

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**

Barcelona, 27 de febrer de 2017

Dra. Cristina Fernández Bessa
Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universitat de Barcelona



Els continguts d'aquesta publicació estan subjectes a una llicència de **Reconeixement – No comercial – Sense Obra Derivada (by-nc-nd)** amb finalitat no comercial i sense obra derivada. Es permet copiar i redistribuir el material en qualsevol mitjà i format, sempre que no tingui finalitats comercials i no es distribueixi cap obra derivada.

La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>

Copyright: Ajuntament de Barcelona

ÍNDEX

1. PRESENTACIÓ.....	4
2. METODOLOGIA	9
3. RESUM DE RESULTATS.....	14
3.1. Evolució i canvis en la dinàmica de l'espai públic.....	15
3.2. Naturalesa, contingut i funcions de l'Ordenança de Convivència.	17
3.3. L'aplicació de l'Ordenança i l'actuació dels actors implicats	21
3.4. Efectes i conseqüències.....	34
A) Efectes jurídics i econòmics	34
B) Efectes psicosocials	43
C) Efectes territorials	49
4.CONCLUSIONS I RECOMANACIONS.....	51
5. BIBLIOGRAFIA	57
ANNEX.....	58

1. PRESENTACIÓ

El present informe constitueix un recull dels principals resultats d'un estudi qualitatiu sobre l'aplicació de l'anomenada "Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona"¹, més coneguda com a Ordenança de Convivència o Ordenança del Civisme².

L'Ordenança del Civisme (d'ara endavant, OC) és una norma que, tal i com es presenta en la seva exposició de motius, pretén

"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, d'oci, de 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" (Exposició de Motius, OC).

Tot i els lloables objectius de la norma, des d'un inici alguns sectors socials s'hi van oposar, manifestant crítiques sobre el seu contingut (aspectes que passaven a ser regulats) i sobre la necessitat de la seva aprovació (la manera concreta de regular). Situacions de diferent naturalesa que apareixen a l'espai públic de la ciutat, com ara beure alcohol, orinar o dormir al carrer, oferir i acceptar serveis sexuals retribuïts, patinar o enganxar cartells a les parets, van convergir en un mateix text normatiu que sancionava aquests comportaments en nom de la bona convivència. Entitats de suport a persones sense llar, col·lectius de treballadores sexuals, associacions de veïns, moviments socials, grups polítics i ciutadans/es a títol individual, van expressar el seu rebuig³ a una normativa que, segons es valorava, estigmatitzava determinats col·lectius socials en situació de vulnerabilitat, etiquetant-los addicionalment com a incívics, i restringia els usos de l'espai públic per part de la ciutadania (OSPDH, 2009). També des d'institucions com ara la Síndica de Greuges de Barcelona, es va expressar l'oposició a la norma en els següents termes:

¹ Aprovació pel Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, en sessió de 23 de desembre de 2005; Publicació al BOP en data 24/01/2006.

² Al llarg de l'informe s'utilitzaran aquests termes de manera indistinta.

³ Veure per exemple, la Memòria Participativa del projecte d'Ordenança per a fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, de desembre de 2005.

“la Sindicatura ja va mostrar la seva oposició a una part del text per considerar que estigmatitzaria d’incívics determinats col·lectius amb greus problemes socials, i penalitzaria sectors dèbils i vulnerables, alhora que permetria que es fessin judicis morals sobre determinades conductes. En aquell moment ja es va qüestionar l’eficàcia d’aquest instrument normatiu i es va valorar que no es podia posar sota un mateix paraigua conductes de desestructuració social i conductes socialment rebutjables de mala educació i vandalisme.” (Síndica de Greuges de Barcelona, 2016: 54)

Tot i la polèmica inicial, amb el temps la norma s’ha convertit en una eina d’ús quotidià per a la gestió de l’espai públic i dels anomenats ‘conflictes de convivència’. Avui en dia, després d’11 anys de la seva entrada en vigor (el dia 25 de gener de 2006), podem afirmar que l’OC constitueix un dels eixos més importants de la regulació de la vida social a l’espai públic a Barcelona.

