estiguin relacionats amb activitats sotmeses a autorització o llicència, o a una comunicació prèvia o declaració responsable, ni s'hagin produït en ocasió de la realització d'activitats empresarials o professionals regulades o amb finalitats lucratives. No és exigible aquest requisit quan aquestes activitats s'hagin dut a terme de forma puntual, sense intenció de generar una activitat econòmica permanent i sense un ànim lucratiu rellevant. En aquest cas, cal que l'òrgan instructor justifiqui mitjançant un informe previ els motius pels quals es considera que, en el cas concret, la manera més eficaç de complir amb les finalitats sensibilitzadores i educadores de les disposicions sancionadores municipals és amb una mesura alternativa.
	g) Que amb la comissió de la infracció no s'hagin posat en risc la seguretat o la salut de les persones, ni els fets constitueixin una infracció de desobediència o resistència a l'autoritat o als seus agents.

Font: BOP (2013) i Gasetta Municipal (2019)

Es dona la mateixa circumstància quan es produeix una reincidència en l'activitat sancionada i la persona es troba en risc d'exclusió social o situació de vulnerabilitat.

En aquesta mateixa línia, el Decret 2019 elimina l'Annex 3 del Decret anterior que recollia mesures expressament excloses de les possibilitats de substitució (figura 9).

FIGURA 9. EXCLUSIONS DE LES MESURES RECOLLIDES EN L'ANNEX 3 DEL DECRET DE 2013

A. Infraccions de desobediència als mandats de l'autoritat o obstruccions a les tasques de control o sanció de la convivència.

B. Infraccions relatives a les actuacions musicals, espectacles al carrer...



- C. Infraccions relacionades amb pintures, projeccions i altres efectes visuals que confonen els vianants.
- D. Infraccions relacionades amb la publicitat en vehicles, remolcs i plataformes mòbils particulars.
- E. Infraccions relacionades amb la distribució de propaganda.
- F. Infraccions relacionades amb la col·locació de pancartes, cartells o adhesius.
- G. Infraccions relatives a l'obtenció de permisos per a l'ús d'espais comuns (per exemple: Juguesques que comportin apostes amb diners o béns a l'espai públic, venda ambulant sense permís, acampada...).
- H. Infraccions de particulars relacionades amb activitats comercials o treballs de manteniment d'establiments.
- I. Infraccions relacionades amb la protecció del paisatge urbà en les construccions (amb afectació a balcons, terrasses, terrats, façanes i parets mitgeres amb rètols, cartells, aparells d'aire condicionat...).
- J. Infraccions relacionades amb l'oferta de particulars de compra o venda de serveis o béns a la via pública: Repartiment de propaganda.
- K. Infraccions relacionades amb intervencions, actuacions i manteniment d'espais lliures, parcel·les o solars.
- L. Infraccions relacionades amb actuacions que afecten el paisatge sobre espai aeri, sistemes de projecció o infraestructures de telecomunicacions.
- M. Infraccions en relació amb la protecció i tinença d'animals: condicions higièniques i sanitàries, permisos i documentació, maltractaments, abusos o afectació a la dignitat dels animals, especialment quan es refereixen a animals salvatges o perillous.
- N. Infraccions relacionades amb la contaminació acústica i ambiental.
- O. Infraccions en relació amb les accions en zones naturals i espais verds, que malmeten el medi o comporten risc o perill.
- P. Infraccions en relació amb els aparells de climatització, les condicions d'instal·lació i de funcionament.
- Q. Infraccions relacionades amb elements mòbils i canonades.
- R. Infraccions en relació amb les deixalles: condicions del sistema de gestió de recollida de residus.
- S. Infraccions en relació amb els contenidors i sacs de runa, transport de terra i residus.
- T. Infraccions vinculades a conductes que intencionadament causin danys o malmetin el medi ambient.
- U. Infraccions que impliquin menystenir drets o ofensa a les conviccions d'altres persones.
- V. Infraccions vinculades a la demanda, compra, ús o consum de productes, activitat o servei a l'espai públic sense permís.
- W. Infraccions vinculades a l'ús de dispositius acústics contravenint prohibició/limitació.
- X. Infraccions vinculades a l'ús de vehicles o els seus elements i accessori.

Font: BOP (2013)

El Decret de 2019 insisteix notòriament a diferenciar aquelles persones qualificades com de “perfil de risc” o “situació de vulnerabilitat”, de manera que possibilita, a més, que les mesures proposades estiguin molt adaptades a les circumstàncies concretes d’aquestes persones. Per això, estableix una connexió reforçada amb els serveis socials municipals.

Encara que des dels serveis tècnics de l’Ajuntament (Direcció de Prevenció i Oficina de Convivència) s’assenyala que aquests canvis estan, més aviat, relacionats amb l’evolució de la realitat social de la ciutat⁽⁶⁵⁾, des de l’opció política que va dur a terme l’ampliació de mesures es reconeix la voluntat d’introduir aquesta modificació de cara al fet que l’Ordenança tingués un “caràcter menys punitivista”.

Aquesta voluntat d’avançar que feia una ordenança més centrada en les mesures alternatives que en les sancions es reflecteix en el fet que comenci a aparèixer en els informes de la Comissió de Seguiment d’Aplicació de l’Ordenança tota la informació estadística referida no només al nombre de multes, sinó també a les mesures alternatives. Segons la persona entrevistada, la idea era que aquesta part tingués cada vegada més força i, d’aquesta manera, en les reunions de la Comissió de Seguiment, es pogués fer una reflexió sobre com abordar les situacions que es mostraven des d’un punt de vista no exclusivament de seguretat. En aquest sentit cal destacar, a més, que no és fins al sisè informe de seguiment, de novembre del 2011, que es fa referència a aquest fet quan s’assenyala que “els butlletins de denúncia per infraccions de l’Ordenança de Convivència ja porten incorporat el text de notificació d’informació sobre la possibilitat de sol·licitar una mesura alternativa a la sanció (MAS), ajustant-se al que estableix l’Ordenança del procediment sancionador (OPS)⁽⁶⁶⁾”.

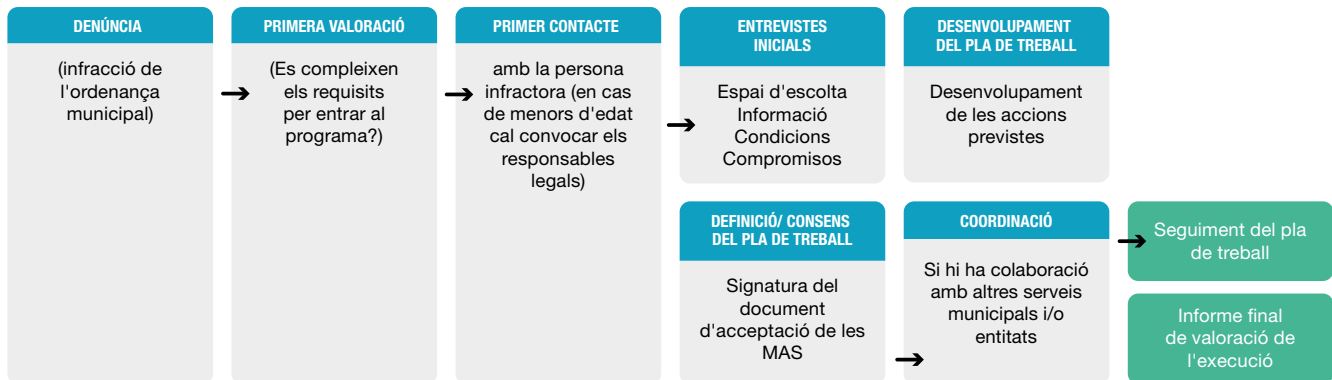
El que no acaba de desaparèixer mai, i així ho assenyalen tant les àrees tècniques de l’Ajuntament, com l’entrevistat abans esmentat, així com el responsable tècnic extern que va assessorar en la posada en marxa del *Pla de lluita contra el sensellarisme a Barcelona (2016-2020)* o alguna de les entitats d’atenció a persones sense llar interpel·lades, és l’obertura de tot el procés, tant si és algú que necessita alguna mena d’intervenció dels serveis socials, com si és una infracció de la convivència/civisme més clàssica, **a través de la imposició d’una sanció**⁽⁶⁷⁾.

(65) Així, moltes de les conductes sancionades originalment en l’Ordenança inicial, així com les mesures substitutòries del Decret de 2013, no es donaven, o no en la mateixa magnitud, el 2019, i per tant calia adequar-la als temps.

(66) El primer informe de seguiment de l’ordenança és de novembre del 2009, gairebé quatre anys després d’entrar en vigor la normativa. S’ha tingut accés als informes següents, a més del del 2009: 2010 (gener, febrer i novembre), 2011, que corresponen al 1r, 2n, 3r, 4t i 5è informes, i 2018, 2020, 2021 i 2022 (19è, 22è i 23è informes).

(67) Resolució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona relativa a una persona que havia rebut fins a 42 sancions per conductes vinculades al sensellarisme: <https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2024/04/Dret-igualtat-i-no-discriminacio-fins-a-25-sancions-vinculades-al-sensellarisme.pdf>

FIGURA 10. CIRCUIT BASE DEL PROGRAMA




Font: DIBA

A la *Guia de pràctiques inspiradores de mesures alternatives a la sanció (MAS)*, editat i publicat per la Diputació de Barcelona (DIBA)⁽⁶⁸⁾ apareix un aclaridor quadre informatiu sobre el recorregut que fa la persona que entra en contacte amb l'Ordenança de Convivència (figures 10 i 11). En el mateix es pot observar com, en cap cas, es pot obviar el fet que el procediment comenci amb una denúncia per part de la Guàrdia Urbana/Polícia Local. Aquest element podria ser considerat certament estigmatitzador de determinades conductes que no estan vinculades a un moment o oportunitat d'alteració de la convivència o el civisme, sinó més aviat a factors estructurals que les condicionen.

De l'experiència acumulada, la Sindicatura de Greuges de Barcelona valora positivament l'avenç en la regulació de les MAS, ja que possibilita que més persones s'hi puguin acollir. Tot i això, caldria continuar fent passos endavant fins a aconseguir que les MAS siguin la primera conseqüència davant d'una infracció administrativa, atès el caràcter restauratiu i pedagògic que les acompanya. En canvi, aquestes notes de restauració i pedagogia no es donen en les mesures de caràcter pecuniari que, a més, poden generar desigualtat entre les persones infractores en atenció a la seva capacitat econòmica. I, per tant, davant les conseqüències que comportaria la comissió d'una infracció.

No obstant això, no tot queda aquí, sinó que, segons declaracions tant de la Direcció de Prevenció i l'Oficina de Convivència, com d'alguna de les entitats entrevistades, no ha estat fins de manera relativament recent que s'ha aconseguit evitar que algunes d'aquestes sancions proposades

(68) Guia de pràctiques inspiradores de mesures alternatives a la sanció. Per a més informació, vegeu: https://llibreria.diba.cat/cat/llibre/guia-de-practiques-inspiradores-mase_66217



arribessin a convertir-se en fermes, de manera que, des de l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona (IMHB), s'havia arribat a proposar, per manca de pagament i acumulació de multes, l'embargament de prestacions socials adjudicades a persones de col·lectius vulnerabilitzats perquè es desconeixia la situació en què es trobaven aquestes persones. Tant la Direcció/Oficina com l'entitat entrevistada afirmen que el procés perquè això no torni a produir-se s'ha anat concretant amb el pas del temps i que, avui dia, es troba molt més ajustat.

FIGURA 11. SERVEIS MUNICIPALS QUE FORMEN PART DEL CIRCUIT MAS

Polícia Local	<ul style="list-style-type: none"> · Fan la denúncia. · Col·laboren en la difusió de les MAS: informen sobre la possibilitat d'acollir-se al programa i sobre el procediment. · Implicació en el desenvolupament de mesures concretes.
Procediment sancionador	<ul style="list-style-type: none"> · Execució de la tramitació i el tancament dels expedients sancionadors.
Joventut, Acció Social, Serveis Socials, Cultura, Esports, Manteniment/Brigada, Participació, Educació, Salut Pública, Igualtat i Ciutadania, Via Pública, Gent Gran...	<ul style="list-style-type: none"> · Ofereixen activitats a partir de les quals es pugui desenvolupar un pla de treball. · Participen en la coordinació fluida un cop es concreten les activitats. · Tenen capacitat de decisió sobre les accions que s'han de dur a terme i la manera de fer-ho. · Poden ser vinculats amb entitats del territori que s'impliquen en les mesures. · Participen en els espais de treball del programa.

Font: DIBA

Dit això, sembla evident, i així ho assenyalen les fonts consultades i entrevistades, que un element d'avenç i millora podria ser, precisament, **evitar que el circuit dels serveis socials s'activi a través d'una sanció**, sinó que això sigui possible mitjançant una actuació prèvia i proactiva per part de les institucions municipals.

Un últim element que cal comentar en aquest epígraf és el del solapament de la Llei de seguretat ciutadana (coneguda popularment com a "Llei mordassa") amb l'Ordenança de Convivència, sobretot pel que fa a la tipologia d'infraccions i la quantia de les sancions. La Llei, que es va aprovar el 2015, donava quatre anys de marge per adaptar les normatives vigents en el moment de la seva aprovació a la nova situació. A Barcelona això té una certa rellevància, ja que les sancions previstes a l'Ordenança eren, en alguns casos, superiors a les establertes a la Llei de seguretat ciutadana. Així, el 2019 s'aprova una tipologia de sancions per infraccions de l'Ordenança de Convivència que determina quin tipus de normativa és aplicable en un cas o un altre (vegeu les figures 12 i 13).

FIGURA 12. TIPUS DE NORMATIVA QUE CAL APLICAR SEGONS ELS CASOS (EXTRACTE)⁽⁶⁹⁾

Tipologia de Sanciones por infracciones de la Ordenanza de Convivencia

Descripción	Normativa	Artículo	Importe mínimo	Importe máximo
ATENTADOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS				
Conductas en el espacio público de desprecio a la dignidad de las personas y comportamientos discriminatorios	CONV	17.1	750,01 €	1.500 €
Conductas en el espacio público de desprecio a la dignidad de las personas y comportamientos discriminatorios cuando se dirijan contra personas mayores, menores, personas con discapacidades físicas o psíquicas	CONV	17.2	1.500,01 €	3.000 €
Actitudes de acoso entre menores en el espacio público	CONV	17.2	1.500,01 €	3.000 €
Agresión o asedio a menores en el espacio público	CONV	17.2	1.500,01 €	3.000 €
Ir desnudo o casi desnudo en los espacios públicos	CONV	74.T.1	300 €	500 €
Transitar o estar en los espacios públicos solo en bañador	CONV	74.T.2	120 €	300 €
GRAFITIS, PINTADAS Y OTRAS EXPRESIONES GRÁFICAS				
Realizar grafitis o pintar cualquier elemento del espacio público o equipamiento	LOPSC	37.13	100 €	600 €
Realizar grafitis o pintar cualquier bien privado instalado de manera visible o permanente en la vía pública sin autorización expresa del Ayuntamiento	LOPSC	37.13	100 €	600 €
Realizar grafitis o pintar elementos del transporte ubicados en los espacios públicos	LOPSC	37.13	100 €	600 €
Realizar grafitis o pintar elementos de los parques y jardines	LOPSC	37.13	100 €	600 €
Realizar grafitis o pintar las fachadas de los inmuebles públicos o privados confrontados	LOPSC	37.13	100 €	600 €
Realizar grafitis o pintar señales de tráfico o de identificación vial o en cualquier elemento del mobiliario urbano	LOPSC	37.13	100 €	600 €
Realizar grafitis o pintar monumentos o edificios catalogados o protegidos	LOPSC	37.13	100 €	600 €

Font: Ajuntament de Barcelona

Segons els representants de l'equip de govern de l'Ajuntament de l'any 2019, la idea darrere d'aquesta tipologia era, en aplicació de la subsidiarietat, i sempre que no hi hagués contradicció entre les normatives, aprofitar la situació per reduir la quantia de les infraccions i, fins i tot, fer-ne desaparèixer algunes mitjançant l'eliminació de la quantia mínima.

(69) Es pot consultar la tipologia completa a l'enllaç següent: https://ajuntament.barcelona.cat/seguretatiprevencio/sites/default/files/2023-09/Nomenclator%20CONV-LOPSC%20per%20naturalesa%202019_es.pdf



FIGURA 13. TIPUS DE NORMATIVA QUE CAL APLICAR SEGONS ELS CASOS (EXTRACTE)⁽⁷⁰⁾

OCUPACIÓ DEL ESPACI PÚBLIC PER A L'OFRECIEMENT I DEMANDA DE SERVICIS SEXUALS				
Favorecer o promoure en l'espai públic el consum de serveis sexuals (publicitat / promoció per qualsevol mitjà i/o acostar a les clients)	CONV	40.2	1000 €	1.200 €
(Persona que ha fet la demanda) Mantenir relacions sexuals de pagament en l'espai públic	CONV	40.3	1.500,01 €	3.000 €
Favorecer (a més de 200 m) o promoure, en l'espai públic, el consum de serveis sexuals retribuïts (en espais situats a més de 200 m de distància de centres docents o educatius en els quals se imparteixen ensenyaments del règim general del sistema educatiu)	CONV	40.2	1.000 €	1.200 €
Favorecer (a menys de 200 m) o promoure, en l'espai públic, el consum de serveis sexuals retribuïts (en espais situats a menys de 200 m de distància de centres docents o educatius on se imparteixen ensenyaments del règim general del sistema educatiu)	CONV	40.2	1.200,01 €	1.200 €
Solicitud o acceptació per el demanant de serveis sexuals retribuïts en zones de tràfic públic en les proximitats de llocs destinats a ser utilitzats per menors o quan aquestes condicions, per el lloc on se realitzen, puguin generar un risc per a la seguretat viària	LOPSC	36.11	601 €	30.000 €
(No residents) Solicitud, acceptació per el demanant de serveis sexuals retribuïts en zones de tràfic públic en proximitats de llocs destinats a ser utilitzats per menors o quan aquestes condicions, per el lloc on se realitzen, puguin generar risc per a la seguretat viària	LOPSC	36.11	601 €	30.000 €

Font: Ajuntament de Barcelona

La d'Oferiment i demanda de serveis sexuals (figura 13) rep una menció a part. A partir de la modificació de l'Ordenança de 13 d'abril de 2012, s'establí una distinció en les infraccions entre oferents i demandants i s'associava una sanció amb diferent gravetat a cadascuna d'elles: les sancions vinculades a les oferents es van convertir en sancions lleus, i les vinculades als demandants, en sancions greus. Com ja s'ha comentat abans, tot i que a l'Ordenança es mantenen les sancions a les oferents (treballadors sexuals), actualment no se les sanciona, atès el risc que aquestes puguin estar en situació de tràfic d'éssers humans. Per aquest motiu, no apareixen al quadre.

IDEES PRINCIPALS

- ✓ Modificació en dues ocasions l'Ordenança de Convivència amb referència als serveis sexuals i al nudisme a l'espai públic.
- ✓ Ampliació de la tipologia de sancions que poden acollir-se a mesures alternatives a la sanció (MAS).
- ✓ Les persones en risc d'exclusió o vulnerabilitat són tingudes en compte per a les MAS.
- ✓ Les sancions continuen sent la "porta d'entrada" a les mesures de l'Ordenança.
- ✓ Milliores en el nivell de coordinació interna de l'Ajuntament.
- ✓ Reducció de les multes en coordinació amb l'aprovació de la Llei de seguretat ciutadana.

(70) Es pot consultar la tipologia completa a l'enllaç següent: https://ajuntament.barcelona.cat/seguretatiprevencio/sites/default/files/2023-09/Nomenclator%20CONV-LOPSC%20per%20naturalesa%202019_es.pdf





5. L'ORDENANÇA DELS USOS CIUTADANS DE L'ESPAI PÚBLIC

La principal aposta per la modificació de l'Ordenança es va plantejar durant els anys 2017 i 2018. El projecte, que no va arribar a passar la fase d'esborrany, era un text normatiu una mica més curt que l'anterior, només 99 articles, i recollia, en certa manera, algunes de les propostes elaborades per Cristina Fernández Bessa i Andrés Di Masso Tarditti en el seu informe *L'Aplicació de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona des de la perspectiva dels drets humans*⁽⁷¹⁾ que, de fet, havia estat elaborat amb aquest mateix objectiu.