L’Ajuntament de Barcelona, i en concret l’actual govern municipal, han expressat en múltiples ocasions que els drets de la ciutadania són una prioritat i, per aquesta raó, el seu objectiu és incorporar-los en el plantejament de les polítiques públiques i en la seva implementació. El “Programa Barcelona Ciutat de Drets” és la mesura de govern més representativa d’aquesta voluntat i manera de fer. En concret, aquest programa té l’objectiu de promocionar un model de ciutat diversa, intercultural i polièdrica, on totes les persones tinguin un accés real, efectiu i en condicions d’igualtat a tots els drets humans reconeguts i garantits a la ciutat. Per aquest motiu, entre les línies d’actuació per al respecte dels drets humans del programa hi figura la revisió de la normativa municipal segons estàndards de drets humans. L’estudi sobre l’aplicació de l’Ordenança que es presenta en aquest informe pretén aportar elements d’anàlisi en aquesta direcció.

En aquest context, l’objectiu principal d’aquest estudi ha estat detectar aspectes valorats com a ineficaços, contraproductius, desproporcionats, abusius, estigmatitzadors o divergents en relació als estàndards de drets humans vinculables a l’aplicació de l’Ordenança de Convivència. Els objectius secundaris han estat els següents:

- Conèixer el funcionament de l’Ordenança de Convivència segons els seus operadors.
- Conèixer els efectes de l’aplicació de l’Ordenança de Convivència sobre persones en situació vulnerable, col·lectius i persones identificades com a incíviques o altres.

Els indicadors que ens ofereixen els informes de seguiment de l’aplicació de l’OC aporten una gran quantitat de dades sobre les percepcions de l’estat de la ciutat, les incidències, queixes i demandes de la ciutadania, així com les intervencions i activitats dels diferents operadors municipals a l’espai públic des dels àmbits de la intervenció social, la neteja i el manteniment i l’àmbit policial. En concret, en relació a l’aplicació

directa de l'Ordenança es compta amb xifres sobre les infraccions denunciades per la Guàrdia Urbana, les multes tramitades per l'Institut Municipal d'Hisenda i les finalment cobrades. Aquests indicadors són útils per avaluar l'actuació de la Guàrdia Urbana (quines són les infraccions més freqüentment denunciades, en quins llocs i en quin moment s'han realitzat, etc.). També serveixen per avaluar l'eficiència de l'Administració respecte a la tramitació d'expedients sancionadors. Tanmateix, són insuficients per conèixer les conseqüències de l'aplicació de la normativa sobre l'estat de la convivència a l'espai públic, així com per conèixer el seu impacte sobre els drets fonamentals de les persones sancionades i especialment sobre el seu dret a la ciutat. Tot i les limitacions de l'abast d'aquest estudi, la recerca qualitativa que es presenta ha pretès incidir sobre aquests aspectes menys documentats, prestant especial atenció a les situacions que poden quedar invisibilitzades per les grans xifres que es desprenen d'una mirada exclusivament estadística respecte de l'aplicació de la norma.

La delimitació de l'objecte d'estudi ha estat complicada ja que, a més de tractar-se d'un tema molt ampli, els actors implicats en l'aplicació de la norma (tant els operadors municipals com les persones sancionades) no compartien una visió uniforme sobre què és i què no és l'aplicació de l'OC. Per a les persones i col·lectius sancionats l'Ordenança és una norma com qualsevol altra (com podria ser el Codi Penal, la Llei de Seguretat Ciutadana o bé una altra ordenança municipal com ara la d'Ús de Vies i Espais Públics⁴, la de Medi Ambient Urbà o bé la de Circulació de Vianants i de Vehicles, etc.),⁵ en aplicació de la qual poden ser advertides, multades o requerides pels cossos policials per a intervenir els seus objectes. En canvi, per als operadors municipals (Guàrdia Urbana, responsables i tècniques municipals, educadors/es de carrer, etc.) l'Ordenança és una eina polivalent de gestió de l'espai públic la rellevància i el valor de la qual (punitiu, pedagògic, polític) varia en funció de la posició que ocupen cadascun d'aquests actors. Per aquest motiu, el focus de la recerca no ha estat exclusivament l'Ordenança, sinó les percepcions sobre aquesta i sobre les circumstàncies que envolten la seva aplicació.

Aquest estudi, lluny de visions utòpiques o idealitzades sobre la convivència a l'espai públic, parteix del reconeixement que a l'espai públic urbà hi conflueixen diferents interessos públics i privats, així com persones amb necessitats i expectatives diverses. Per tant, una convivència permanentment harmònica entre aquests diferents actors i

⁴ D'acord amb la Disposició Final Tercera de l'Ordenança de Convivència: "1. A fi de facilitar la seva comprensió i aplicació, en el termini d'un any, es procedirà a l'elaboració d'una Ordenança per refondre la present Ordenança amb l'Ordenança d'Ús de les Vies i dels espais Públics de Barcelona." Aquesta refosa no s'ha arribat a elaborar mai.

⁵ De fet, diverses conductes que tenen lloc a l'espai públic són regulades per diverses d'aquestes normes i suposen conseqüències jurídiques diferents, sense que existeixi una regulació clara sobre el seu concurs.

sectors no sembla ser un objectiu realista. Tanmateix, això no significa que aquesta no s'hagi d'intentar gestionar per compatibilitzar usos i facilitar una convivència plàcida, però cal tenir consciència de les limitacions de qualsevol regulació i dels seus efectes, sobretot pel que fa a les persones en situació de vulnerabilitat. L'Ordenança de Convivència de Barcelona es sustenta sobre un concepte de civisme que pretén representar un valor comú, tot i que no sempre ho sigui, i des d'aquest es justifica la seva aplicació com a eina de regulació del comportament a l'espai públic

Si l'espai públic és l'espai natural de la ciutadania, i la ciutadania (en la tradició lliberal moderna) és la condició de pertinença legítima a una comunitat política de drets, hem d'entendre que el dret a la ciutat i el dret a l'espai públic són requisits indispensables per l'exercici de la ciutadania. La carta Europea de Salvaguarda dels drets humans a la ciutat, signada per l'Ajuntament de Barcelona el 1998 i aprovada l'any 2000 a Saint Denis, suposa el reconeixement normatiu d'aquest dret i la seva exigibilitat a les autoritats signatàries de la Carta. En concret, aquest instrument reconeix la ciutat com

“l'espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants que tenen dret a trobar-hi les condicions per la seva realització política, social i ecològica, cosa que comporta assumir també deures de solidaritat” (art.1).

Així mateix, l'article 1 de la Carta continua establint que *“les autoritats municipals fomenten, amb tots els mitjans de què disposen, el respecte de la dignitat de tots i la qualitat de vida dels seus habitants.”*

En el marc de la promoció del civisme, de fet, la reivindicació del dret a la ciutat pot ser un element important per superar processos reproductors de l'exclusió i sobrepenalitzadors de la desigualtat. El dret a la ciutat es pot entendre no només com el dret a participar de les propostes i possibilitats que ofereix la ciutat, trobant un espai en ella, sinó bàsicament com el dret a reclamar i a fer-se un espai a la ciutat per contribuir a la seva transformació i per l'apropiació emancipatòria de la condició ciutadana (Harvey, 2003). Aquesta concepció del dret a la ciutat entén l'espai públic no com un espai igualitari, sinó com un entorn eminentment contestat i conflictiu, més caracteritzat per la normalització de l'exclusió de certs col·lectius que pel respecte i la inclusió dels mateixos (Staeheli i Mitchell, 2008). Aquesta concepció de l'espai públic sosté que aquest sempre s'ha caracteritzat, històricament, per alguna forma d'exclusió de col·lectius “incòmodes” (bàrbars, estrangers, pidolaires, rodamóns, treballadores sexuals, etc.), i que el que torna autènticament *públic* l'espai públic és la seva utilització, apropiació i transformació directa per part de col·lectius desavantatjats per visibilitzar la seva situació, aconseguir reconeixement i articular geogràficament formes de lluita política cap a la justícia social.