No entrarem en detall en el text, ja que no es va acabar aprovant, però sí que pot ser interessant especificar alguns dels seus punts més destacables. En primer lloc, cal assenyalar que l'Informe i l'esborrany d'Ordenança són previs al Decret de 19 d'abril de 2019, d'ordenació de les mesures alternatives substitutòries de les sancions, esmentat amb anterioritat amb el qual, segons sempre el relat de la regidoria amb competències al respecte en aquell moment, es va intentar aplicar algunes de les idees recollides en ambdós documents mitjançant alternatives a l'aprovació d'una ordenança completa, atesa la falta de quòrum necessari per fer-ho en el plenari de l'Ajuntament.



(71) Per a més informació, vegeu: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/111436>



La principal de les diferències respecte a l'articulat de l'Ordenança de Convivència de 2005 és, d'una banda, la determinació, per a cadascun dels aspectes establerts sota regulació, del bé jurídic a protegir, així com els deures i els drets vinculats al mateix i, de l'altra, l'extensió de les obligacions i deures de l'Ajuntament, com a administració pública amb competències, en el foment dels usos ciutadans de l'espai públic. En un extens capítol 3, de fins a vuit articles, la normativa presenta a la institució municipal com a responsable en el desenvolupament de polítiques de foment de l'ús ciutadà i de convivència de l'espai públic, d'impuls de mesures de foment de la participació en aquest de nenes i infants, adolescents i joves, de la generació de dinàmiques de solidaritat i ajuda mútua, de l'establiment d'un canal específic de comunicació entre la ciutadania i l'Ajuntament de cara a tots els aspectes relacionats amb l'espai públic, de la implementació de polítiques de no discriminació, especialment en qüestions vinculades als assumptes religiosos, les violències masclistes, la diversitat cultural i la protecció dels drets humans, i altres⁽⁷²⁾. A més, estableix la creació d'una Oficina per a la promoció dels usos ciutadans de l'espai públic, acords amb la Generalitat de Catalunya, els municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona⁽⁷³⁾ i altres administracions públiques, i l'impuls de la col·laboració i participació d'entitats de la societat civil.

Pel que fa a les regulacions, intervencions i sancions, l'Ordenança actua en relació amb els atemptats contra la dignitat de les persones; contra l'afectació visual de l'entorn urbà; col·locació o subministrament de pancartes, cartells i fullets; l'oferta de juguesques; els sorolls que pertorben el descans de la ciutadania; l'obstaculització del trànsit de persones o vehicles; les necessitats fisiològiques; el consum de begudes alcohòliques; el comerç ambulant, les activitats econòmiques o la prestació de serveis mercantils no autoritzats (demanda i oferta); els usos excloents o incompatibles amb altres usos de l'espai públic o que posin en perill les persones; la pernocta en l'espai públic de manera que se n'impedeixin altres usos; els usos excloents de l'espai públic i els actes que posin en perill les persones o el deteriorament del mobiliari urbà; altres usos regulats; l'ús de l'espai públic sense roba o només amb banyador, i, finalment, les relacions sexuals a l'espai públic.

(72) Article 8, punts 1 a 4.

(73) Un aspecte que torna, regularment, al debat públic és la necessitat de consolidar i articular aquesta mena de polítiques des d'una perspectiva metropolitana. En un context de conglomeració urbana com el de Barcelona i les ciutats que l'envolten es fa necessari algun tipus d'articulació política i administrativa. Per a més informació: <https://catalunyaplural.cat/es/y-de-repente-lhospitalet/>

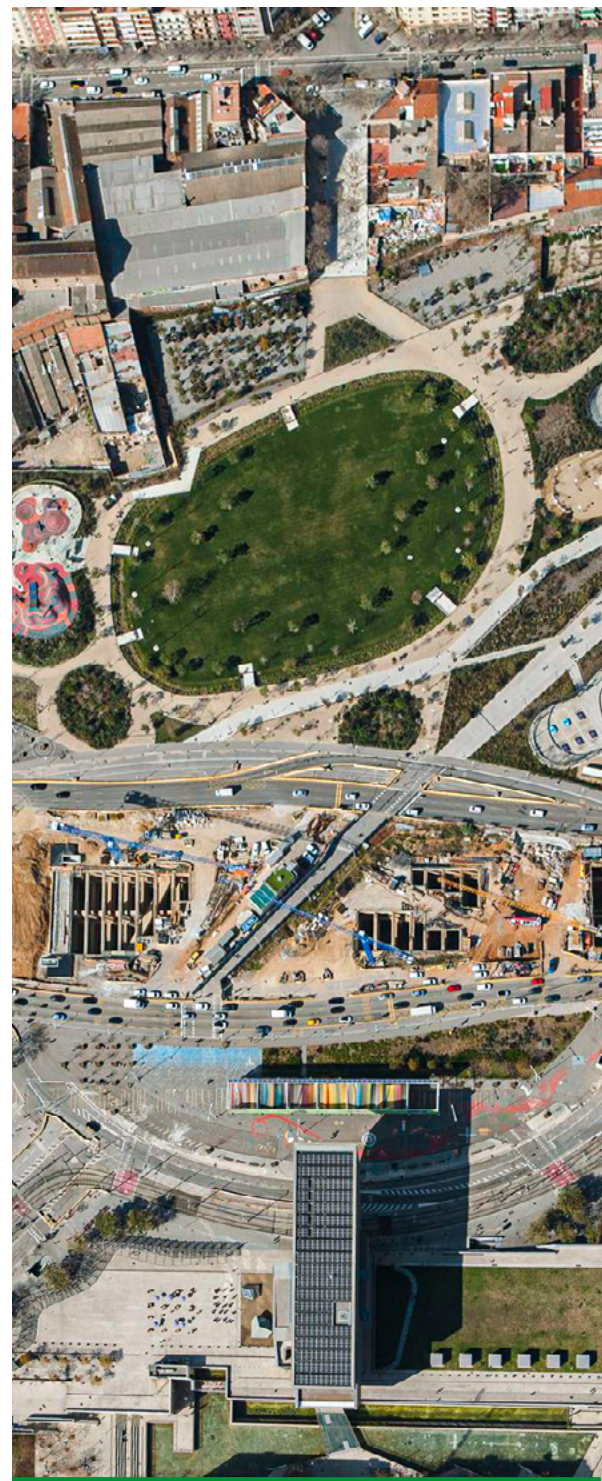


En general, les mesures són molt més proactives i de foment de la corresponsabilitat que les previstes a l'Ordenança encara vigent, entre les quals es poden destacar: la mediació entre actors en col·lisió; el manteniment d'excepcions i foment de la discriminació positiva pel que fa a les persones que fan del carrer la seva llar; l'intent d'evitar la sanció immediata com a forma d'entrar al circuit d'atenció dels serveis socials (en especial amb les persones sense llar); la proposta de mesures alternatives a la sanció; la persecució de l'assetjament sexual, el sexisme i el masclisme, i l'atorgament d'un paper menys punitiu a la Guàrdia Urbana en la seva tasca de detecció i aplicació de la normativa.

No obstant això, continuen mantenint, sota un sol conjunt d'articles, mesures aplicables a comportaments de manca de convivència i incivismes més tradicionals, al costat d'altres que es troben vinculats a actuacions de persones i col·lectius sotmesos a qüestions més estructurals (sensesostre, manters, venedors de llaunes de cervesa i refrescs i altres productes vinculats a l'oci nocturn, estàtues humanes, músics de carrer) i es torna a caure en certa indefinició, ja que es permet una possible subjectivitat per part de la Guàrdia Urbana amb referència, per exemple, al consum de begudes alcohòliques a l'espai públic.

Finalment, cal destacar que l'esborrany d'Ordenança sembla plantejar un tipus d'ús de l'espai que no només és impossible d'aconseguir, ja que els usos del carrer són gairebé imprevisibles, sinó que hi apunta mitjançant una mena d'intent de *civilització de la ciutadania* a través de la consideració de l'espai públic com un territori investit de moral⁽⁷⁴⁾, és a dir, on imperen unes normes socials que són considerades, acríticament, com a inherentment generals i positives.

(74) En aquest sentit és interessant l'obra Delgado, M. (2011). El espacio público como ideología. Ed. Catarata.



IDEES PRINCIPALS

- ✓ Es tracta d'una ordenança que no va arribar a passar la fase d'esborrany.
- ✓ Aplicació de part del seu esperit en el Decret de mesures alternatives a la sanció (MAS) del 2019.
- ✓ Determinació del bé jurídic a protegir i dels deures i obligacions de l'administració i la ciutadania.
- ✓ Paper proactiu per part de l'Ajuntament.
- ✓ Foment de la mediació.
- ✓ Discriminació positiva de determinats col·lectius en risc o vulnerabilitzats.
- ✓ Eliminació de la sanció per a determinats supòsits.
- ✓ Canvis en el rol de la Guàrdia Urbana.
- ✓ Continuació de l'estigmatització de col·lectius.
- ✓ Manca de concreció en accions que possibiliten actuacions arbitràries i discriminatòries per part de la Guàrdia Urbana.
- ✓ Moralisme.





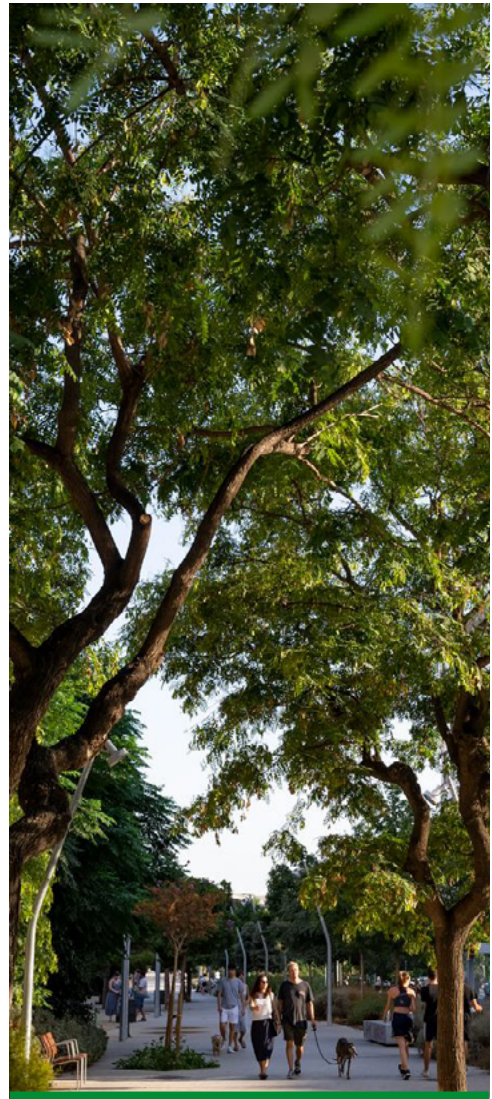
6. L'APLICACIÓ DE L'ORDENANÇA. UNA TRIANGULACIÓ

En aquest apartat farem referència a algunes dades d'aplicació de l'Ordenança, a una visió integral sobre la seva aplicació i al servei d'intervenció sobre la desigualtat en l'espai públic.

6.1. ALGUNES DADES DE L'APLICACIÓ

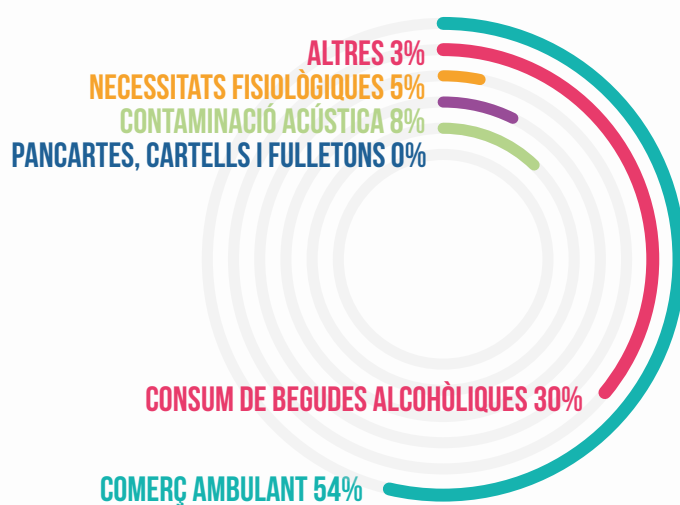
D'acord amb les dades subministrades per la Direcció de Serveis de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona, si bé entre els anys 2006 i 2016⁽⁷⁵⁾ la Guàrdia Urbana de la ciutat va fer entre un mínim de 102.855 denúncies (corresponents a l'any 2007) i un màxim de 137.942 denúncies (corresponents a l'any 2013) relacionades amb infraccions de l'Ordenança de Convivència, per al període comprès entre els anys 2017 i 2021, la diferència és notable. Així, els números oscil·len entre les 43.335 de l'any 2020 (any del confinament decretat per l'estat d'alarma a causa de la pandèmia de covid-19) i les 107.453 denúncies de l'any 2017. El màxim de denúncies, d'aquesta manera, és similar al mínim del període anterior.

Tal com es pot observar a les figures 14 i 15, malgrat la reducció generalitzada de denúncies, les corresponents a la categoria *Comerç ambulant* (54%) superen les mateixes del període anterior (2006-2016), quan suposaven un 50%. La següent categoria en importància és la de *Consum de begudes alcohòliques* (30%), que també era inferior en el període anterior, quan va aconseguir un 24%. Les segueixen les relatives a la *Contaminació acústica* (8%) i les relacionades amb les *Necessitats fisiològiques* (5%), que intercanvien posicions en el tercer i el quart lloc respecte al període anterior (5% i 7%, respectivament), per acabar amb les relatives a les *Pancartes, cartells i fullets* (0,5%), que pràcticament desapareixen i les categoritzades sota el concepte *Altres*, que es queden en 3%, quan en el període anterior eren del 9%.



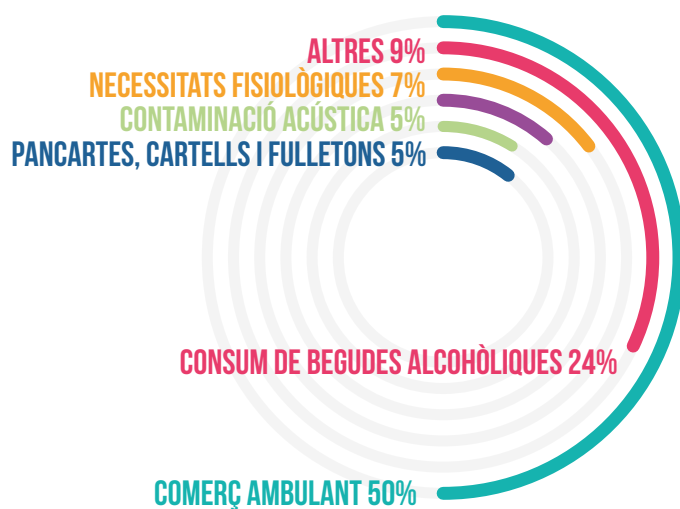
(75) Les referències a aquest període d'anys es fan en relació amb l'anterior Informe sobre l'aplicació de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona des d'una perspectiva dels drets humans. Per a més informació, vegeu: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/111436>

FIGURA 14. MITJANA DE DENÚNCIES EMESES (2017-2021)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona

FIGURA 15. MITJANA DE DENÚNCIES EMESES (2006-2016)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona

FIGURA 16. NOMBRE DE DENÚNCIES EMESES PER CAPÍTOL DE L'ORDENANÇA I ANY (2017-2021)

Capítols títol II	Concepte	2017	2018	2019	2020	2021
1	Atemptats contra la dignitat de les persones.	43	21	48	49	28
2.1	Degradació visual de l'entorn urbà: grafits, pintades i altres expressions gràfiques	336	351	273	203	281
2.2	Degradació visual de l'entorn urbà: pancartes, cartells i fulletons	704	580	283	108	111
3	Juguesques	1	1	2	-	-
4	Ús inadequat de l'espai públic per a jocs	20	31	27	16	19
5.1	Altres conductes a l'espai públic: ocupació de l'espai públic per conductes que adopten formes de mendicitat	206	366	383	130	73
5.2	Altres conductes a l'espai públic: ocupació de l'espai públic per a l'oferiment i demandes de serveis sexuals*	167	47	37	16	11
6	Necessitats fisiològiques	6.124	5.865	4.365	1.880	2.747
7	Consum de begudes alcohòliques	29.053	24.609	19.284	18.073	24.799
8	Comerç ambulant no autoritzat d'aliments, begudes i altres productes	63.971	54.648	52.876	16.761	20.093
9	Activitats i prestació de serveis no autoritzats	1.369	1.108	879	144	753
10	Ús impropï d l'espai públic	441	728	503	266	337
11	Actituds vandàliques en l'ús del mobiliari urbà. Deteriorament de l'espai urbà	57	35	40	22	79
12.1	Altres conductes que pertorben la convivència ciutadana. Zones naturals i espais verds / platges	96	111	152	79	29
12.2	Altres conductes que pertorben la convivència ciutadana. Contaminació acústica	4.670	4.727	5.038	5531	8.934
12.3	Altres conductes que pertorben la convivència ciutadana. Nudisme	8	16	9	18	15
12.4	Altres conductes que pertorben la convivència ciutadana. Venda vehicles en espai públic	25	59	47	39	8
12.4	Altres conductes que pertorben la convivència ciutadana. Conductes obstructionistes	154	5	-	-	-
TOTAL		107.453	93.308	84.246	43.335	58.317

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona

Per tant, i malgrat la forta baixada en nombres absoluts, les conductes més sancionades continuen sent les que es vinculen, a causes estructurals, com la venda ambulant, exercida majoritàriament per persones migrades en situació administrativa irregular i, per tant, excloses del mercat laboral regularitzat, i que es veuen abocades a la necessitat de treballar en l'economia informal com a mitjà de subsistència.

També, entre les conductes més sancionades es troben les relacionades amb l'oci, el consum de begudes alcohòliques en l'espai públic, amb un fort component edatari i de renda, i el turisme. Amb l'afegit que, en relació amb els turistes, moltes de les multes relacionades amb aquest tipus de conductes no arriben mai a cobrar-se.



Precisament, en relació amb les multes imposades als turistes, l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona (IMHB) treballa en l'elaboració d'alguna mesura que permeti el cobrament de les sancions imposades als visitants que arriben a la ciutat des de fora de l'Estat espanyol, encara que en data d'elaboració del present informe encara no se'n coneixen els detalls. Tot i això, aquesta mena de comportaments, que són altament assenyalats per la ciutadania (vegeu la figura 17), sembla ser difícilment minimitzable, únicament mitjançant la imposició de multes. Com a alternativa, en l'aplicació recent d'un servei de mediació al municipi costaner de Platja d'Aro, els resultats han mostrat fins a un 80% de reducció d'activitats considerades incíviques per part dels turistes mitjançant la implementació d'un servei de mediació dedicat específicament a l'oci nocturn⁽⁷⁶⁾.

FIGURA 17. ASPECTES PERJUDICIALS DEL TURISME (2021-2023)

%	2021	2022	2023	Barri Turístic	Barri no Turístic
Massificació	13,9	22,7	23,6	21,2	24,4
Incivisme dels / de les turistes	15,1	13,7	9,4	9,9	9,2
Turisme low cost / de baixa qualitat	14,7	6,0	8,2	8,4	8,1
Brutícia	6,1	8,1	5,8	9,7	4,5
Inseguretat	2,6	1,9	2,8	2,6	2,9
Sorolls	6,9	1,9	1,8	3,5	1,2

Font: Oficina Municipal de Dades. Departament d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona



(76) Es calcula que un terç de les sancions imposades, majoritàriament les destinades als turistes, no es cobren. "Barcelona estudia com desbloquejar el cobrament forçós de les multes als turistes incívics". Per a més informació, vegeu: <https://www.elperiodico.cat/ca/barcelona/20230928/barcelona-estudia-com-cobrar-forcosament-multes-turistes-92669349>

Es redueixen, notòriament, les relacionades amb el sensellarisme (necessitats fisiològiques i ús impropï de l'espai públic), tot i que, com veurem més endavant, continuen presentant dinàmiques de doble estigmatització i criminalització dels comportaments.