La qüestió del civisme va íntimament lligada a la regulació de les possibilitats pràctiques d'exercir, defensar i reclamar el dret a la ciutat, entès en sentit fort com el dret a l'ús i l'apropiació emancipatòries de l'espai públic. Aquesta regulació no és mai

neutral, sinó que implica sempre una política simbòlica de definició contestada dels contorns normatius que delimiten la pertinença a la categoria de la ciutadania i dels públics i usos legítims.

Després d'aquesta presentació, en el següent capítol s'exposa la metodologia emprada i a continuació, s'ofereix un resum executiu dels resultats de l'anàlisi qualitativa realitzada. En aquest resum, l'objectiu és presentar la informació obtinguda en la recerca de manera clara i entenedora. Per aquesta raó, en els diferents apartats es parteix d'una descripció del context, que sovint implica exposar el marc normatiu, i a continuació es sintetitzen les principals idees extretes de l'anàlisi inductiva dels relats obtinguts a través del treball de camp. Els resultats s'ha estructurat en quatre subapartats. En l'apartat 3.1 exposem l'evolució i canvis que hem identificat en les dinàmiques de l'espai públic d'ençà de l'aprovació de l'Ordenança. En l'apartat 3.2 s'exploren la naturalesa, els continguts i les diferents funcions de la norma segons les percepcions dels diferents actors. En l'apartat 3.3 focalitzem sobre les diferents formes d'aplicació de la norma segons les funcions i objectius que s'esperen d'aquesta, així com sobre la reacció social dels subjectes sobre els quals s'aplica. Seguidament, l'apartat 3.4 conté una anàlisi dels efectes i conseqüències de la norma en els àmbits jurídic i econòmic, psicosocial i territorial. Finalment, en el darrer capítol sintetitzem les principals conclusions de l'estudi en relació amb alguns drets i, aportem una sèrie de recomanacions orientades a compatibilitzar la gestió de l'espai públic amb la garantia dels drets humans, i en especial del dret a la ciutat.

2. METODOLOGIA

L'estudi que es presenta ha tingut per objectiu recollir informació qualitativa significativa sobre les percepcions i valoracions del funcionament de l'Ordenança de Convivència per part dels principals agents implicats en la seva aplicació. El marc metodològic adoptat ha estat, doncs, el propi de la *recerca qualitativa* en perspectiva epistemològica interpretativa (Silverman, 2005). Això ha implicat que l'anàlisi s'ha concebut com un relat comprensiu que ofereix una interpretació el més densa possible sobre els diferents significats mobilitzats a través dels discursos de les participants, sempre a partir dels seus propis marcs de sentit i aportant, eventualment, claus interpretatives addicionals basades en informació contextual, fonts secundàries i conceptes teòrics (Willig, 2008). D'acord amb Flick (2006), el tipus de coneixement que aportem des de la lògica qualitativa interpretativa és idiogràfic i contextual, per tant s'orienta a produir un marc de comprensió de casos concrets i fenòmens situats en un lloc i moment determinats, no necessàriament vàlids ni generalitzables a altres casos, contextos i moments. Assumim també una perspectiva construccionista sobre el coneixement de la realitat (Gergen, 2001), en considerar que l'activitat analítica construeix una versió narrativa dels "fets" relatats, versió que esdevé versemblant, sòlida i rigorosa en la mesura en que respon eficaçment a la pregunta de recerca i s'argumenta amb base estricta en els discursos a partir dels quals les mateixes participants fabriquen interpretacions pròpies de la seva experiència (en relació a l'OC, en el cas concret d'aquest estudi).

L'estudi fa una aproximació empírica de camp que pretén reunir les principals i més variades veus en torn a l'Ordenança del Civisme com a eina de regulació de la convivència a l'espai públic.

Participants en el treball de camp

El mostreig ha estat propositiu o intencional per casos crítics (Flick, 2006), és a dir, s'han escollit aquelles participants que millor reflecteixen els aspectes crítics a indagar en la recerca, o que són particularment rellevants pel funcionament d'un programa o intervenció (l'Ordenança de Convivència, en aquest cas).

L'estudi no ha tingut només una dimensió *sincrònica* (saber què passa a dia d'avui amb el funcionament de l'Ordenança de Convivència) sinó sobretot *diacrònica* (saber què ve passant amb el funcionament de l'Ordenança de Convivència en els seus onze anys

d'aplicació). Les participants, doncs, inclouen tant les persones habitualment afectades o particularment sensibles a ser afectades per l'Ordenança de Convivència, com aquelles entitats, organitzacions, responsables i operadors municipals que, d'acord amb el seu rol professional, poden aportar aquesta informació amb perspectiva temporal:

1. Col·lectius particularment afectats o afectables per l'Ordenança de Convivència (persones i entitats)
 - 1.1. En situació de pobresa i (risc d')exclusió social (situacions de *desigualtat social*)
 - 1.2. Col·lectius que no estan en situació de pobresa i (risc d')exclusió social (situacions de *diversitat social*)
2. Operadors municipals
 - 2.1. Responsables i càrrecs tècnics municipals (responsables institucionals i tècnics/ques de diferents districtes i serveis municipals)
 - 2.2. Professionals de l'àmbit de l'acció social a l'espai públic (educadors/es socials que intervenen a l'espai públic)
 - 2.3. Agents policials
 - 2.4. Instruments de garantia de drets

Accés a les participants

El contacte i la convocatòria amb les participants s'ha realitzat a través d'entitats o associacions que treballen amb col·lectius vulnerables (1.1), a través d'informants clau, *gatekeepers* (persones que ens han donat accés directe als col·lectius) i procés de 'bola de neu' (Taylor i Bogdan, 1984) (1.2), i a través del propi personal de l'Ajuntament de Barcelona (2).

El treball de camp ha estat realitzat entre els mesos de setembre i desembre de 2016, per un equip integrat per 5 investigadores i investigadors amb experiència prèvia en la realització d'entrevistes qualitatives⁶. En conjunt, hem entrevistat un total de 60 persones amb els següents rols, càrrecs o situacions:

⁶ Equip integrat per Cristina Pradillo, Pau Canals, Adrián Guerrero, Andrés Di Masso i Cristina Fernández.

1. Col·lectius particularment afectats o afectables per l'Ordenança de Convivència (persones i entitats)

Tipus de participant	Àmbit i participant	Tècnica	Justificació
Col·lectius afectables per l'OC en situació de desigualtat social	Sensellarisme - 2 persones sense llar - 1 persona d'Arrels Fundació (atenció a persones sense llar)	Entrevistes individuals i grupals a informants clau d'entitats i a persones dels col·lectius.	Són especialment afectats i afectables per l'OC, estant en risc de sobre-vulneració (pobresa/exclusió). Coneixement específic i profund sobre la realitat del col·lectiu (entitats) i vivència personal directa (persones afectades).
	Venda ambulant 4 persones que es dediquen a la venda ambulant (2 "llauners" i 2 "manters", de les quals una està afiliada al Sindicat de Manters)		
	Recol·lecció informal de ferralla 2 persones que es dediquen a la recol·lecció de ferralla (una és representant del col·lectiu africà)		
	Treball sexual: 2 treballadores sexuals (Putas indignadas) 1 persona de la Fundació Àmbit Prevenció – Equip Àmbit Dona (treball sexual) 1 persona de El Lloc de la Dona-Germanes Oblates (Programa mujer y prostitución)		
Col·lectius afectables per l'OC en situacions de diversitat social	1 persona de l'Associació en defensa de la nuesa (ADDAN)	Entrevistes individuals i grupals	Són afectables per l'Ordenança de Convivència pels usos que fan de l'espai públic. Vivència pròpia, individual o en situació col·lectiva i comparativa.
	3 "skaters"		
	4 músics de carrer	Observació participant i entrevistes grupals	
	Grups de joves en situació d'oci nocturn a l'espai públic		

2. Operadors municipals

Tipus de participant	Àmbit i participant	Tècnica	Justificació
Responsables i càrrecs tècnics municipals	Responsables institucionals - 4 gerents de districte ⁷ - 2 persones Direcció de Prevenció i Seguretat - 1 persona Direcció de Cicles de Vida, feminismes i LGTBI - 1 persona del Servei de Gestió de Conflictes (Intervenció social a l'espai públic) - 2 persones Institut Municipal d'Hisenda	Entrevistes grupals	Coneixement directe de les problemàtiques associades als comportaments sancionats i capacitat de, o influència en, la presa de decisions. Coneixement en base a l'experiència en la intersecció entre gestió pràctica i gestió política.
	Tècniques de prevenció/convivència dels districtes - 8 tècniques de prevenció de districtes ⁸	Entrevistes grupals	Coneixement directe, en base a l'experiència laboral, de les problemàtiques associades als comportaments sancionats en els diferents districtes i a l'aplicació de mesures substitutòries.