Una altra dada interessant que ens mostra l'anterior figura 16 és que l'aplicació de l'Ordenança a través de la imposició de sancions no ha estat uniforme en el temps, de manera que es poden detectar elements distintius i fer-ne algun comentari. Si n'exceptuem l'any 2020, que va ser extraordinari perquè es van aplicar les mesures més extremes de control de la pandèmia de covid-19, els principals capítols de les sancions veuen rebaixat el nombre de denúncies, excepte les vinculades a la *Contaminació acústica i el Consum de begudes alcohòliques*, que veuen incrementat el seu nombre i superen les del 2019. Cal destacar, de tota manera, que l'any 2021 va ser el primer en què es van eliminar les restriccions a les aglomeracions de persones establertes dins de l'estat d'alarma (EA) la qual cosa va portar, en el cas de Barcelona, a la celebració dels denominats *macrobotellots*, sobretot en el marc de la celebració de les Festes de la Mercè⁽⁷⁷⁾.

Pel que fa a la distribució per barris/districtes, les dades subministrades per la Direcció de Prevenció que es presenten a continuació se centren en el nombre de trucades a la Guàrdia Urbana amb motiu d'alguna incidència vinculada amb la convivència. A la figura 18 es mostren les dades dels sis barris més destacats, és a dir, els que fan més trucades en relació amb els conceptes d'*Activitats indegudes a l'espai públic*, que inclou capítols com el *Comerç ambulant*, i *Activitats molestes a l'espai públic*, que recull els epígrafs de *Consum de begudes alcohòliques* i *Contaminació acústica*, els quals suposen, en total, més del 93% de les denúncies realitzades sota l'Ordenança Cívica per al període 2020-2023.

(77) Un parell de referències mediàtiques podrien ser els articles publicats a El País, "Un segundo macrobotellón con 40.000 personas en la fiesta de Barcelona acaba con graves altercados" (<https://elpais.com/espana/catalunya/2021-09-25/segunda-noche-de-botellon-multitudinario-en-las-fiestas-de-la-merce-de-barcelona.html>) i a La Vanguardia, "Las imágenes del macrobotellón que acabó en vandalismo en Barcelona" (<https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20210925/7746694/imagenes-macrobotellon-acabo-vandalismo-barcelona.html>).





Val a dir que si alguna cosa caracteritza a alguns d'aquests barris és que es troben entre els de menor renda disponible de les llars per càpita (RDHP) de la ciutat. La Marina del Prat Vermell té una RDHP de 13.323 euros, el Barri Gòtic, de 15.990 euros, i Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera, de 16.770 euros. La Barceloneta té una RDHP de 14.943 euros i el Raval, d'11.178 euros. Per acabar, la Vila Olímpica del Poblenou té una RDHP de 29.155 euros. La mitjana de la RDHP de Barcelona és de 20.667 euros. Els barris amb menys RDHP de Barcelona són, en aquest ordre, Torre Baró, Ciutat Meridiana i el Raval.

El que es pot deduir de la figura 18 és que la gran majoria dels incidents denunciats es produeixen, per tant, en barris que tenen rendes per sota de la mitjana de la ciutat, excepte la Vila Olímpica del Poblenou que, tot i tenir una renda mitjana-alta, es troba en una zona de marcada presència d'oci nocturn. D'altra banda, excepte la Marina del Prat Vermell i la Vila Olímpica, la resta de territoris es troben al districte de Ciutat Vella, epicentre del turisme, l'oci i la restauració de Barcelona, on podríem incloure, a més, la Vila Olímpica, com s'ha assenyalat amb anterioritat. Això concorda, d'altra banda, amb les dades referides al període 2006-2016, quan més del 50% de les denúncies vinculades a l'Ordenança es van produir al districte de Ciutat Vella (figura 19).



FIGURA 18. TRUCADES A LA GUÀRDIA URBANA PER INCIDÈNCIES DE CONVIVÈNCIA (2020-2023)

	Incidents per degradació de l'espai públic				Activitats molestes a l'espai públic			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
El Raval	116	227	209	224	2.228	2.005	2.120	2.028
El Gòtic	48	93	113	114	1.432	1.673	2.764	2.843
La Barceloneta	34	87	87	76	591	618	581	498
Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	71	205	162	125	1.777	1.926	1.979	1.874
La Marina del Prat Vermell	11	11	14	13	47	30	42	31
La Vila Olímpica del Poblenou	23	64	39	36	370	308	256	237

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona.

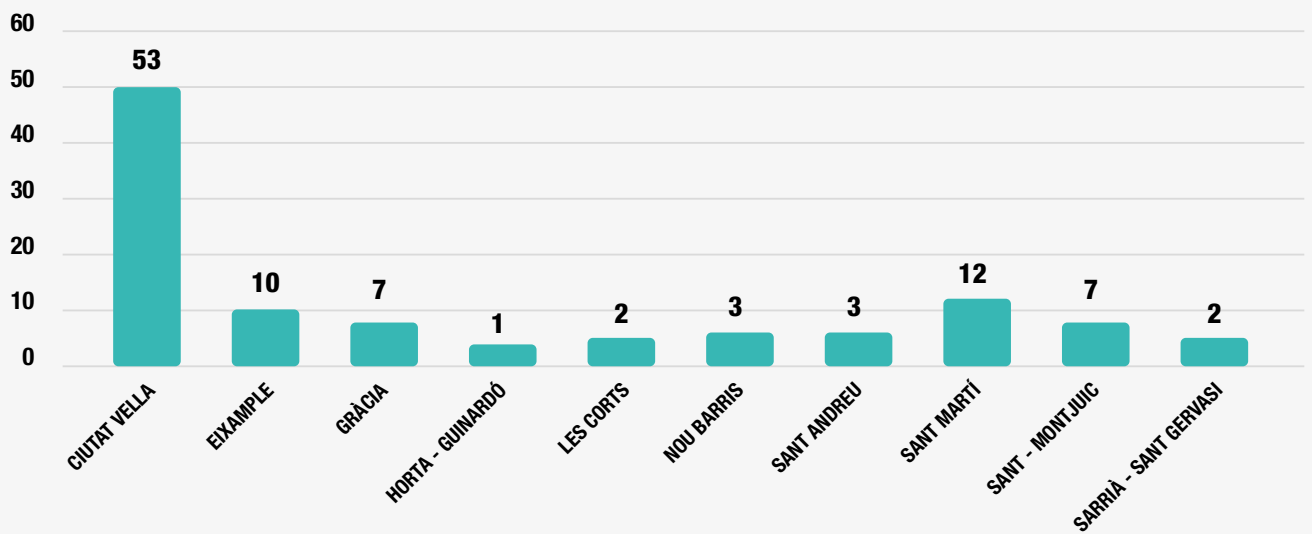
El concepte *Activitats molestes a l'espai públic* inclou molèsties per sorolls a l'espai públic, tot i que és una conducta que es regula i se sanciona per l'Ordenança de medi ambient.

Que la normativa actuï, fonamentalment, en el centre simbòlic i turístic de la ciutat pot interpretar-se, per tant, des de la visió de conformar una urbs apta per a la seva projecció i consum per part de les persones visitants.

En relació amb això, un tècnic de carrer d'una entitat que treballa amb persones amb problemes de drogoaddicció, entrevistat per al present informe, assenyalava molt gràficament que la ciutat no deixava espai als col·lectius més marginalitzats, ja que els feia el trànsit molt hostil i, en certa manera, marcat per la persecució. D'aquesta manera, l'objectiu de l'Ordenança no seria tenir cura de l'espai públic sinó *ordenar la ciutat* en una clau determinada, projectant la sensació que una ciutat ordenada, pacificada i controlada és possible. En aquest mateix sentit es manifestava un músic de carrer entrevistat: hi afegia que, segons la seva opinió, hi ha determinats actors, polítics i econòmics principalment, amb interessos econòmics propis i amb capacitat d'imposar una determinada agenda, que es veuen beneficiats per l'acció de l'Ordenança; uns actors als quals interessa aquest tipus de ciutat.



FIGURA 19. PERCENTATGE (%) SANCIONS ORDENANÇA CÍVICA (2006-2016) PER DISTRICTE



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona.



6.2. UNA VISIÓ INTEGRAL SOBRE L'APLICACIÓ DE L'ORDENANÇA

En el present epígraf es relaten diferents estratègies de gestió de l'espai públic articulades a través de l'Ordenança i la reacció i comentaris recollits durant el treball de camp per alguns dels actors implicats. En concret, es comentaran aspectes relacionats amb la burocratització de l'espai públic, la gestió de persones en risc d'exclusió o situació de vulnerabilitat i la gestió de l'espai públic com a àmbit de socialització.

Per *burocratització de l'espai públic* ens referim a la pèrdua d'espontaneïtat i l'excés de tràmits necessaris per poder dur a terme certs tipus d'activitat que els propis executants consideren, fins i tot, pròpies dels carrers de Barcelona, però que han perdut el seu caràcter original a causa de la gestió de l'espai públic duta a terme per l'Ajuntament.

Dins del col·lectiu d'artistes del carrer, les persones que duen a terme la seva tasca com a estàtues humanes assenyalen que la normativa actual impedeix una relació col·lectiva entre les estàtues i la institució municipal. Hi afegeixen que, tot i ser un element significatiu i reconegut dels carrers de Barcelona a escala internacional, la seva acció es veu certament constreta.

En una línia similar es manifesta una persona representant dels músics del carrer. Per aquest col·lectiu, l'Ordenança barreja aspectes —ja comentats, com els relacionats amb les pràctiques incíviques clàssiques amb l'estigmatització de la tasca de determinats col·lectius— que no s'haurien hagut d'agrupar mai, tot i estar vinculats a les pràctiques de carrer. Valoren positivament la posada en marxa del projecte de “Música al carrer”⁽⁷⁸⁾ i esperen que aquesta sigui la línia que seguiran les administracions següents. Proposen que les normatives que afecten la gestió del carrer s'adeqüin més al que hi passa, i que siguin flexibles.



(78) “Música al carrer”. Per a més informació, vegeu: <https://www.barcelona.cat/culturaviva/ca/projecte/musica-al-carrer>



El col·lectiu representat per les persones venedores ambulants assenjala una certa intensificació en la gestió restrictiva de l'espai públic quan es produeix un canvi de govern. Per ells, l'Ordenança, igual que altres regulacions —com la Llei de seguretat ciutadana—, no fa altra cosa que impedir la seva regularització final com a persones treballadores estrangeres. Es consideren les afectades principals per l'estigmatització de la normativa municipal pel que fa a política higienista. No busquen que se'ls faciliti l'accés als permisos per dur a terme la seva tasca, sinó que cessi la persecució de tipus policial i es duguin a terme alternatives on puguin expressar la seva veu⁽⁷⁹⁾.

El fenomen de la venda ambulant té al darrere una realitat complexa i global, amb moltes arestes, de les quals destaca la situació administrativa de les persones venedores. Aquesta complexitat provoca que no es pugui abordar únicament des de la perspectiva de la gestió de l'espai públic, sinó des de la perspectiva d'eliminació del seu risc d'exclusió. Per la seva especificitat, necessita una bona coordinació multinivell i multisectorial de totes les administracions públiques implicades, implementant instruments i mesures àmplies dirigides a la integració.

La gestió de les persones en risc d'exclusió i en situació de vulnerabilitat és un altre dels aspectes que cal destacar en les actuacions vinculades a l'Ordenança. Diverses entitats que tracten amb persones en situació de carrer, avaluen que mantenen un cert desconeixement de la tramitació d'aspectes com les sancions o les mesures alternatives a la sanció (MAS) de les persones usuàries amb les quals solen tractar. Assenyalen que cal articular estratègies alternatives a les multes per a les persones d'aquest col·lectiu en concret, ja que, de vegades, els resultats poden ser inesperats i no positius, com l'embargament dels seus ingressos. A més, insisteixen en la consideració neohigienista dels comportaments associats a les persones sense llar, de manera que s'han de plantejar intervencions de tipus estructural i a mitjà termini. Els agradaria ser escoltades, de manera específica, quan es tracta qualsevol aspecte vinculat a aquest col·lectiu⁽⁸⁰⁾.

(79) Resolució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona relativa a la venda ambulant no autoritzada: https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202408_Dret-igualtat-i-diversitat_fenomen-de-la-venda-ambulant-no-autoritzada-a-la-ciutat_23Q000530.pdf

(80) Nota de premsa de la Sindicatura de Greuges de Barcelona que tracta la presentació, en el Parlament, d'un dictamen sobre la proposició de llei per erradicar el sensellarisme: <https://www.sindicaturabarcelona.cat/ca/la-sindicatura-de-greuges-de-barcelona-presenta-al-parlament-un-dictamen-sobre-la-proposicio-de-llai-per-erradicar-el-sensellarisme/>

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. La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha recordat a l'Ajuntament que té la responsabilitat d'assistir les persones que es troben en situació de sensellarisme, i ha de proveir una xarxa pública de serveis (lavabos, dutxes, consignes, fonts d'aigua, etcètera) a fi que aquestes persones tinguin una alternativa per dur a terme les seves activitats quotidianes fora de l'espai públic. Tipificar com a infracció administrativa les conductes en l'espai públic vinculades al sensellarisme suposa un factor addicional d'exclusió.

Des de l'àmbit tècnic i acadèmic relacionat amb aquest mateix col·lectiu, assenyalen que cal un reforç en el treball entre els serveis socials municipals i la policia. La sanció ha de ser l'últim recurs. Per a això, són necessaris protocols, espais de trobada i àrees de debat que permetin la creació de sinergies entre ambdós cossos de l'administració local. La coordinació dels serveis socials, en les seves diferents esferes, no pot fer-se a través d'una Ordenança. S'ha de treballar també amb la ciutadania perquè aquesta entengui que les sancions no serveixen per res en aquests casos i que les solucions venen amb el pas del temps⁽⁸¹⁾. Cal acompanyar les persones sensellar des del carrer i comptar amb agents de la Guàrdia Urbana formats en problemàtiques socials i amb coneixements sobre com intervenir-hi.

Des de l'Ajuntament assenyalen que, encara que la sanció pot ser considerada un mitjà més de treball, i és útil en determinades ocasions, s'han de buscar els camins perquè la multa no s'executi o s'imposi. Mentre que per conductes específiques —grafits, soroll, alcohol i joves— les MAS⁽⁸²⁾ són molt positives, en relació amb les pràctiques de mendicitat i ús impropï de l'espai, s'han de preveure mesures específiques. Assenyalen com n'és, de complicat, establir i redactar protocols d'articulació amb els serveis socials, a més de fer-ho amb les seves pròpies esferes d'actuació —convivència, hisenda, etcètera— i plantegen la possibilitat de canals específics de comunicació entre la ciutadania i l'Oficina de Convivència per a casos determinats.

(81) Resolució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona relativa a una persona que havia rebut fins a 42 sancions per conductes vinculades al sensellarisme: https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202404_Dret-igualtat-i-no-discriminacio-fins-a-25-sancions-vinculades-al-sensellarisme.pdf

(82) El 2021 s'han iniciat 410 expedients de substitució de sancions administratives per mesures educatives o prestacions en benefici de la comunitat. D'aquests, 207 corresponen a la demanda feta per persones adultes i 203 a l'oferiment a persones menors d'edat. Les sancions substituïdes durant el 2021 han suposat 2.016 hores de mesures educatives o prestacions en benefici de la comunitat. Les persones adultes han realitzat la substitució en 1.371 hores totals, i les menors, en 645 hores.



En qualsevol cas, en diverses ocasions, la Sindicatura de Greuges de Barcelona 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 aquests col·lectius, alhora que reforça la seva marginació social.

La gestió de l'espai públic com a àmbit de socialització per a la ciutadania barcelonina és l'últim dels aspectes destacats. Per a diversos moviments socials de lluita contra la turistificació i pèrdua d'espais propis de la ciutadania, s'assenyala que l'Ordenança no és totalment dissuasiva, sobretot en relació amb els comportaments dels turistes i visitants, als quals no se'ls pot cobrar les multes. Afegeixen, a més, que la regulació del que es pot i no es pot fer als carrers està molt relacionada amb la imatge que es vol projectar de la ciutat a escala internacional, però que no té en compte el *consum* mateix de la ciutat com a incívic, per exemple, quan els grups de visitants ocupen els carrers i desplacen i impedeixen determinats usos locals. Proposen que hi hagi solucions específiques, com espais de la ciutat que no puguin ser coaptats pel turisme, a més de reduir la discrecionalitat de la Guàrdia Urbana a l'hora d'aplicar els aspectes previstos per l'Ordenança.

Les darreres intervencions urbanístiques de l'Ajuntament de Barcelona han suposat un increment notable d'espai públic a disposició dels veïns i veïnes de la ciutat. El projecte #Superilla Barcelona, per exemple, en els casos dels eixos verds de Consell de Cent i Sant Antoni, ha posat a disposició molts metres quadrats i, per tant, nous desafiaments. Encara que en el present informe es dedica un epígraf específic a la #Superilla, no podem deixar de fer-ne algun comentari en aquest apartat. Així, interpel·lades sobre aquest aspecte, diverses persones joves de la zona assenyalaven que aquesta ampliació de l'espai públic els sembla molt positiva. Els ha suposat poder interrelacionar-se sense necessitat de quedar en espais privats. Encara que aposten per l'autogestió del seu propi oci, no descarten la necessitat d'una normativa que actuï quan determinats drets es vegin conculcats, com el del descans per excés de soroll, però no que actuï sobre aspectes com ara beure al carrer.

Per acabar, i des de la postura d'actors polítics que van tenir responsabilitat en l'elaboració i posada en marxa de la normativa, es proposa que es garanteixi que es pugui fer de tot a l'espai públic, avançant en l'educació, el foment del civisme i la corresponsabilitat de la ciutadania. S'insisteix en el fet que una ciutat no pot estar al 100% neta i que, per intervenir en el seu espai públic, cal disposar d'algun tipus d'instrument d'intervenció que tingui un enfocament global.

6.3. SERVEI D'INTERVENCIÓ SOBRE LA DESIGUALTAT DE L'ESPai PÚBLIC

A més de la intervenció directa que suposa l'Ordenança, durant els últims anys s'han creat alguns serveis de gestió de l'espai públic que, encara que funcionen relativament al marge, no la ignoren completament.

Un exemple d'això és el Servei de Gestió de Conflictes d'àmbit social a l'espai públic (SGC), que treballa en la prevenció, la contenció, el tractament i la resolució de situacions d'alarma social i conflictes desencadenats en l'espai públic a través del desenvolupament de projectes operatius d'àmbit social, complementaris als serveis que ja existeixen sobre el terreny. L'any 2021, l'SGC comptava amb 25 professionals de diferent índole. A la figura 20 es poden veure dades relatives al nombre de programes d'intervenció i al temps mitjà d'aquestes intervencions. S'ha passat de 41 programes el 2018 a 103 el 2021, la qual cosa suposa un increment del 151%.

FIGURA 20. INTERVENCIIONS DEL SGC (2018-2021)

Intervencions	2018	2019	2020	2021
Programes d'intervenció	41	42	60	103
Temps mitjà d'intervenció (mesos)	6	8	9	9,5

Font: Ajuntament de Barcelona.

Altres programes similars són el Servei d'Atenció Social al Sensellarisme a l'Espai Públic (SASSEP) (figura 21), que ha vist com el nombre de persones en situació de carrer disminuïa per al darrer any considerat.

FIGURA 21. INTERVENCIIONS DEL SASSEP (2018-2021)

	2018	2019	2020	2021
Nombre de persones diferents localitzades al carrer al llarg d'un any	2452	2476	2368	1933

Font: Ajuntament de Barcelona.

El Servei de Detecció i Intervenció amb infants, adolescents i joves migrats sols (SDI)

FIGURA 22. INTERVENCIIONS DEL SDI (2018-2021)

	2018	2019	2020	2021
Casos atesos pel servei (menors i extutelats)	555	591	507	637

Font: Ajuntament de Barcelona.



I el servei de mediació en zones d'oci nocturn de Barcelona (SMN), que inicialment va funcionar com a prova pilot al districte de Sant Martí, a la zona del Triángulo Golfo, entorns de Pere IV i el barri del Parc i la Llacuna del Poblenou i que, finalment i després de l'èxit avaluat, s'ha convertit en estable des del 2022⁽⁸³⁾ (figures 22a i 22b).

FIGURA 22A. ZONA QUE LA PLATAFORMA SOS TRIÁNGULO GOLFO HA DENUNCIAT A LA SINDICATURA - RAZZMATAZZ



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

(83) La Sindicatura de Greuges ha intervingut en aquesta situació sol·licitant informació a la Direcció de Seguretat de l'Ajuntament i al mateix Districte després d'atendre les sol·licituds d'alguns veïns que formen part de la plataforma SOS Triángulo Golfo. "Resolució relativa al dret al medi ambient i al dret a la convivència pacífica (Triangle Lúdic)". Per veure'n més informació: https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202301_Dret-medi-ambient-i-dret-convivencia.pdf



Tota aquesta informació apareix en els informes de seguiment de l'Ordenança que s'elaboren anualment i la missió, valorada positivament, és la que la visió sobre l'espai públic no es limiti a conèixer el nombre de multes, sinó també les mesures alternatives, positives, amb visió restaurativa i de mediació, que s'estan duent a terme per poder elaborar, entre els grups polítics presents en el debat de l'Informe, una reflexió que vagi més enllà del punt de vista estrictament punitiu i de seguretat⁽⁸⁴⁾.



FIGURA 22B. ZONA QUE LA PLATAFORMA SOS TRIÀNGULO GOLFO HA DENUNCIAT A LA SINDICATURA - PERE IV

Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

(84) Les respostes de seguretat, de vegades basades en l'ús d'elements del mobiliari urbà, no acaben de solucionar els problemes, i només es genera el desplaçament. Un cas significatiu, que es va viure durant el 2023, va ser el del tancament de la plaça de Mercè Sala, al Poblenou, per part del veïnat, sota l'argument de la generació de sorolls nocturns o la utilització del lloc com a dormitori per part de persones en situació de carrer. Per a més informació, vegeu: <https://www.naciodigital.cat/noticia/264198/tanca-privada-placa-publica-divideix-veinat-desafia-ajuntament-barcelona>

IDEES PRINCIPALS

- ✓ Les denúncies vinculades a l'Ordenança de Convivència han disminuït en els darrers anys.
- ✓ En nombres relatius, les vinculades al *Comerç ambulant* i el *Consum de begudes alcohòliques* continuen sent les més importants pel que fa al nombre: ambdues estan vinculades a col·lectius vulnerabilitzats, així com a turistes.
- ✓ Els principals barris des d'on es fan les trucades de denúncia a la Guàrdia Urbana coincideixen amb els de menor renda de la ciutat i s'ubiquen al centre simbòlic i turístic (Marina del Prat Vermell, Raval, Barceloneta i Gòtic), així com l'oci nocturn (Vila Olímpica).
- ✓ Algunes perspectives assenyalen que l'Ordenança perpetua un model de ciutat.
- ✓ Es produeix una burocratització de la gestió del carrer, la qual cosa repercuteix en la realització d'activitats determinades (música, estàtues), així com impedeix que col·lectius vulnerabilitzats (manters) surtin de la seva situació irregular.
- ✓ Entitats vinculades al sensellarisme assenyalen manca de coneixement del funcionament dels procediments vinculats a la normativa, pràctiques neohigièniques, manca d'alternatives a la sanció i d'equipaments.
- ✓ Des d'àmbits acadèmics i tècnics s'aposta per millorar la coordinació entre els serveis socials i la Guàrdia Urbana.
- ✓ Àrees específiques de l'Ajuntament assenyalen la manca de coordinació en l'articulació amb els serveis socials, la necessitat de mesures específiques per a determinats col·lectius i l'eficiència de les MAS.
- ✓ El turisme s'apodera de determinades zones de la ciutat, cal salvaguardar-ne algunes i assegurar-se que es cobren les multes perquè aquestes tinguin algun efecte entre els turistes, a més de reduir la subjectivitat de la policia.
- ✓ En altres localitats, com Platja d'Aro, s'han posat en marxa mesures alternatives a la sanció (MAS) com l'ús de mediadors en l'oci nocturn amb bons resultats.
- ✓ Es demana una aposta per l'autogestió de l'oci juvenil al carrer.
- ✓ Demandes de foment de la corresponsabilitat, el civisme i l'educació als carrers, així com intervencions integrades que tinguin en compte la disparitat de situacions.
- ✓ S'han posat en marxa mecanismes de gestió del conflicte a l'espai públic que es valoren positivament.
- ✓ Una visió integral del que passa als carrers, no únicament centrada en les sancions, mostra una perspectiva més àmplia i permet intervencions més complexes.





7. EL PLA ENDREÇA

El juliol del 2023, l'Ajuntament de Barcelona va presentar el Pla Endreça, que porta per subtítol "Recuperem l'excel·lència de l'espai públic de la ciutat". El Pla es va mostrar com una resposta integral, transversal i coordinada des del consistori per recuperar aquesta *excel·lència* perduda.

Els objectius del Pla es presentaven agrupats en set capítols o àrees:

- A. Convivència. Que persegueix prioritzar accions d'autoritat per garantir el civisme a la ciutat i augmentar l'activitat sancionadora de les conductes considerades incíviques.
- B. Neteja i espai públic. Amb la millora dels resultats en els indicadors d'impacte i percepció de la neteja entre les seves metes.
- C. Acció social. Garantir la cura de les persones més vulnerables.
- D. Corresponsabilitat. Mitjançant la corresponsabilització de la ciutadania i els visitants de les seves tasques cíviques.
- E. Manteniment. Fent del manteniment una prioritat transversal a tots els agents implicats.
- F. Eficiència. Eficiència i eficàcia en l'aplicació dels recursos municipals, amb el rendiment de comptes a la ciutadania.
- G. Inspecció i control. Reforçar la tasca inspectora dels serveis i vetllar pel compliment de les obligacions contractuals.

FIGURA 23. CARTELL DEL PLA ENDREÇA



Font: Ajuntament de Barcelona



El Pla estableix, a més, una sèrie d'àrees de millora detectades, entre les quals destaquen:

- A. Uns resultats insatisfactoris en relació amb el nombre de recursos dedicats.
- B. Una percepció ciutadana sobre l'estat de l'espai públic i el civisme que indica camins de millora.
- C. La necessitat d'una millor coordinació dels treballs des d'una visió global.
- D. El requeriment d'aportar més recursos de manteniment davant del creixement dels usos intensius de l'espai públic.
- E. La disposició d'eines de control i manteniment de l'autoritat pública per garantir el civisme i la convivència.

El Pla, que inclou tres fases de diferent aplicació temporal, pretenia, entre els mesos d'octubre de 2023 i març de 2024, “presentar una mesura de govern i la modificació de l'Ordenança de Convivència” i alhora crear una nova Oficina per a la Governança del Pla i dels seus recursos⁽⁸⁵⁾.

D'aquesta manera, conjuntament se centra en la millora en:

- A. les tasques de neteja de carrers i places;
- B. l'eliminació de les pintades i grafitis;
- C. l'increment en el control de les empreses concessionàries de la neteja;
- D. la renovació del mobiliari urbà, la cura de les zones properes als contenidors d'escombraries;
- E. la millora i ampliació de les zones verdes;
- F. l'ampliació del control de plagues i la millora del clavegueram;
- G. el reforç en la senyalització per a les bicicletes i els vehicles de mobilitat personal;
- H. la minimització de l'urbanisme tàctic;
- I. les inspeccions als apartaments turístics i terrasses;
- J. el control dels grups de turistes guiats als carrers,
- K. i, finalment, les campanyes de prevenció de violència contra les dones.

(85) Finalment, aquest horitzó temporal sembla que podria ser a finals de 2024.

Se situa, en el mateix nivell i plànol d'intervenció:

- A. la intensificació de la presència de la Guàrdia Urbana als carrers;
- B. l'increment de les sancions de l'Ordenança de Convivència, de l'activitat sancionadora i els seus imports;
- C. la prevenció de la venda ambulants;
- D. la reducció de l'impacte social i sanitari del consum de drogues als espais públics de la ciutat,
- E. o les campanyes de sensibilització contra el botellot.

El 23 d'octubre de 2023, l'Ajuntament de Barcelona presenta una versió ampliada del Pla Endreça, aquesta vegada com *mesura de mandat*⁽⁸⁶⁾, la qual cosa significa que es consolida com una estratègia de treball, no puntual o conjuntural, sinó sostinguda al llarg dels quatre anys de legislatura. Es presenten quatre nous eixos:

- El disseny, repensar l'espai públic amb la voluntat de recuperar l'ordre i posar el focus en la simplificació dels elements.
- El manteniment, passar de la reacció davant una incidència en la planificació per a una millor conservació i que al mateix temps permeti actuar amb immediatesa quan calgui.
- L'autoritat, la lluita contra l'incivisme i el foment de la inspecció per recuperar l'ordre a l'espai públic.
- La crida a la corresponsabilitat de la ciutadania.

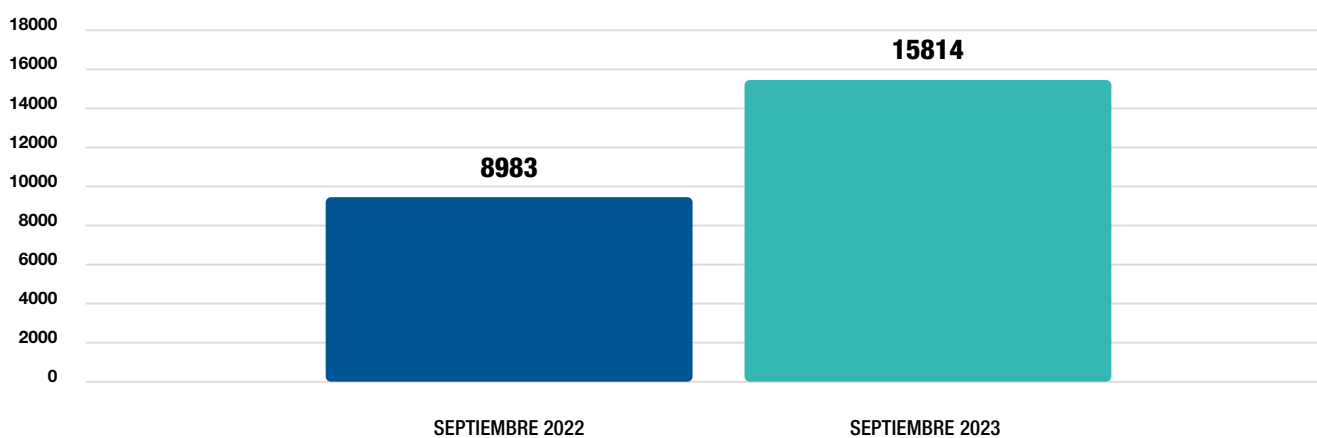
Aquesta nova versió del Pla fa una anàlisi de la situació actual de la ciutat pel que fa a l'espai públic posant en relleu una sèrie d'ítems relacionats:

- A. la intensificació en l'ús de l'espai públic;
- B. les obres degudes a les grans transformacions urbanes que s'estan duent a terme a la ciutat; les activitats considerades com a incíviques, les quals detecten un increment, per a l'últim any, de les denúncies vinculades a l'Ordenança de Convivència (figura 23a);
- C. les pintades i grafitis;
- D. el consum d'alcohol a l'espai públic, amb un altre increment (figura 23b);
- E. la valoració de la ciutadania, on es té en compte la sensació de seguretat, els serveis prestats pel municipi, les molèsties pel soroll i les plagues;
- F. així com, per acabar, una revisió de la valoració que en fan els turistes.

(86) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2023/10/23/el-govern-municipal-consolida-el-pla-endreca-com-a-projecte-de-mandat/>

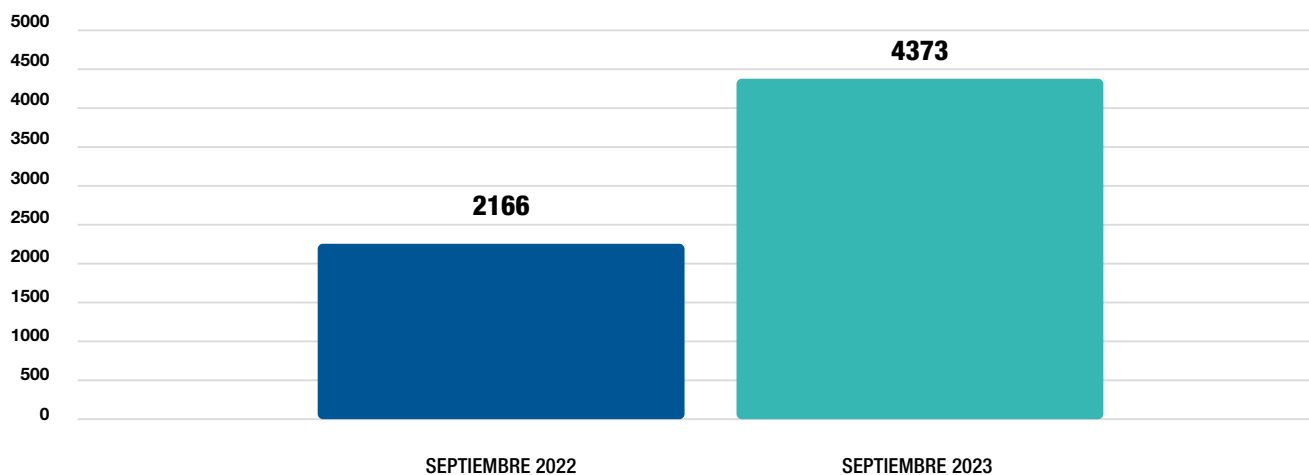


FIGURA 23A. INCREMENT DEL NOMBRE DE DENÚNCIES ORDENANÇA SET. 22 / SET. 23



Font: Ajuntament de Barcelona

FIGURA 23B. INCREMENT DEL NOMBRE DE DENÚNCIES PER BEURE ALCOHOL SET. 22 / SET. 23⁽⁸⁷⁾



Font: Ajuntament de Barcelona

(87) L'increment en el nombre de sancions és degut, entre d'altres, a l'entrada en acció del mateix Pla Endreça, en la seva fase inicial, el juliol de 2023. El nombre final de sancions continua sent inferior a anys anteriors.



Amb tot això, es tornen a assenyalar una sèrie d'àrees de millora que, pel que fa a l'organització de l'espai públic, assenyalen la necessitat d'"impulsar el paper de l'autoritat municipal fent ús de la potestat sancionadora per garantir el civisme i la convivència". D'aquesta manera, s'estableixen una sèrie d'eixos d'acció:

- Autoritat municipal i convivència
- Serveis urbans
- Mobilitat
- Corresponsabilitat i dimensió social
- Actuacions urbanes i edificis
- Animals
- Mitjans
- Governança i pressupostos.

Pel que fa al present informe, són d'interès els eixos: *Autoritat municipal i convivència i Corresponsabilitat i dimensió social*.

Les línies d'actuació de l'eix *Autoritat municipal* estan basades en l'elaboració d'un pla de convivència, la modificació de l'Ordenança de convivència, l'actualització de les infraccions que hi estan vinculades, l'impuls a l'activitat de denúncia i sanció i, per acabar, l'elaboració específica d'un Pla d'inspecció i un altre de convivència en l'oci nocturn.

Tal com es pot observar, tres de les sis mesures posades en marxa persegueixen l'enduriment de les sancions, la seva intensificació, és a dir, l'increment en el seu nombre i la modificació normativa per excloure, però sobretot incloure, nous elements que puguin ser objecte de regulació.



Per la seva banda, l'eix *Corresponsabilitat i dimensió social* s'articula entorn de l'impuls de la corresponsabilitat, l'acompanyament social a persones en risc d'exclusió o vulnerabilitat i a la consolidació i impuls d'un equip d'educadors i educadores de l'espai públic. És interessant destacar, en aquest cas, l'aposta del Pla per la corresponsabilitat, la millora en la coordinació entre els serveis socials, el reforç del treball comunitari i la sensibilització de la ciutadania, així com el reforç dels educadors socials i la suma als mateixos d'un equip d'integradors socials que ampliaran el seu radi d'acció a altres parts de la ciutat.

Un element que, tot i que no està relacionat directament amb el Pla Endreça, sí que ho està amb la importància que el centre històric de la ciutat té pel que fa a l'articulació de l'equip de govern municipal en aquesta línia, és el nomenament d'un Comissionat⁽⁸⁸⁾ específic per al denominat Pacte per Ciutat Vella. El Pacte per Ciutat Vella és un compromís del govern municipal que té l'objectiu de plantejar un abordatge integral al districte, sempre relacionat amb l'ordenació de l'espai públic i, alhora, iniciar un procés de transformació integral del districte. No només compta amb un comissionat específic, sinó també amb el disseny i la posada en marxa d'un Pla Estratègic que s'ha de desenvolupar en un horitzó temporal específic i disposar d'un pressupost determinat⁽⁸⁹⁾.

Encara és d'hora per avaluar els efectes del Pla Endreça, però d'entrada sembla que es tornen a barrejar elements constitutius de conductes incíviques més típiques amb altres elements que estan vinculats a determinants estructurals de la societat actual, i tot sota una pàtina d'intervenció de seguretat mitjançant l'increment de les sancions en import i quantia i nombre.

IDEES PRINCIPALS

- ✓ El Pla Endreça persegueix recuperar l'excel·lència en l'espai públic.
- ✓ Presenta una sèrie d'àrees de millora, entre les quals apareix la modificació de l'Ordenança de Convivència.
- ✓ Proposta d'un Pacte per Ciutat Vella amb el nomenament d'un comissionat específic.
- ✓ Proposta de participació ciutadana per mitjà de decidim.barcelona.
- ✓ Encara és d'hora per avaluar-ne el desenvolupament però, en principi, sembla una aposta continuista.

(88) L'Ajuntament de Barcelona té la facultat de nomenar Comissionats per fer-se càrrec d'algunes parcel·les executives del govern local.

(89) Per a més informació, vegeu: <https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/ca/lajuntament/comissionat-pel-pacte-ciutat-vella>





8. EL PROCÉS PARTICIPATIU



No podíem tancar aquesta fase de reflexió sense esmentar el procés participatiu posat en marxa per l'Ajuntament amb l'objectiu declarat de promoure el debat i contrastar arguments amb la ciutadania i el personal responsable municipal⁽⁹⁰⁾ sobre la modificació de l'Ordenança de convivència.

Tal com va indicar el material elaborat a l'efecte, tant en paper com digital (figura 24), els temes que s'haurien de tractar en les diverses trobades vinculades al procés serien els següents:

- Actualització en relació amb la normativa actual.
- Valoració de les noves conductes que cal incorporar.
- Valoració de les conductes ja recollides que cal modificar.
- Valoració d'altres aspectes.

Amb aquesta finalitat, l'Ordenança de convivència es defineix com un instrument que

“pretén preservar l'espai públic com a lloc de convivència i civisme, on totes les persones puguin desenvolupar en llibertat les seves activitats de lliure circulació, oci, trobada i esbarjo, amb ple respecte a la dignitat i als drets dels altres, i a la pluralitat d'expressions i de formes de vida diverses existents a Barcelona”⁽⁹¹⁾.

(90) Per saber-ne més, vegeu https://ajuntament.barcelona.cat/gracia/ca/noticia/ampliem-el-proces-participatiu-per-modificar-lordenanca-de-convivencia-de-barcelona-3-2_1392836

(91) Ibídem. Aquesta definició d'espai públic i de la finalitat de l'Ordenança és la que ja apareixia en la normativa de 2005, article 1.

En detall, el procés participatiu posat en marxa per l'Ajuntament va disposar d'un canal d'articulació doble: en primer lloc, el vinculat al web decidim.Barcelona que, segons la plataforma mateixa, va recollir 574 propostes i 201 comentaris⁽⁹²⁾, de manera que va esdevenir, com veurem més endavant, en l'instrument principal de canalització de la veu ciutadana i, en segon lloc, la celebració d'una sèrie d'assemblees de debat organitzades en diversos espais municipals de la ciutat, on es recolliria la veu de col·lectius i individus. Per a això es van organitzar, en principi, tres trobades durant el mes de febrer de 2024. Aquests es van celebrar als Centres Cívics Urgell, La Farinera del Clot i Pati Llimona. Tanmateix, aquestes reunions de debat es van ampliar posteriorment a 10 durant el mes de maig (Espai Jove La Fontana, Centre Cívic Navas, Institut Municipal d'Educació de Barcelona, Espai Jove Boca Nord, Casa Orlandai, Seu del Districte de les Corts i Centre Cívic Zona Nord). També es va plantejar una última audiència pública, programada a la seu de l'Ajuntament mateix el 9 de juliol⁽⁹³⁾.

El treball de camp, en aquest cas, va ser mixt. D'una banda, part d'etnografia digital, anàlisi del web decidim.Barcelona i notícies, fòrums i xarxes socials, amb participació en la dinàmica iniciada per l'Ajuntament, i una altra part basada en la utilització de la tècnica de l'observació participant en les sessions celebrades al Centre Cívic Urgell, Centre Cívic La Farinera del Clot i a l'Audiència Pública final celebrada al Saló de Cròniques de l'Ajuntament de Barcelona. Per simplificar la presentació de la informació i l'anàlisi posterior, el treball de camp apareix com un sol bloc narratiu en què es fa ús d'uns elements i uns altres en funció de les necessitats argumentatives.

(92) Per saber-ne més, vegeu:

<https://www.decidim.barcelona/processes/ordenancaconvivencia>

(93) La postergació de l'última de les trobades vinculades a la modificació de l'Ordenança de convivència va fer una mica d'enrenou entre part de la ciutadania de Barcelona convocada a l'efecte.



PARTICIPEM

Assisteix a les sessions presencials del procés de

modificació de l'Ordenança de convivència




12.02.2024 Centre Cívic Urgell, 18.30h.
21.02.2024 Centre Cultural La Farinera, 18.30h.
28.02.2024 Centre Cívic Pati Llimona, 18.30h.

Informació i inscripció prèvia:
decidim.barcelona



FIGURA 24. FULLET D'INFORMACIÓ RELATIU A LES APORTACIONS EN EL PROCÉS PARTICIPATIU ENTORN DE LA MODIFICACIÓ DE L'ORDENANÇA DE CONVIVÈNCIA

Font: Ajuntament de Barcelona



La conducció del procés participatiu es va centrar en el debat sobre algunes de les conductes infractores limitant, d'aquesta manera, la possibilitat d'abordar un debat participatiu sobre altres aspectes continguts en l'Ordenança (figura 25). Tal com assenyala el sociòleg José Manuel Ruano (2010)⁽⁹⁴⁾, aquesta manera d'entendre la participació podria comportar que la ciutadania participant en aquestes dinàmiques les consideri més com una estratègia calculada que com una eina capaç de transformar les relacions del poder polític electe i el públic.

Durant les sessions presenciades, en què van participar 176 persones en total, nombrosos actors socials van reclamar que no es podia emprendre un procés d'aquestes característiques sense tenir en compte el camí ja recorregut, les nombroses reunions celebrades, els acords ja establerts i l'històric de propostes d'una normativa com la que es pretenia modificar. Si bé des de l'organització es va manifestar que es tindrien en compte els antecedents de la participació efectiva, aquesta no es va plantejar de manera oberta i inclusiva, sinó reduïda a elements concrets predeterminats.

FIGURA 25. SESSIÓ DEL PROCÉS PARTICIPATIU DE 21 DE FEBRER DE 2024



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

(94) Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. Política y Sociedad, vol. 47(3). <https://hdl.handle.net/20.500.14352/43387>



Aquests emfasitzaven de manera especial el foment de la corresponsabilitat, però també la incorporació de conductes sancionables noves, com els actes que atemptessin contra la identitat sexual de les persones. Així mateix, es va proposar la modificació d'activitats ja recollides, com la celebració de botellots i altres molèsties que provoquen sorolls a l'espai públic; els grafitis i pintades i, a més, comportaments com la satisfacció de necessitats fisiològiques. Per acabar, es va avançar en la introducció i normativització de les mesures alternatives en substitució de les sancions.

Altres elements que cal destacar són l'èmfasi en la necessitat d'adaptar la normativa a lleis i sentències de tribunals noves per part dels conductors de les sessions, com ara la llei per erradicar el *sensellarisme* que s'estava debatent en seu parlamentària; la seva adequació a ordenances posteriors aprovades per l'Ajuntament mateix; l'adequació del procediment sancionador⁽⁹⁵⁾ i, per acabar, la incorporació de terminologia nova relacionada amb els atemptats a la dignitat de les persones.

El resultat final del procés participatiu, plasmat en essència a través de la recollida de propostes fetes a la plataforma decidim.Barcelona i, en grau més baix, en les diverses reunions celebrades, manté un caràcter marcadament punitiu. A la figura 26 és possible veure un resum de les propostes principals presentades per part de la ciutadania al llarg dels mesos de vigència del procés.

(95) "Collboni augmentarà el valor de les multes per castigar l'incivisme a Ciutat Vella", El País. Per saber-ne més, vegeu <https://elpais.com/espana/catalunya/2023-07-07/collboni-aumentara-el-valor-de-las-multas-para-castigar-el-incivismo-en-ciutat-vella.html>



FIGURA 26. CONDUCTES AMB MÉS APORTACIONS REBUDES

Mesures	Nombre
Aplicació efectiva de l'ordenança	57
Prevenició i sensibilització	49
Pintades	39
Necessitats fisiològiques	36
Consum d'alcohol	35
Mobilitat	32
Control de llicències	31
Gossos	29
Corresponsabilitat	28
Llibertat i identitat sexual	25
Soroll	25
Mesures alternatives a la sanció	19
Persones en situació de vulnerabilitat	16
Activitats a l'espai públic	1
Comerç ambulant no autoritzat	1
Ús de l'espai públic per a jocs	1
Règim sancionador	1
Ús inadequat de l'espai	1
Mendicitat	1
Neteja	1
Actes vandàlics	1
Serveis sexuals	1

Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

Les conclusions finals presentades semblaven abundar en la percepció, ja expressada per part de l'Ajuntament, que la ciutadania participant veia amb bons ulls l'existència mateixa d'una Ordenança de convivència, i n'exigia el compliment, de manera que n'augmentés l'eficàcia, i que l'acompanyés una presència policial més elevada. Això es va veure plasmat en una sèrie de punts principals que es van presentar com a línies futures d'acció política:

- **Aplicació efectiva de l'Ordenança de convivència.** Més presència policial i d'agents cívics, així com un increment de l'import de les sancions i la instal·lació de càmeres de vigilància.
- **Prevenció i sensibilització en matèria de civisme.**
- **Grafitis, pintades i altres expressions gràfiques.** Increment de les multes, però també mesures més conciliadores, com la disposició d'espais on es pugui dur a terme aquesta activitat lliurement.
- **Consum d'alcohol.** Mesures restrictives, com la contundència en les sancions quan provoqui soroll nocturn i brutícia, i un control més exhaustiu del consum d'alcohol per part de persones menors. També mesures preventives, com el control de la venda d'alcohol en supermercats i locals, o habilitar espais interiors per fer botellots
- **Necessitats fisiològiques a l'espai públic.** Mesures preventives, com incrementar la xarxa de WC públics o informar de la ubicació dels lavabos públics a la ciutat. Mesures punitives, com ara més vigilància d'aquestes conductes i incrementar les sancions.
- **Mobilitat.** Infraccions relacionades amb el control de la mobilitat de bicis, patinets, motos i VMP.
- **Control de llicències d'activitat.** Limitar les autoritzacions d'activitat que impliquin la venda de begudes alcohòliques i més controls i sancions.
- **Gossos.** Increment de sancions i mesures preventives.
- **Corresponsabilitat.** Acords amb els sectors del lleure i la restauració, el turisme i el comerç.





- **Libertat i identitat sexual.** Sancionar actes que atemptin contra la identitat sexual; reenfocar els punts liles perquè tinguin capacitat d'intervenir de manera proactiva o disposar d'un protocol d'assetjament sexual en tots els transports públics.
- **Soroll.** Més control, ampliació de la regulació i les sancions a les persones propietàries de restaurants i bars amb terrasses que incompleixin la normativa.
- **Mesures alternatives en substitució de les sancions.** Recuperar els treballs de servei a la comunitat com a mesura alternativa a les sancions i impulsar les mesures relacionades amb l'educació.
- **Persones en situació de vulnerabilitat.** Mesures alternatives ajustades a les necessitats d'aquestes persones i oferir un tracte diferent a les persones en situació de vulnerabilitat amb l'objectiu d'evitar criminalitzar-les.

Tal com es pot observar, la majoria de les propostes semblen tenir un denominador comú: la securització i l'increment i ampliació de les sancions. Tanmateix, algunes vegades aquest increment de la punitivització de les conductes a l'espai públic ha rebut una contestació en forma de correcció i ampliació de les propostes municipals. No només a través de xarxes socials, accions de moviments o presentació de propostes a través de decidim.Barcelona, sinó també en alguns dels fòrums creats per l'administració municipal mateixa. Així, a l'Audiència Pública de juliol, els presents al Saló de Cròniques, al voltant de 80 persones, van fer valer la seva veu per plantejar altres qüestions. Per exemple:

- Es va sol·licitar l'**eliminació dels articles de l'Ordenança que han tingut, i poden tenir en el futur, conseqüències greus sobre els col·lectius vulnerabilitzats**, com les persones sense llar. Es va manifestar la necessitat que l'acompanyament a aquestes persones no es faci des d'una perspectiva policial, sinó des dels drets humans i l'actuació dels serveis socials.
- Es va posar de manifest la necessitat d'**actuar sobre els excessos –botellots, danys al mobiliari públic, etc.– provocats pels turistes i no només sobre els causats per la ciutadania**.
- Es va posar de manifest l'**escassa representativitat presencial al procés participatiu, només 176 persones de tota la ciutat**.





- Es va qüestionar la **manca d'informació i invitació a participar en el procés participatiu a col·lectius i actors socials especialitzats** en diverses problemàtiques que té en compte l'Ordenança.
- Es va plantejar el **criteri diferent per tractar conductes que suposadament alteren l'espai públic, com el consum d'alcohol a l'espai públic, en contraposició amb el de les terrasses de bars i restaurants**, el qual provoca els mateixos efectes, però en què l'actuació pública és molt menys contundent.
- Es va plantejar la necessitat de **desvincular civisme i seguretat**, així com l'oportunitat perduda que suposa no plantejar un ampli debat ciutadà sobre la convivència. La corresponsabilitat, d'altra banda, no havia de sorgir només de les persones infractores, sinó de la totalitat de la ciutadania, per fer seus, mitjançant l'aplicació de les polítiques públiques oportunes, els carrers i places de la ciutat.
- Diverses entitats socials van sol·licitar **una modificació de l'Ordenança, però en un sentit totalment contrari al que proposa l'Ajuntament**: des dels drets humans i no des de l'actuació policial i el punitivisme.

Per acabar, si tornem a Ruano (2010), però també a Mansilla (2014)⁽⁹⁶⁾, la dinàmica general del procés participatiu semblaria apuntar cap a una estratègia política que perseguiria, en essència, justificar decisions preses prèviament, de manera que es tornessin a legitimar les disposicions ja plantejades; per aquest motiu, es va efectuar una invitació a la ciutadania perquè es pronunciés sobre una política pública determinada.

(96) Mansilla, J. (2014). El fetichismo de la participación. Diagonal. Per saber-ne més, vegeu <https://www.diagonalperiodico.net/global/24705-fetichismo-la-participacion.html>





9. #SUPERILLA BARCELONA



Tal com s'ha comentat a l'inici del present informe, Barcelona és una ciutat que ha apostat, durant les darreres dècades i amb una intensificació en la dinàmica en els anys recents, per l'ampliació de l'espai públic de la ciutat a disposició de la ciutadania. Aquest fet fa que mereixi una especial atenció en el present informe, sobretot en els aspectes vinculats al programa #Superilla Barcelona.

Contràriament al que pugui semblar, el programa #Superilla Barcelona no es refereix a una única intervenció, ni d'un tipus específic, és a dir, la conversió de part de l'entramat de l'Eixample barceloní en una àmplia zona de vianants mitjançant l'arranjament de noves disposicions d'espai públic i restriccions al vehicle privat, sinó a tot un conjunt d'actuacions diverses i amb diferents i específiques àrees d'intervenció. D'aquesta manera, i segons el web municipal, #Superilla Barcelona seria un marc, una estratègia d'intervenció a la ciutat basada en la seva regeneració, entesa aquesta com aquelles "accions per refer i reprogramar la ciutat amb l'objectiu de convertir-la en un lloc més habitable on la vida de totes les persones es desenvolupi en total plenitud preservant el seu caràcter i identitat"⁽⁹⁷⁾.

Els objectius del programa #Superilla Barcelona es centren en cinc aspectes principals (justícia social, emergència climàtica, habitabilitat, impuls econòmic i paisatge i memòria) i s' enfoquen en una sèrie d'accions específiques d'intervenció:

- A. Transformació de l'espai públic.
- B. Millora de barris i recintes.
- C. Reactivació de teixits econòmics.
- D. Impuls a la mobilitat sostenible.

Pel que fa al present informe, és evident que les accions més relacionades serien les que estan vinculades al primer punt — *Transformació de l'espai públic* —. Tot i que, inicialment, les transformacions es van centrar en àmbits més reduïts, com Poblenou, Horta i Sant Antoni, a això es va sumar una intervenció de més envergadura centrada en la disposició d'una sèrie d'eixos verds a la zona de l'Eixample, ja assenyalada: la pacificació de Consell de Cent, conjuntament amb les interseccions perpendiculars de Rocafort, Comte Borrell i Girona, i la generació de quatre places en aquestes interseccions.

(97) Superilla Barcelona s'articula políticament i administrativament a través d'una mesura de govern. Per a més informació, vegeu: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/126249/1/Llibret_SUPERILLA_MdG_A4_ES_web%20%282%29.pdf

És a partir d'aquí que la denominació #Superilla passa de fer referència a una acció concreta a referir-se a tot un conjunt de superilles, que s'enfocarien en la transformació de grans eixos i nodes de la ciutat, com l'avinguda Meridiana, la Diagonal, el carrer de Pi i Margall, la via Laietana, la Rambla, les rondes de Ciutat Vella, la plaça de les Glòries Catalanes, la plaça d'Espanya; el denominat Nou Litoral, amb el passeig de la Mar Bella; l'increment del verd del parc Central de la Marina del Prat Vermell, el parc de Can Batlló, el parc de la Colònia Castells i, finalment, el Pla per a una Ciutat Jugable, el Programa "Protegim les escoles" i les denominades "noves infraestructures", amb els Col·lectors de Diagonal i Vila i Vilà i el pont de Santander. El treball de camp desenvolupat s'ha centrat en les transformacions de Consell de Cent i Sant Antoni⁽⁹⁸⁾.

L'eix verd de Consell de Cent està dividit de manera gairebé simètrica per la cruïlla que suposa el passeig de Gràcia, que exerceix una influència poderosa sobre els usos d'aquesta nova via per als vianants de la ciutat. Començant per la banda Llobregat, la influència de l'activitat comercial i turística del passeig fa que Consell de Cent es converteixi gairebé en una continuació del mateix. La regulació de les càrregues i descàrregues establertes per l'Ajuntament converteixen, sobretot a primera hora, la zona en un gran aparcament, la qual cosa dificulta l'ús de l'espai per part de vianants (figura 27). Aquest fet, lluny de ser anecdòtic, genera un problema d'enormes dimensions per a les persones invidents que circulen per la zona. La Sindicatura de Greuges, durant una actuació duta a terme amb l'acompanyament de personal de l'ONCE, va comprovar els problemes que els carrers de plataforma única suposen per al col·lectiu de persones amb discapacitat visual, que es guien per les parets de les façanes. La presència d'obstacles en aquests carrers, com ara vehicles de càrrega o descàrrega, pot posar en perill la integritat física d'aquestes persones. Amb ocasió d'aquesta actuació, es va demanar a l'Ajuntament que fes una avaluació de l'impacte que la pacificació del carrer del Consell de Cent i adjacents ha produït sobre la seguretat en la mobilitat de les persones amb discapacitat visual, així com la valoració sobre un possible marge de millora.

Tal com recollia també un article publicat pel diari *El Periódico* el desembre de 2023, la situació generada pot suposar un "mur invisible i infranqueable"⁽⁹⁹⁾.

(98) Pel que fa a la coneguda com a "llosa de Sant Antoni", la Sindicatura de Greuges va fer una actuació d'ofici. Per a més informació, vegeu: <https://www.sindicaturabarcelona.cat/ca/resolucions-informes-ofici/?cerca=ronda+sant+antoni>


(99) "Consell de Cent, una muralla infranqueable que desorienta a los ciegos". *El Periódico*. Per a més informació, vegeu: <https://www.elperiodico.cat/ca/barcelona/20231226/consell-cent-muralla-per-als-96278720>

FIGURA 27. INTERSECCIÓ DE CONSELL DE CENT AMB PASSEIG DE GRÀCIA



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

Malgrat la disposició de mobiliari urbà de tota mena, amb profusió de bancs per a diversos usuaris, el principal àmbit de trobada i socialització són les terrasses de bars i restaurants. La relació entre la intensitat de l'ús de l'espai públic i l'activitat privada de la zona edificada (comerços, residencial, restauració, col·legis, etcètera) es troba íntimament relacionada. Així, a mesura que ens allunyem de la influència que exerceix el passeig de Gràcia i desapareixen les botigues de records, galeries d'art, establiments de marques internacionals i les terrasses, aquesta relació simbiòtica s'observa amb més profusió.



A l'altura de la primera de les places que crea el nou entramat, la que es genera en la intersecció amb Enric Granados, sobretot vinculat al fet que la part posterior del Seminari Conciliar de Barcelona és una llarga travessia sense activitat econòmica, el nivell de mercantilització de l'espai ha descendit de forma destacada. La zona, però, manté una ocupació molt individual, poc col·lectiva (figura 28). En general, l'àrea es troba cuidada i es nota poc l'impacte de l'ús públic de l'espai.

Més endavant, el paisatge comercial continua mutant. Es comença a veure més comerç local, supermercats, barberies, botigues de flors, serralleries, fruïteries, etcètera, la qual cosa vincula l'entramat productiu a una major rellevància de les necessitats del veïnat. Es mostren les primeres mostres d'incivisme, en el sentit més clàssic, les quals es troben relacionades amb la presència del cotxe que, tot i que desplaçat de la via, no ha deixat de tenir un protagonisme de tipus gairebé principal. Aquestes imatges (figures 29 i 30) es repeteixen en diverses ocasions al llarg de Consell de Cent i afecten no només parterres, sinó també fonts i altres elements del mobiliari públic. Preguntada per aquesta qüestió, una persona que havia exercit un càrrec de responsabilitat al consistori, entrevistat per a l'ocasió, va assenyalar que “es preveia una convivència complicada amb els vehicles, que han vist reduïda la seva presència i capacitat de lideratge de l'espai”. Tot i així, pensava que “la convivència entre cotxes i persones” era “bona”.

FIGURA 28. PLAÇA FORMADA EN LA INTERSECCIÓ DE CONSELL DE CENT I ENRIC GRANADOS



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

FIGURA 29. IMPACTES DE COTXES SOBRE ELS PARTERRES DE CONSELL DE CENT



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

FIGURA 30. MARQUES A TERRA PROPERES ALS BANCS



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona



És lògic que, com més disposició es té i més ús es fa de l'espai públic, més incrementen les *empremtes humanes* sobre aquest espai, la qual cosa hi fa necessària la intervenció. La lògica, per tant, indica la necessitat d'un increment en el nivell de cura i actuació. Aquesta necessitat d'implicació pública pot ser de diverses menes: d'una banda, es pot fer mitjançant dispositius que evitin determinats usos de l'espai, arquitectura hostil, o mitjançant una tipologia d'elements disposats que mostri menys els impactes rebuts, tipus de paviment i mobiliari, però també mitjançant una correcta pedagogia en la utilització d'aquest i algunes formes de penalització si aquesta no és l'adequada. Una altra possibilitat és a través d'una accentuació de les tasques de neteja i higiene dels carrers i places per part dels serveis municipals.

Pel que fa al disseny d'aquest eix verd, queda clar que els dos primers aspectes no van ser considerats en el disseny original. Més aviat al contrari: la idea era promoure un ús intensiu de l'espai i del mobiliari. Això deixa als altres tres possibles factors (pedagogia, control i neteja) un determinat marge d'intervenció. Des de l'Ajuntament ja es va preveure un increment en el sobrecost del manteniment d'aquest eix, encara que també la persona entrevistada assenyalava que no es "va quantificar" exactament. Depèn, doncs, de la institució municipal, i de les mesures que prengui, avançar en aquest sentit. La mateixa font apunta que, pel que fa a reforços, els serveis municipals de neteja funcionen d'una manera relativament reactiva, en funció de la demanda del veïnat.

Amb referència al maneig de l'espai, des de l'Ajuntament ja s'havia previst no actuar de manera preventiva quant a la seva gestió i control, sinó que "si havia de passar alguna cosa, que passés". Això es veu reflectit, també, pel que fa al mobiliari urbà, el qual va estar pensat per promoure la màxima diversitat i la màxima quantitat.

Els problemes socials de tipus estructural, com el sensellarisme, són consubstancials a totes les ciutats, i es manifesten en aquesta nova àrea de Barcelona (figura 31), i indiquen la necessitat d'intervenció per part dels serveis socials⁽¹⁰⁰⁾.

(100) Segons el darrer recompte realitzat per l'entitat Arrels, a Barcelona dormen cada nit al carrer unes 1.384 persones. Per a més informació, vegeu: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20231220/9464315/record-historico-personas-techo-1-384.html>

FIGURA 31. PERSONES QUE USEN ELS BANCS PER DORMIR I PASSAR-HI LA NIT

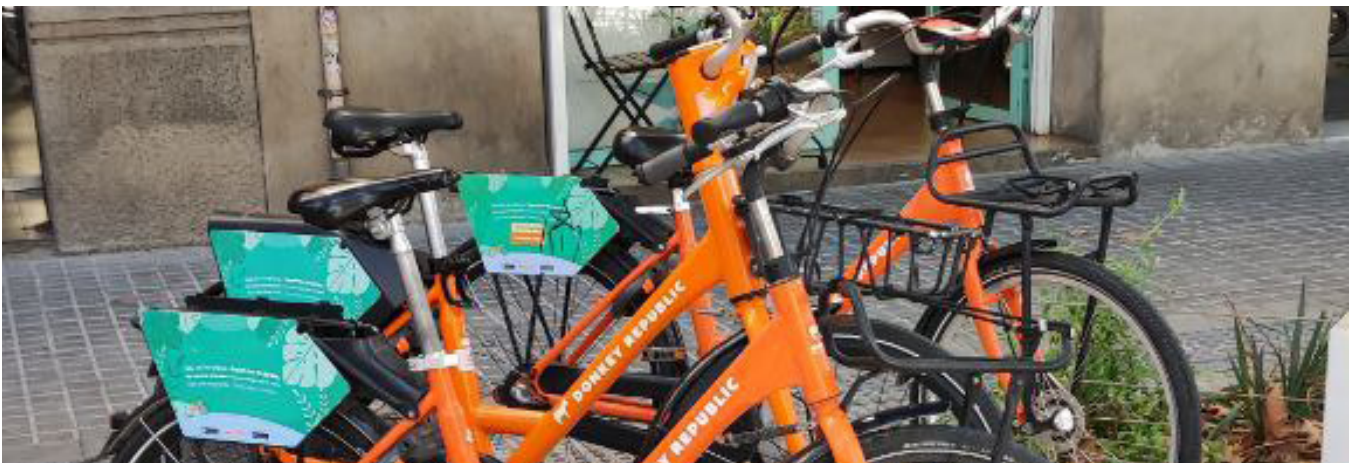


Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

Un altre element consubstancial a l'increment de la disposició d'espai públic, i en aquest cas una mica més específic de la ciutat, són les conductes vinculades al seu caràcter turístic. Els carrers i les places de Barcelona són un dels seus principals elements d'atracció, per la seva animació, tipologia comercial, facilitat d'ús i adaptació a la climatologia local, de manera que veuen aguditzats el seu consum turístic, cosa que pot desembocar en certs comportaments inadequats i complicar la convivència. És l'exemple de modalitats de transport com bicicletes de lloguer, patinets elèctrics i altres figures de vehicles de mobilitat personal (VPM) (figura 32), els quals també determinen necessitats d'intervenció específica.

Si en comptes d'anar en direcció Llobregat s'emprèn la visita a Consell de Cent cap a la zona Besòs, el panorama és pràcticament similar. La primera zona de contacte, plena de cotxes de la zona de càrrega i descàrrega, la intensificació en l'ús turístic i comercial vinculat a les botigues i marques del passeig de Gràcia i la presència destacable de terrasses de bars i restaurants (figura 33).

FIGURA 32 - BICICLETES D'ÚS TURÍSTIC A CONSELL DE CENT



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

FIGURA 33. COTXES EN CÀRREGA I DESCÀRREGA A LA INTERSECCIÓ AMB PASSEIG DE GRÀCIA - ZONA BESÒS



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

La intensificació en l'ocupació de l'espai públic d'aquesta zona també és notable a mesura que avança el carrer. La disposició de mobiliari urbà específic en zones concretes, per exemple, taules de pícnic a la cruïlla entre Consell de Cent i Pau Claris, a la porta de l'Institut Jaume Balmes (figura 34), ha generat interaccions interessants que abans no eren possibles. En aquest sentit, les taules actuen com a elements centrals en l'activació de la vida al carrer, però, ahora, requereixen correcció i educació en el seu ús, a més d'un increment en la tolerància per part del veïnat i la resta de visitants (figura 35).



FIGURA 34. TAULES DE PÍCNIC A LA PORTA DE L'INSTITUT JAUME BALMES



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

FIGURA 35. EFECTES DE LA INTENSIFICACIÓ DE L'ÚS



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

Pel que fa als usos de l'espai públic, la pauta és altament similar a la que es dona a l'altra banda del passeig de Gràcia: l'existència d'una homeòstasi entre l'espai públic i el privat, de manera que la tipologia de l'activitat econòmica i residencial interactua de forma més o menys equilibrada amb el que passa al carrer, és la pauta general en el funcionament de l'escenari de l'entramat social de qualsevol ciutat. A un ús mixt, residencial i comercial, li segueix una intensificació de l'apropiació urbana per part de passejants i veïnat; a un ús més econòmic, turístic o vinculat al lleure, li correspon una tipologia de paisatge urbà més centrat en usos ocasionals i localitzats en el temps i en l'espai; a un ús administratiu i empresarial, acotat en horaris específics, li correspon un buidament de carrers i places fora de les hores programades.

Un element que cal considerar, a més, seria l'impacte que aquesta mena de transformació té sobre elements com l'habitatge, l'homogeneïtzació comercial, la massificació turística, les restriccions en l'ús de l'espai i la seguretat, aspectes que no corresponen a un informe com el present, però que no poden deixar de ser assenyalats i recordats (figura 36). Cal afegir, d'altra banda, que queda per dilucidar l'efecte que una intervenció com la que s'ha dut a terme en aquest eix verd té sobre una dinàmica ja intensa i perllongada sobre la ciutat, si és significativa o no, en relació amb fenòmens com la gentrificació o la turistificació.

FIGURA 36. CARTELLS QUE MOSTREN PART DE L'ACTIVITAT DEL TEIXIT ASSOCIATIU DE LA ZONA



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona


Una altra de les àrees objecte de treball de camp ha estat la zona de Sant Antoni. La transformació d'aquesta part de la ciutat ha estat menys intensa i àmplia que la realitzada a Consell de Cent. Els motius són dos: en primer lloc, perquè s'ha dut a terme principalment mitjançant el que es coneix com a *urbanisme tàctic*, és a dir, mitjançant la disposició d'elements no definitius, fàcils de col·locar i retirar i econòmics, com ara grades de fusta, bancs de pedra, testos gegants, pintura a terra, més que a través d'una transformació fixa i definitiva, la qual queda pendent per a una segona fase del procés. La intervenció es va produir en el context de les mesures preses per ampliar la disposició d'espai públic que evités el contacte intens entre les persones en el marc de la pandèmia de covid-19. I, en segon lloc, per l'àrea coberta per la mateixa, que inclou, principalment, només el tram de Comte Borrell entre Gran Via i Paral·lel, així com les cruïlles amb Tamarit, Manso i Parlament.

La part corresponent a un urbanisme més tradicional, amb intervencions definitives, es troba entre la Gran Via i Tamarit (figura 37), la qual cosa ha donat lloc a nous espais de socialització veritablement interessants, on és possible veure interaccions entre persones corresponents a diferents grups d'edat i classe social en ambients no mercantilitzats, cosa que no es dona, per exemple, a Consell de Cent. Aquest fet està molt vinculat no només a la disposició de l'espai, sinó més aviat al caràcter popular del barri conjuntament amb la mixtura d'usos de la zona. Així, com s'ha comentat amb anterioritat, la separació entre espai públic i privat evidencia la seva artificiositat i vinculació amb el desenvolupament de *vida de carrer* quan es parla d'espai públic. A un territori d'usos i activitats heterogènies i complexes, compost per un ampli ventall de classes socials, li correspon, també, una projecció similar en el seu entramat urbà.

FIGURA 37. CRUÏLLA ENTRE COMTE BORRELL I TAMARIT



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona



A mesura que s'avança en direcció al Paral·lel per Comte Borrell, no només apareix l'urbanisme tàctic, sinó també el cotxe i la compartició de l'espai del carrer entre els vehicles i els vianants, a més de les taules i cadires d'algunes terrasses de bars i restaurants. No és fins a la cruïlla amb Parlament que s'arriba a la coneguda com a *plaça tàctica*, denominada així perquè ha estat concebuda completament sota els paràmetres de l'urbanisme tàctic. Aquesta plaça torna a ser un interessant punt d'interacció social, amb multitud d'usos realitzats per persones de diferents edats, ocupacions, classes socials i orígens, turistes i locals (figura 38).

FIGURA 38. PLAÇA TÀCTICA



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

Tanmateix, també és cert que és on es duen a terme un major nombre de conductes d'incivisme i problemes de convivència, conjuntament amb l'encreuament amb Marquès de Campo Sagrado (figures 39 i 40).

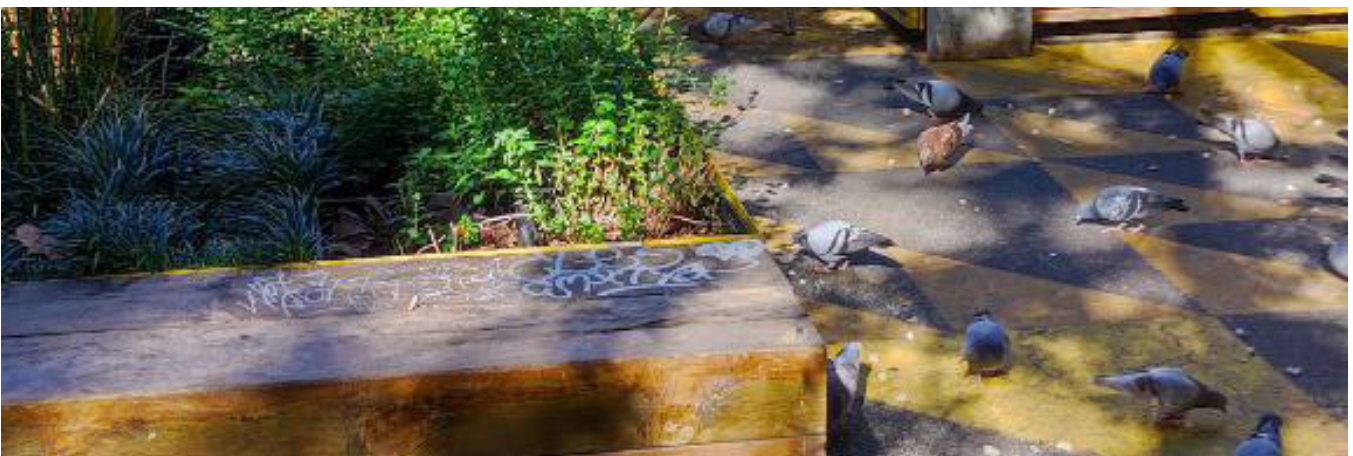
FIGURA 39. PLAÇA TÀCTICA



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

La intensificació en l'ús de l'espai, conjuntament amb determinats tipus de comportaments que, en principi, semblen coexistir sense més problemes, ha comportat una certa protesta per part d'un sector dels veïns que exigeix, com a solució, l'eliminació de la pacificació o bé la seva remodelació, sobretot centrada en una proposta definitiva, no tàctica, de la plaça⁽¹⁰¹⁾.

FIGURA 40. CRUÏLLA ENTRE COMTE BORRELL I MARQUÈS DE CAMPO SAGRADO



Font: Sindicatura de Greuges de Barcelona

(101) "Turno para el barrio de Sant Antoni de Barcelona: se ordena su 'superilla' y la reforma de la ronda arrancará en enero", 20 Minutos. Per a més informació, vegeu: <https://www.20minutos.es/noticia/5191084/0/turno-para-barrio-sant-antoni-barcelona-se-ordena-su-superilla-reforma-ronda-arrancara-enero/>



Això ha portat l'Ajuntament a actuar modificant part de la ubicació i emplaçament del mobiliari urbà i intensificant les tasques de neteja de la zona.

IDEES PRINCIPALS

- ✓ Barcelona ha fet una aposta ferma per l'extensió de l'espai públic de la ciutat.
- ✓ #Superilla Barcelona va començar sent un conjunt d'intervencions puntuals per acabar convertint-se en un programa d'actuació i una mesura de govern completa.
- ✓ Els usos de l'eix verd de Consell de Cent canvien al llarg del seu recorregut i amb les diferents hores del dia.
- ✓ Hi ha una influència notable de les activitats del passeig de Gràcia.
- ✓ Hi ha senyals, que podrien denominar-se incívics, protagonitzats pel pas dels cotxes per la zona.
- ✓ A mesura que augmenta la intensitat de l'ús, n'augmenta l'impacte als carrers i les places i es dona peu a pràctiques incíviques clàssiques.
- ✓ Aquesta intensificació en l'ús de l'espai i el seu foment necessiten actuacions concretes en termes de neteja, pedagogia en la seva utilització, foment de la tolerància i control.
- ✓ Els problemes estructurals de la ciutat, com el sensellarisme, també es fan presents.
- ✓ L'eix verd també és testimoni de l'ús turístic i dels problemes de convivència que genera aquest ús.
- ✓ El mobiliari urbà també acusa un excés d'ús.
- ✓ Hi ha zones, sobretot a la superilla de Sant Antoni, que pateixen més pressió a causa del caràcter del barri.
- ✓ L'urbanisme tàctic no és considerat, per part del veïnat, com una cosa positiva.
- ✓ Malgrat l'alta barreja d'usos, persisteixen conductes, de tipus incívic però també estructural, que cal considerar.





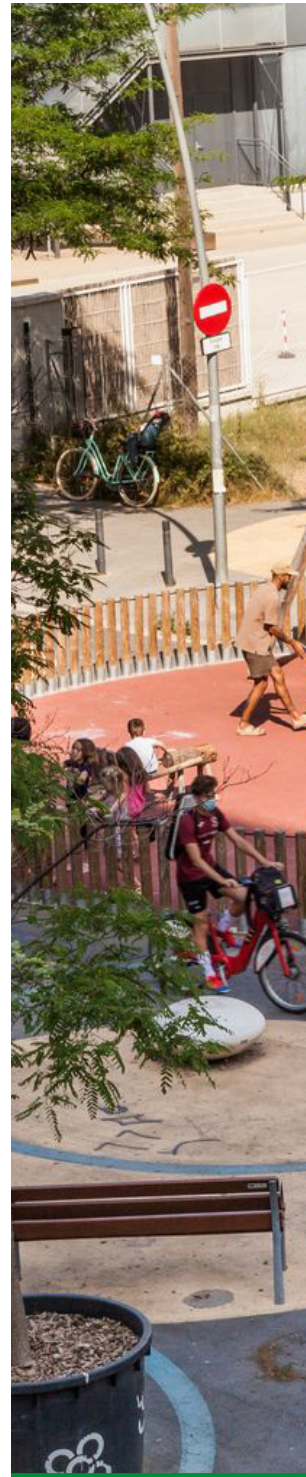
10. LES ALTRES ORDENANCES

En el present epígrafes comentaran i s'analitzaran normatives similars a l'Ordenança de Convivència en tres localitats europees: Granada, Roma i Estocolm. L'objectiu que es persegueix és veure possibles vinculacions, conseqüències i ensenyaments que puguin ser útils a l'hora de proposar mesures de millora i alternatives a la regulació barcelonina. Per aquest motiu s'ha triat una normativa existent en el conjunt de l'Estat espanyol, la de Granada, per la seva similitud amb la catalana, a més de per les característiques pròpies de la ciutat, la qual va desenvolupar un procés similar a Barcelona en alguns aspectes que es comentaran amb posterioritat; la de Roma, perquè és una ciutat mediterrània, capital d'Itàlia, que també té alguns elements propers i semblants als de la ciutat comtal, destinació turística, centre d'arribada de migrants, que poden mostrar detalls i ensenyaments interessants al context català; i la d'una ciutat del nord d'Europa, Estocolm, amb una intervenció diferenciada en el que representa l'espai públic, més centralitzada i basada en una cultura urbana pròpia.

10.1. L'ORDENANÇA DE MESURES PER FOMENTAR I GARANTIR LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA A L'ESPAI PÚBLIC DE GRANADA

L'Ordenança de Convivència de Granada es va aprovar el setembre del 2009, uns quatre anys després de la barcelonina, primera de l'Estat i model per a moltes altres⁽¹⁰²⁾. L'ordenança granadina inclou 183 articles, més que l'Ordenança catalana, i quatre disposicions finals i no ha estat modificada des de la seva entrada en vigor. Aquesta amplitud es deu, entre altres qüestions, al fet que recull aspectes no previstos en la regulació de Barcelona. Així, es recullen fins a 6 capítols i 34 articles dedicats a la contaminació (atmosfèrica, acústica, de residus, de les aigües i lluminosa) i 3 capítols i 31 articles més centrats en la tinença d'animals. Cal destacar el fet que únicament dedica sis articles a les mesures per fomentar la convivència, on es descriu i proposa el paper de la pròpia administració local d'aquest objectiu, i la resta de l'articulat és de tipus sancionador i de seguretat.

(102) L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Granada. Per a més informació, vegeu: <https://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/wwalias/33E8E05267172F0EC1257656003437A2>





El context en el qual sorgeix l'Ordenança de Convivència de Granada és singular i respon a tot un conjunt de normes similars que apareixen, un cop fet el primer pas per Barcelona, com a recursos habituals a l'Estat espanyol a l'hora de regular l'ús de l'espai públic. El Model Barcelona actuaria, en aquest cas, en l'àmbit regulador de les pràctiques i conductes que es podien i no es podien dur a terme als carrers i places de les ciutats que havien emprès el camí de la normativització mitjançant ordenances municipals.

L'element fonamental que irromp en l'ús de l'espai públic com a fenomen amb certa magnitud és la pràctica del botellot. A Granada, aquest fet va portar a elaborar una normativa específica que aglutinava ordenances disperses que regien les conductes i comportaments en l'espai públic; per aquest motiu hi consten aspectes com la tinença d'animals o tots els relacionats amb la contaminació.

A les entrevistes realitzades per a la realització d'aquest informe s'apunten alguns elements comuns, en la seva avaluació, a l'origen i conseqüències entre la normativa granadina i barcelonina. La coincidència més rellevant assenyalada és la necessitat d'actuar sobre l'espai públic de la ciutat en un context de celebració d'un megaesdeveniment que, en el cas de la capital de l'Andalusia Oriental, no és altre que la celebració del *Milenio del Reino de Granada*⁽¹⁰³⁾. L'organització d'aquesta mena d'esdeveniments té l'objectiu de situar les ciutats en l'ordre internacional i en la competició per l'atracció de turistes, visitants i inversions. És el que es coneix com a "mercat internacional de ciutats". En el cas de Granada, això té un aspecte peculiar que no es va donar en el cas de Barcelona: la gestió de determinades conductes que tenien lloc a l'espai públic granadí, vinculades a aspectes estructurals i de desigualtat social, en un context de crisi econòmica generalitzada. D'aquesta manera, l'Ordenança, i sempre segons les persones entrevistades, respondria a una doble finalitat: la gestió de la pobresa visible (sensellarisme i mendicitat), però també a la contestació que des d'alguns sectors socials s'estava produint a les polítiques implementades per la seva aplicació, per exemple, mitjançant la introducció de sancions per fer grafitos o lliurar pasquins polítics.

(103) La celebración del Milenio del Reino de Granada encara su recta final", El País. Per a més informació, vegeu: https://elpais.com/ccaa/2013/09/26/andalucia/1380221317_796479.html



Un altre element destacat i coincident amb la normativa barcelonina és el paper protagonista de la Policia Local, la seva manca d'articulació amb els serveis socials municipals, així com la subjectivitat que introduïa, sobretot en els primers moments, la normativa a l'hora d'aplicar les seves diferents disposicions. Així ho va evidenciar l'activitat de denúncia desenvolupada pel col·lectiu *El gato con moscas*, que va organitzar un botellot de llet a la cèntrica plaça de la Trinidad. En el vídeo que recull el moment, un policia local apareix i els commina a abandonar el lloc sota l'amenaça d'una sanció de fins a 300 euros acollint-se a l'article 20 de l'Ordenança de Convivència que regula les *ocupacions de la via pública*. Tal com recull l'enregistrament (figura 41), els concentrats, no més de vuit persones, pregunten al policia quantes persones prohibeix la normativa que es concentrin, i el guàrdia urbà respon assenyalant que “no posa cap número”⁽¹⁰⁴⁾.

FIGURA 41. BOTELLOT DE LLET ORGANITZADA PEL COL·LECTIU EL GATO CON MOSCAS



Font: Youtube.com *El gato con moscas*

(104) Per a més informació, vegeu: <https://www.youtube.com/watch?v=EO1nlpoOhUo>

Un últim element de coincidència seria el fet de l'ambició demostrada per l'Ordenança en voler controlar les conductes considerades incíviques o que provoquen problemes de convivència, per a la qual cosa s'assenyala que no hi ha prou mitjans ni recursos per poder-la dur a terme.

Les propostes de millora, en aquest cas, passarien per sotmetre l'Ordenança a un procés de revisió que tingués en compte les opinions de diferents col·lectius i actors socials de la ciutat, a més de separar aquelles consideracions que contribueixen a estigmatitzar determinades conductes, com les desenvolupades per persones que fan un ús incívic de l'espai públic perquè no poden realitzar-les en altres llocs, com les seves pròpies cases.

10.2. EL REGOLAMENTO DI POLIZIA URBANA

A Roma, el més semblant a l'Ordenança de Convivència seria el *Regolamento di Polizia Urbana*⁽¹⁰⁵⁾, que data originalment del 1946 però que va ser modificat el 2019, després de setanta anys de la seva entrada en vigor.

El reglament inicial era considerat un reglament d'emergència, sobretot perquè va ser aprovat en context immediatament posterior a la fi de la II Guerra Mundial i després de la celebració del referèndum que va abolir la monarquia i va donar pas a l'actual República. Es va tractar d'un conjunt de normes transitòries i ordenances contingents que va ser substituït per un altre d'harmonitzat amb la legislació nacional i destinat a promoure el respecte, tant per part dels ciutadans com dels turistes, dels béns i espais públics, de les normes comercials i — tema important en la legislació italiana— del decòrum com a forma específica de civisme. Per tant, la normativa és, ja d'origen, merament de seguretat, ja que està en mans de la policia i s'articula com a reglament d'aquest cos, i així ofereix més possibilitats d'actuació, i també eines d'intervenció.

(105) Per a més informació, vegeu:

<https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/polizia-urbana-entra-in-vigore-il-nuovo-regolamento-.page>


La nova reglamentació es troba íntimament relacionada amb l'embranzida del turisme internacional a la capital italiana i en les conductes relacionades amb aquest fenomen. Així, es fa menció expressa a la regulació de les prohibicions relatives a l'ús de les fonts històriques de Roma com a espais de bany o que siguin utilitzades indegudament —llançant-hi objectes, abocant-hi líquids o altres substàncies, banyant-hi animals, danyant-les, escalant-les, grimpant per elles o realitzant-hi alguna mena de conducta per a la qual no van ser pensades originalment (figura 42). L'Ajuntament de Roma ha elaborat una llista específica d'aquestes fonts, que s'adjunten al reglament. Com a dada curiosa, cal ressaltar que algunes d'aquestes conductes, ja considerades tradicionals, com llançar monedes a la Fontana di Trevi, queden excloses de la prohibició.

Un altre dels fets objecte de sanció està vinculat a la protecció de la dignitat de les persones i a la lluita contra la prostitució i el tràfic d'éssers humans. Es prohibeix l'oferiment de serveis sexuals, la seva contractació o concertació, així com recloure's en un lloc públic amb l'objecte de mantenir relacions sexuals. La regulació també inclou una sèrie de mesures destinades a oferir a les persones que exerceixen la prostitució o són víctimes de tràfic suport psicològic i l'acollida en centres especialitzats. Es multa, a més, els possibles consumidors d'aquesta mena de serveis.

FIGURA 42. TURISTES BANYANT-SE A LA FONTANA DELL'ACQUA PAOLA EL 2017



Font: www.italymagazine.com



El reglament també prohibeix disfressar-se de centurió, d'antic soldat romà, per posar en fotos o participar en esdeveniments a l'espai públic, en concret a les zones considerades d'interès històric, artístic i monumental, de l'àrea UNESCO i la Villa Borghese. També es regulen els coneguts com a "saltacues", persones que ofereixen intermediació i promoció de recorreguts turístics, venda d'entrades, promocions comercials o qualsevol altra activitat que no estigui autoritzada o es trobi subjecta a regulació. També accions com ara la venda i l'ofertament de begudes i menjars.

Es prohibeix, així mateix, el bicitaxi, els *rickshaws* o similars, als principals carrers i places del centre històric. També la realització de grafitis que atemptin contra el patrimoni monumental, l'acampada en emplaçaments públics i deixar burilles de cigarrets en sòl públic, a l'aigua o en el sistema de clavegueram. No es pot, tampoc, distribuir, publicar o exhibir fullets, adhesius i similars en béns públics, ni en pals d'il·luminació o senyals de trànsit. Així mateix està prohibit furgar i treure residus, tant de papereres com dels abocadors.

Finalment, s'articulen tot un seguit de regulacions al voltant de la venda i consum d'alcohol als carrers, principalment mitjançant l'establiment de franges horàries nocturnes restrictives. Se sanciona, a més, la cura incorrecta dels animals o el fet de no recollir-ne els excrements.

L'aprovació d'aquestes mesures va ser immediatament contestada per activistes, moviments socials, acadèmics i periodistes i sectors de la societat organitzada. Així, i a tall d'exemple, la web *fanpage.it* va publicar el setembre del 2021 un article titulat "Diciamo basta a regolamenti e multe che rendono Roma una città solo per ricchi"⁽¹⁰⁶⁾, és a dir, "Diguem prou a les regulacions i multes que fan de Roma una ciutat només per a rics", en què l'autor denunciava, d'una banda, l'ús indiscriminat i subjectiu en l'aplicació del reglament, i, de l'altra, l'abús del conegut com a *daspo urbano*. El *daspo urbano* és una mesura legal, prevista en la legislació nacional des del febrer del 2017, mitjançant el qual la policia pot sancionar un subjecte i prohibir-li l'accés durant 48 hores a una determinada zona de la ciutat. Si hi ha reincidència, el *daspo* pot ampliar-se fins a un període de 60 dies. Es tractaria, doncs, d'una mesura d'*exili urbà*. En l'article es denuncia que, només entre febrer del 2017 i setembre del 2020, es van emetre fins a 21.679 ordres de *daspo urbano* adreçades a 10.000 sancionats, principalment persones que exercien la mendicitat, sensellar i immigrants irregulars. És per això que el text feia esment a la construcció d'una ciutat només per als rics. En una entrevista duta a terme per a l'elaboració del present informe, s'esmentava el caràcter àmpliament punitiu de la mesura, però també el seu caràcter dissuasiu, per la inaplicabilitat, a més de la indefinició del concepte de "decòrum".

(106) Per a més informació, vegeu:

<https://www.fanpage.it/roma/diciamo-basta-a-regolamenti-e-multe-che-rendono-roma-una-citta-solo-per-ricchi/>

Com en ocasions anteriors, es tractaria d'una reglamentació que inclouria, en un mateix cos jurídic, restriccions als comportaments incívics clàssics, conjuntament amb altres de dirigides a aquelles conductes convivencials dutes a terme per persones que es veuen sotmeses a les desigualtats del sistema social.

10.3. LA LLEI D'ORDENANÇA DE 1993


Històricament, Suècia ha estat un país relativament homogeni des del punt de vista ètnic i territorial. Tret dels samis del nord, que només recentment han assolit cert reconeixement nacional i determinades quotes d'autogovern, la tradició constitucional sueca ha pivotat entre un poderós govern central i unes ciutats amb una alta capacitat d'intervenció i execució de polítiques públiques, deixant de banda els nivells intermedis o regionals.

D'aquesta manera, pel que fa a l'espai públic, el Parlament suec va aprovar, el 1993, la coneguda com a *Llei d'ordenança*, la qual intervé sobre aspectes vinculats a les reunions i esdeveniments públics, l'ordre i la seguretat tant en carrers i places com en el transport i la celebració d'esdeveniments esportius. La resta de disposicions legals vinculades a l'espai públic (com la venda ambulants, les zones verdes, etcètera) es tracten en altres normatives específiques⁽¹⁰⁷⁾ i són d'aplicació municipal, com en el cas de la capital del país, Estocolm.

Per a l'administració sueca són *espais públics* les vies públiques, els carrers, camins, places, parcs i altres llocs que estiguin reconeguts com a llocs públics en la planificació territorial i que hagin estat concedits per a la seva fi; les àrees que estiguin també reconegudes a la planificació territorial com a terrenys veïnals per a operacions portuàries, si han estat concedits per a tal fi i són accessibles al públic, així com altres terrenys i espais interiors que s'utilitzin constantment per al trànsit públic.

L'ordenament jurídic suec està completament alineat amb la cultura i estructura social sueca, així com amb la seva històrica aposta en la lluita contra la desigualtat. D'aquesta manera, les disposicions normatives són molt menys restrictives que en els casos anteriorment assenyalats. Així, tal com assenyalava un investigador entrevistat a aquest efecte,

(107) Per a més informació, vegeu: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ordningslag-19931617_sfs-1993-1617/



“Aquest país té una cultura política completament diferent de la d’Espanya. La majoria de la gent obeeix les lleis molt. No veus adhesius a les parets o fanals, no veus pòsters enganxats als carrers, no veus grafits. No és tant que estigui prohibit com que la gent no ho fa.”

El control exercit per la població sueca sobre el que es pot o no es pot fer al carrer és, per tant, no legal sinó social. Això fa que les regulacions desenvolupades sobre aquest tema siguin moltes menys de les que existeixen en altres llocs, per exemple, de l’òrbita urbana de la Mediterrània, el cas de Barcelona.

La segregació social que hi ha a les ciutats sueques és molt marcada a escala espacial, és a dir, “la pobresa va per barris”. No obstant això, fins i tot sota aquesta consideració, no és possible establir una delimitació clara entre uns usos de l’espai públic o d’altres, en funció d’aquesta fragmentació territorial (vegeu la figura 43) en ciutats com Estocolm.

FIGURA 43. ESPAI PÚBLIC DE FITTJA, A LA PERIFÈRIA D’ESTOCOLM, SUÈCIA



Font: Miguel Ángel Martínez

Un fet diferencial amb el que passa en ciutats com Barcelona, Granada o Roma és que, encara que no hi hagi multes o sancions específiques per a determinats comportaments, sí que hi ha, per contra, un conjunt municipal d'ordenances a Estocolm que estipulen l'obligatorietat de pagar una sèrie de taxes amb l'objectiu de poder dur a terme una activitat. És l'absència d'aquest pagament el que possibilita la prohibició o limitació de dur a terme algunes accions. En tota aquesta dinàmica intervé, de manera ex ante, la policia local.

Algunes activitats com la prostitució o la mendicitat tenen una regulació pròpia. La primera es troba prohibida per una Llei nacional, fet que ha propiciat la seva desaparició de l'espai públic, mentre que la segona, aliena a la societat sueca durant dècades, ha suscitat una petició d'intervenció per a la seva prohibició mitjançant modificació, principalment, de la Llei d'estrangeria. La rigidesa de la norma ha comportat l'expulsió directa del país, per part de la policia i sense intervenció judicial, de persones d'origen estranger que es dedicaven a la mendicitat⁽¹⁰⁸⁾. La determinació de prohibir per Llei la mendicitat a tot el país ha portat, fins i tot, a intervenir la justícia sueca. Així, en sentència del Tribunal Suprem Administratiu anunciada el desembre del 2018, es va establir que els municipis podrien regular la mendicitat a través d'ordenances locals.

(108) "Ban on begging, a hot topic in Sweden". The European Conservative. Per a més informació, vegeu: <https://europeanconservative.com/articles/news/ban-on-begging-a-hot-topic-in-sweden/>



IDEES PRINCIPALS

- ✓ L'Ordenança de convivència de Granada sorgeix després de la de Barcelona i hi està inspirada.
- ✓ És més àmplia i regula aspectes que no estan recollits a la normativa catalana.
- ✓ S'inscriu en el marc temporal de desenvolupament de normatives similars a tot Espanya.
- ✓ Sorgeix com a forma de gestió del botellot a la ciutat.
- ✓ S'emmarca en els anys previs a la celebració d'un megaesdeveniment i en un context de crisi i gestió de la conflictivitat política i social relacionada.
- ✓ Coincideix, com la normativa barcelonina, a atorgar certa discrecionalitat a la Policia, sobretot per aspectes molt imprecisos de l'ordenança.
- ✓ Es va elaborar amb poca participació i cau en l'estigmatització de col·lectius socials marcats per la desigualtat.
- ✓ El Reglament de la Policia Urbana de Roma és l'equivalent a la Llei de seguretat espanyola.
- ✓ Es tracta d'una normativa àmpliament punitiva, sense embuts, que ha estat reformada per fer front a l'increment del turisme a la ciutat.
- ✓ Institució del *daspo urbano*, que s'enfoca principalment en col·lectius marginalitzats.
- ✓ Se subratlla el caràcter inaplicable de la normativa.
- ✓ La legislació sueca és de caràcter nacional i aplicació local.
- ✓ Suècia ha estat tradicionalment més permissiva, encara que últimament està duent a terme intervencions legals per limitar activitats com la mendicitat.





11. CONCLUSIONS I PROPOSTES

Finalment, farem un breu resum dels principals punts abordats per passar, posteriorment, a fer una sèrie de propostes per una possible modificació de l'ordenança de convivència.

11.1. RESUM

Les recents transformacions que han viscut les ciutats a escala global les han convertit en objecte de noves polítiques públiques. Barcelona, com a capital de Catalunya, no ha estat aliena a això. La seva població ha crescut al voltant d'un 9,4% des de l'any 2000, alhora que, com a una ciutat moderna, oberta i turística, atreu més de 7,3 milions de turistes (2022)⁽¹⁰⁹⁾⁽¹¹⁰⁾. Laboratori de noves experiències urbanístiques, Barcelona ha dut a terme durant els últims anys una aposta decidida per l'ampliació del seu espai públic. La necessitat d'adoptar i adaptar mesures específiques sobre la gestió d'aquest espai faculta la intervenció de la Sindicatura de Greuges de la ciutat, la qual emmarca la seva actuació en el context dels drets humans i els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) mitjançant una perspectiva interseccional.

El present informe persegueix la realització d'una avaluació dels resultats de l'*Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona*, mitjançant la participació efectiva dels actors, públics i privats, interpel·lats per la normativa, amb l'objectiu d'oferir una perspectiva integral, holística i propositiva. Per fer aquesta avaluació, s'ha dut a terme una triangulació metodològica amb especial protagonisme de l'etnografia i altres mètodes qualitius.

El document s'acompanya, a més, d'una breu revisió conceptual dels elements principals sobre els quals actua l'Ordenança: l'espai públic i la convivència. Definicions dúctils en la seva aproximació des del dret administratiu, però que han aconseguit una certa presència en l'àmbit social i mediàtic. El punt de partida és que qualsevol acostament a ambdós conceptes ha de tenir en compte que la realitat urbana és problemàtica per constitució i que es troba caracteritzada per la desigualtat i les dinàmiques i l'exercici del poder. En aquest context, és tasca de les administracions públiques vetllar pel compliment dels drets de ciutadania en l'àmbit de la ciutat.



(109) Ajuntament de Barcelona. Per a més informació, vegeu: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Turisme_i_promocio_economica/Turisme/Oferta_demanda_hotelera/actual/ta07.htm

(110) Algunes dades, per exemple, mostren que fins a 28 milions de persones van passar per Barcelona el 2019. Per a més informació, vegeu: <https://elpais.com/espana/catalunya/2023-05-21/cuantos-turistas-caben-en-barcelona-en-2019-fueron-casi-28-millones.html>



Entre els elements que caracteritzen l'Ordenança caldria destacar, en gran manera, el cert protagonisme del civisme enfront de la convivència en l'esperit de la norma; un acostament més reactiu que propositiu sobre les conductes urbanes; una certa concepció higienista de la vida urbana; un origen que apostava per la corresponsabilitat com a forma d'autogestió dels comportaments i que ha desaparegut amb l'aprovació de l'Ordenança, i la creació de tot un seguit de sancions i multes destinades a modificar comportaments no desitjats.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona s'ha considerat oportú, per a una correcta anàlisi de l'Ordenança, fer un recorregut històric pel seu origen i desenvolupament, destacant amb especial prominència alguns dels seus actors protagonistes. En aquest sentit, l'Ordenança neix en el marc de la fi del conegut com a Model Barcelona i el naixement d'un nou model de gestió de la ciutat, propi d'una marca Barcelona immersa en una competició global per l'atracció de visitants i inversions. Desenvolupada en el període immediatament posterior a la celebració del Fòrum de les Cultures, va suposar un intent de l'equip de govern de l'Ajuntament per prendre nou impuls polític en un context de cert punt mort i on se superposaven una sèrie de nous desafiaments que la ciutat havia d'enfrontar: la reactivació dels moviments socials de la ciutat després de la dècada perduda dels anys noranta; l'arribada de gran quantitat de migrants provinents de diferents països del sud global; el creixement econòmic de la ciutat en el premarc del que posteriorment seria conegut com la "crisi del totxo", o els nous usos de l'espai públic, com les concentracions massives de joves prenent alcohol, el botellot. Tot això condueix el govern municipal a explorar la necessitat de disposar d'un instrument jurídic útil d'intervenció en la convivència com a bé jurídic a protegir.





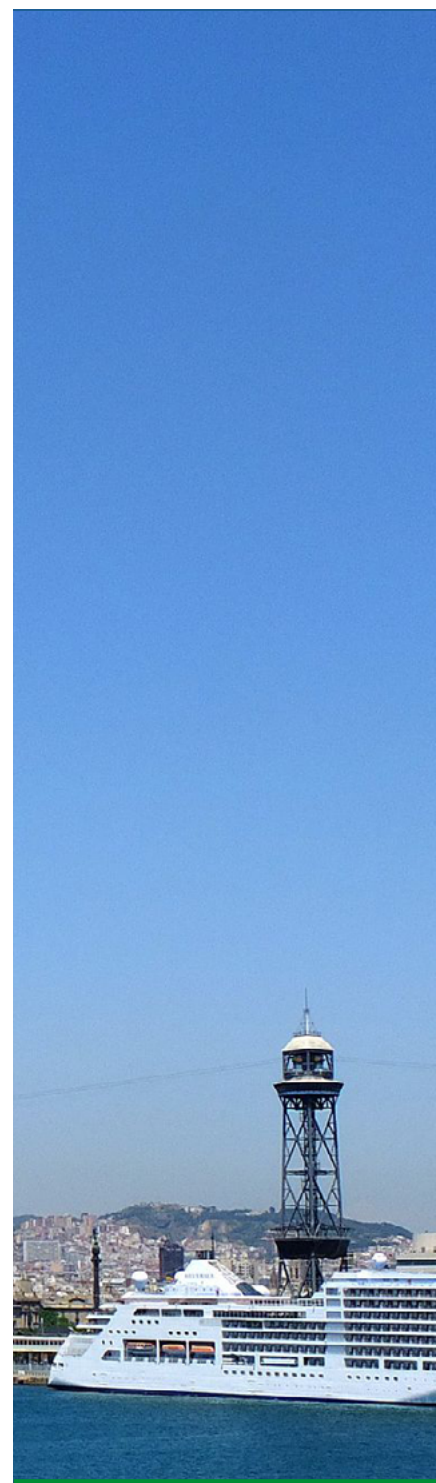
Tanmateix, l'avaluació, de l'origen i posterior disseny de la normativa no és homogènia. Si bé es planteja com una ordenança destinada a protegir la convivència, donant un lloc destacat a l'espai públic com a element d'atenció tecnicojurídica, i amb la incorporació de mesures alternatives a la sanció (MAS) per a determinades conductes, també és cert que es dona una sobrerepresentació d'un articulat punitiu-sancionador sobre el proactiu i propositiu en el seu text, i s'abandonen objectius inicials de foment de la corresponsabilitat. Aquestes característiques porten a la generació d'una sèrie de discrepàncies entorn de l'oportunitat d'ubicar en un mateix cos legal aspectes vinculats amb les conseqüències de la desigualtat social urbana al costat de pràctiques incíviques considerades més clàssiques. A això caldria sumar, passada una dècada de la seva aprovació, el solapament d'alguns aspectes de la Llei de seguretat ciutadana, o "lleï mordassa", aprovada pel Govern central, així com de l'Ordenança de l'ús de les vies i els espais públics.

La seva vigència perllongada l'ha portat a ser modificada en dues ocasions: la primera, amb referència a l'oferta de serveis sexuals al carrer, i la segona, vinculada a la pràctica del nudisme a l'espai públic. L'any 2018 es va proposar la substitució de l'Ordenança per una altra regulació, que no va arribar a passar la fase d'esborrany. S'hi especificaven i concretaven molt més, per a cada aspecte regulat, quin era el bé jurídic que calia protegir, així com els deures i obligacions de l'Administració pública envers la ciutadania. Es dotava l'Ajuntament d'un paper molt més proactiu en la garantia de l'ús de l'espai públic i de la convivència mitjançant una aposta decidida per la mediació; s'establien accions positives sobre determinats col·lectius considerats en risc d'exclusió o vulnerabilitzats; es proposava l'eliminació de la sanció per a determinats supòsits, i es produïen canvis en el paper de la Guàrdia Urbana. No obstant això, continuava donant-se l'estigmatització de col·lectius determinats, ja que l'acció sobre els mateixos es preveia sota un mateix paraigua regulador; no es concretaven accions que evitessin les actuacions arbitràries i discriminades per part de la Guàrdia Urbana, com un major detall de les conductes sancionables o exemptes, i el text conjugava cert moralisme.

Com que no va passar de l'estat de proposta, l'Ordenança de Convivència del 2005 va continuar regulant la gestió de l'espai públic. No obstant això, mitjançant certes disposicions executives es van moderar algunes parts. Així, les persones en risc d'exclusió o en situació de vulnerabilitat es van tenir encara més en compte per a l'aplicació de les MAS; es van produir millores en el nivell de coordinació interna de l'Ajuntament, entre els diferents serveis i departaments implicats, i es van reduir algunes multes en el marc de la coordinació amb la Llei de Seguretat Ciutadana. No obstant això, les sancions han continuat sent la "porta d'entrada" a les mesures de l'Ordenança.

De l'aplicació del seu articulat al llarg d'aquests anys es podria destacar el fet que les denúncies vinculades a l'Ordenança han anat disminuint notòriament, encara que les sancions relacionades amb el *Comerç ambulant* i el *Consum de begudes alcohòliques* encara són les més importants quant al seu nombre absolut i la seva consideració relativa. Totes dues, a més, es troben estretament relacionades amb col·lectius vulnerabilitzats i amb els turistes. Així, els principals barris emissors de les denúncies vinculades a l'Ordenança coincideixen amb els de menor renda de la ciutat, que se situen en el centre simbòlic i turístic de Barcelona, així com de l'oci nocturn local.

A això cal sumar-hi el fet que algunes perspectives assenyalen que l'Ordenança continua perpetuant un model de ciutat molt concret, centrat en l'atracció de visitants i inversions i oblidant les desigualtats que aquest mateix model genera. Se subratlla, a més, les conseqüències d'un excés de burocratització de la gestió del carrer, la qual cosa repercuteix en la celebració de determinades activitats que són pròpies i característiques de Barcelona (músics, estàtues humanes), i impedeix que col·lectius vulnerabilitzats (venedors ambulants, manters) surtin de la seva situació irregular.



Entitats que treballen amb alguns d'aquests grups socials (sensellar) afegeixen que tant l'Ordenança com la seva aplicació s'han dut a terme sense tenir en compte la tasca que ells desenvolupen, la qual cosa ha generat un desconeixement dels procediments vinculats a la normativa que els incumbeixen en la seva tasca, a més d'assenyalar algunes pràctiques com a neohigienistes i la necessitat d'ampliar les MAS i els equipaments vinculats a aquesta mena de situació d'exclusió. Per millorar la situació d'aquests col·lectius assenyalen la necessitat de millorar la coordinació entre ells i l'Ajuntament, així com entre les diferents àrees d'aquest Ajuntament, amb una incidència especial dels serveis socials, i la Guàrdia Urbana.

La convivència també ha de ser d'aplicació a l'apropiació d'espais específics de la ciutat per part de l'activitat turística, per la qual cosa podria caldre preservar-ne alguns d'aquests, així com assegurar el funcionament d'algunes mesures dissuasives o de modificació de conductes, com el cobrament de les multes, adreçades als visitants o l'establiment de serveis específics de mediació en el lleure nocturn.

Cal avançar cap a unes pràctiques de lleure urbà i juvenil autogestionades mitjançant el foment de la corresponsabilitat, el civisme i l'educació als carrers del que s'hi pot fer i el que no.

Es valoren positivament alguns mecanismes de recent aplicació de gestió del conflicte a l'espai públic, però es proposa reconduir l'hegemonia sobre la seva consideració cap a una perspectiva que vagi més enllà de les sancions, mitjançant intervencions més complexes que tinguin en compte, d'altra banda, la disparitat real de les situacions.

La resposta recent del nou equip de govern, el *Pla Endreça*, presenta una sèrie d'àrees de millora però també abunda en l'exacerbació d'algunes de les pràctiques que s'han demostrat no del tot adequades, com la proposta de modificació de l'Ordenança de Convivència en la direcció de més enduriment i intensificació de les sancions. No obstant això, tenint en compte la seva recent aprovació, encara és d'hora per fer-ne una avaluació adequada. Una primera aproximació, de tota manera, sembla apostar per una certa continuïtat.





L'ampliació en la disposició de nous espais públics, com el programa #Superilla Barcelona, suposa un nou hàndicap que les polítiques de gestió de l'urbà han de tenir en compte. Les noves intervencions, en particular els eixos verds de Consell de Cent i Sant Antoni, han mostrat la seva potencialitat, però també les seves limitacions. La discontinuïtat i tipologia dels seus usos és una d'elles, però també la dificultat de la convivència entre els cotxes i el nou mobiliari urbà. La solució ha de passar per actuacions concretes centrades sobretot en la neteja, la pedagogia sobre la seva utilització, el foment de la tolerància i el control d'usos.

Finalment, es presenten normatives similars en altres ciutats europees, en concret Granada, Roma i Estocolm. La regulació de la capital de l'Andalusia Oriental és de clara inspiració catalana. Es tracta d'una normativa més àmplia i que regula aspectes no recollits a l'Ordenança de Convivència de Barcelona. S'inscriu en un marc temporal on el fenomen del botellot estava prenent força en diferents territoris. Coincideix amb la norma barcelonina en donar-se en un moment d'inserció de la ciutat al mercat global de ciutats mitjançant la celebració d'un megaesdeveniment. Això no obstant, el seu naixement en un context de crisi econòmica i social el dota de característiques singulars. Les seves crítiques s'adrecen, principalment, a la discrecionalitat amb la qual sembla dotar l'actuació de la Policia, la seva falta de participació a l'hora de l'elaboració i l'estigmatització que genera en determinats col·lectius vulnerabilitzats.

El Reglament de la Policia Urbana de Roma, equivalent de l'Ordenança de convivència espanyola, és plenament de seguretat i punitiu. Les seves últimes modificacions caldria enquadrar-les en el marc de la intensificació del turisme a la ciutat. Institueix procediments, com el *daspo urbano*, que s'han enfocat en col·lectius ja estigmatitzats.

Per la seva banda, la normativa sueca és molt menys restrictiva, d'acord amb l'esperit polític i urbà propi del nord d'Europa. D'altra banda, sí que s'articulen mesures destinades a col·lectius marginalitzats, com els migrants i les prostitutes, cosa que ha estat fins i tot assenyalada, pel seu caràcter discriminatori, per alguns nivells de la judicatura nacional.

Les propostes que fa la Sindicatura de Greuges en relació amb la modificació de l'Ordenança de convivència s'estructuren en quatre eixos: l'objecte i l'àmbit d'aplicació de l'Ordenança; la diversitat d'usos de l'espai públic; les actuacions preventives, i les mesures d'execució.

11.2. PROPOSTES

SOBRE L'OBJECTE I L'ÀMBIT D'APLICACIÓ DE L'ORDENANÇA

- ☑ L'objecte de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic hauria de ser vetllar per un ús compartit i respectuós de l'espai públic i el foment de la convivència mitjançant actuacions que entenguin els carrers i les places com àrees vives on el control total de l'administració no és possible ni desitjable. Cal fomentar la corresponsabilitat ciutadana i comunitària, i l'autogestió de l'espai públic, incentivant la tolerància i el valor de la diversitat. Per tant, l'actuació municipal pel que fa als usos de l'espai públic ha d'anar més enllà de la imposició de sancions.
- ☑ Centrar l'àmbit d'aplicació de l'Ordenança en els comportaments incívics deliberats, és a dir, conductes socialment rebutjables vinculades a un ús antisocial de l'espai públic i/o al vandalisme.
- ☑ En aquest marc, és necessari desvincular de l'Ordenança les conductes de persones i col·lectius en risc d'exclusió social i vulnerabilitat, per evitar el doble procés d'estigmatització (per situacions estructurals i per assenyalament de la norma). Precisament, es tracta de persones i col·lectius que requereixen un abordatge integrador i protector, i és un deure de l'administració oferir-lo i treballar des de diferents serveis municipals per pal·liar les situacions de vulnerabilitat que pateixen.
- ☑ Concretar, de manera detallada, quin és el bé jurídic a protegir en cadascuna de les conductes regulades en l'articulat. En línies generals, podria considerar-se la convivència com el bé jurídic, però aquesta pot ser complementada amb altres béns jurídics, com el de l'espai públic.





Definir clarament les situacions de fet de les conductes contemplades com a infracció, a fi d'evitar apreciacions subjectives i fer un bon ús de la discrecionalitat a l'hora d'aplicar l'ordenança.



Analitzar la possibilitat de refundre, en un únic text normatiu, l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic i l'Ordenança de l'ús de les vies i els espais públics, amb l'objectiu d'eliminar possibles confusions en la seva aplicació, així com la sobreregulació.

SOBRE LA DIVERSITAT D'USOS DE L'ESPAI PÚBLIC



Evitar un excés de burocratització en la gestió del carrer, apostant per la coordinació i la interlocució amb determinats col·lectius i el foment de la seva autonomia amb criteris de corresponsabilitat.



Actuar per fer compatibles els diferents usos i dinàmiques que es donen en espais com les Superilles, per garantir la convivència, els drets humans de proximitat i el dret a la ciutat.



Potenciar la coordinació intramunicipal i amb entitats socials i veïnals per obtenir una visió integral dels usos que es fan en l'espai públic de la ciutat, i abordar des del diàleg els possibles problemes que s'originin.



SOBRE LES ACTUACIONS PREVENTIVES

- ① Assegurar la màxima participació en l'elaboració de la modificació de l'Ordenança mitjançant la seva àmplia difusió als diferents agents implicats en la gestió i usos de l'espai públic (personal municipal, entitats i plataformes socials i veïnals), amb perspectiva interseccional, garantint el consens i la legitimitat de la regulació aprovada.
- ② Complementar l'aplicació de l'Ordenança amb un treball socioeducatiu, intensificant la presència d'agents cívics i educadors en determinats moments i espais concrets de la ciutat on conflueixen determinades dinàmiques, a fi d'introduir metodologies pedagògiques que ajudin a corresponsabilitzar sobre els usos, donant a conèixer els drets i els deures a les persones usuàries.
- ③ Reforçar la mediació comunitària en les dinàmiques generades entorn de la convivència. Per exemple, en accions vinculades a l'oci nocturn i a l'ús turístic de determinats espais de la ciutat.
- ④ Establir mesures eficaces per a dissuadir o modificar conductes de persones visitants de la ciutat, entenent que es tracta de persones que no tenen el sentiment de pertinença a la ciutat.
- ⑤ Dotar la ciutat d'equipaments necessaris per evitar algunes conductes sancionades per l'Ordenança: xarxa de wc públics, consignes per deixar les pertinences, dutxes, espais assignats a grafiters, etc.



SOBRE LES MESURES D'EXECUCIÓ

- ✓ Aplicar les Mesures Alternatives a la Sanció (MAS) com a primera conseqüència davant de la comissió d'infraccions de l'Ordenança. Només en cas de ser rebutjades per part de la persona infractora s'hauria d'aplicar la imposició de sancions pecuniàries.
- ✓ Potenciar espais de coordinació interna municipal entre els diferents serveis i àrees implicades, amb especial incidència dels serveis socials i la Guàrdia Urbana, amb l'objectiu de fer una correcta aplicació de la normativa a través de l'actualització de protocols interns.
- ✓ Formar suficientment el personal municipal que ha d'aplicar l'Ordenança a fi de garantir una interpretació de la norma amb perspectiva de drets humans de proximitat.









ANNEXOS

ANNEX 1: ENTREVISTATS

Regidor Govern Ajuntament 2003-2011

Catedràtic de Ciències Socials

Regidora Govern Ajuntament 2003-2011

Regidor Govern Ajuntament 2019-2023

Director de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona (2005)

Activista moviments socials antituristicació

Professor universitari Barcelona

Professor universitari Barcelona 1

Assessores legals entitat sensellarisme Barcelona

Professor universitari Barcelona 2

Arquitecte municipal

Tècnic de carrer persones amb problemes de drogoaddicció

Artista estàtua humana

Artista músic de carrer

Representants Oficina Convivència i Direcció de Prevenció

Exvedor ambulat ("top manta")

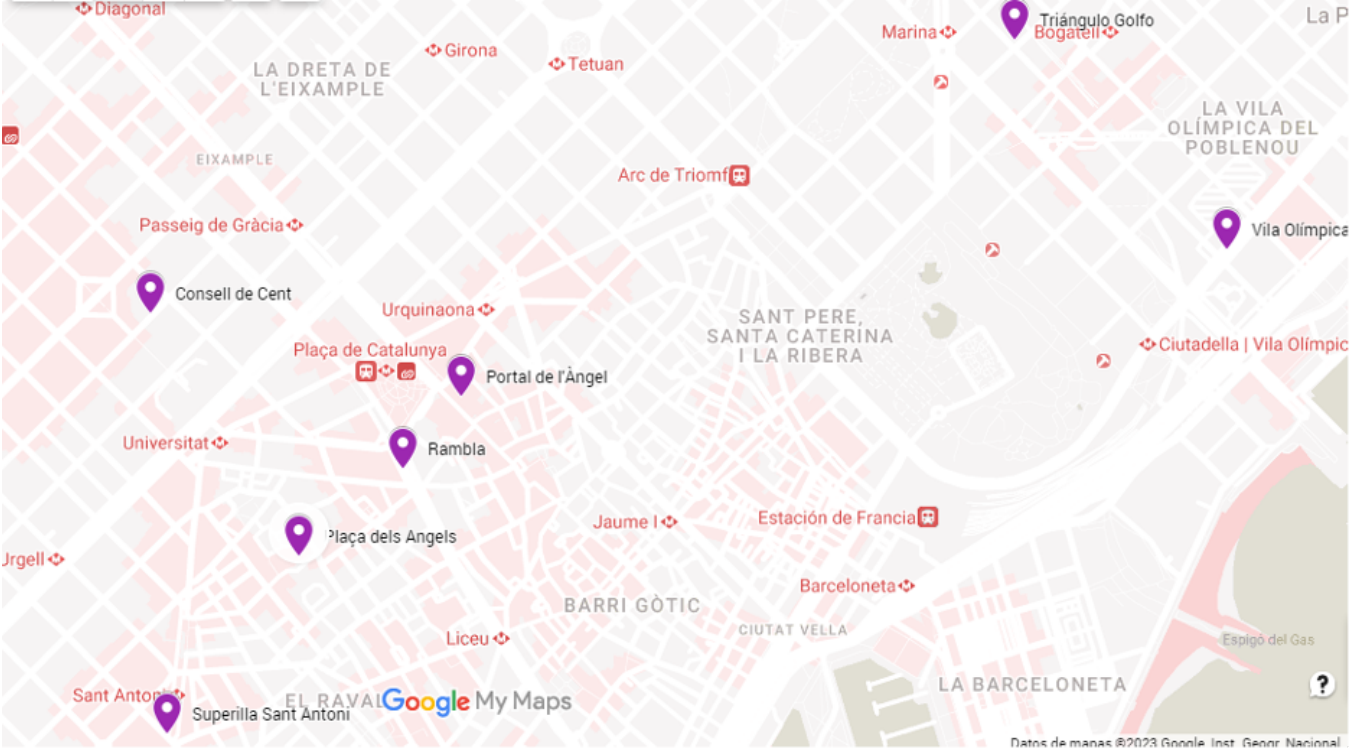
Arquitecta Barcelona

Promotor ONG

Joves zona Consell de Cent

Investigador italià

ANNEX 2: PUNTS D'OBSERVACIÓ PARTICIPANT



**SINDICATURA
DE GREUGES**
DE BARCELONA