⁷ Gràcia, Ciutat Vella, Sants-Montjuic i Nou Barris.

⁸ Ciutat Vella, Gràcia, Les Corts, Horta-Guinardó, Eixample, Nou Barris, Sants-Montjuic i Sant Martí.

	-3 tècniques de civisme/convivència de districte en el període del Pla de Promoció del Civisme i un any després (2003-2007)		Coneixement dels usos de l'espai públic al districte, el paper de la regulació de l'OC i la seva evolució en els darrers 10 anys. Informació en perspectiva comparativa, amb possibilitat de complementar i explicar possibles diferències i matisos.
Professionals de l'àmbit de l'acció social a l'espai públic	- 2 persones de l'Equip de gestió de conflictes (Intervenció social a l'espai públic)	Entrevistes semi-estructurades i no estructurades en situació d'observació participant.	Coneixement directe, en base a l'experiència laboral, de l'espai públic i les problemàtiques associades als comportaments sancionats.
	- 1 persona del Servei d'Inserció Social (SIS)		
	- 4 agents/promotors cívics (Gràcia)		
	- 5 educadors/es de carrer (Zona Nord, Nou Barris, Carmel i Centre Meridiana)		
Agents policials	- 2 persones de la Unitat Territorial de Guàrdia Urbana de Ciutat Vella	Entrevista grupal	Responsables directes de l'aplicació de l'OC. Coneixement en base a l'experiència laboral dels tipus de situacions, punts de vista i consideracions pròpies del procés d'aplicar l'ordenança al peu de carrer.
Instruments de garantia de drets	- 2 persones Síndica de Greuges de Barcelona	Entrevista grupal	Instruments de garantia dels drets de la ciutadania, especialment de col·lectius en situació vulnerable. Recull de queixes rebudes per la ciutadania en relació a l'OC i de situacions en que la norma pugui suposar una vulneració de drets
	- 1 persona Institut Infància		

Tècniques de recollida d'informació

S'han emprat tècniques de conversa que permeten als participants desplegar relats mínimament densos i raonats sobre els tòpics plantejats, així com explorar diversitat de punts de vista i fer emergir les possibles tensions entre visions i aproximacions a la temàtica dels usos de l'espai públic. En concret, s'han realitzat:

- *18 entrevistes individuals semi-estructurades*: tècnica concebuda per obtenir relats densos i profunds des de la perspectiva d'una sola persona amb coneixement rellevant sobre la temàtica plantejada (Flick, 2006).
- *14 entrevistes grupals semi-estructurades*: tècnica concebuda per aprofundir en una temàtica sobre la qual es pressuposa un mínim de consens entre les persones entrevistades en grup, a partir de diferents veus que dialoguen simultàniament

amb l'entrevistadora aportant matisos, perspectives i dades riques i variades sobre el tòpic plantejat (Willig, 2008).

- *3 sessions d'observació participant*: tècnica concebuda per focalitzar la mirada en un aspecte concret d'un escenari de relació social rellevant per la pregunta de recerca, i que promou o admet la interacció directa amb aquelles relacions observades amb l'objectiu d'obtenir més informació significativa (Corbetta, 2003).

En el marc de recerca qualitativa, la quantitat de participants no s'estima tan rellevant com la riquesa, la diversitat i el valor dels relats obtinguts a la llum del propòsit de la recerca. L'enfocament dels informants clau i dels casos crítics garanteix una cobertura d'informació àmplia i variada que facilita assolir un punt de saturació teòrica, és a dir, un punt en el qual els relats obtinguts no aporten més informació significativa rellevant per la pregunta de recerca (Gutiérrez, 2008).

Tècniques d'anàlisi de la informació

El material empíric recollit a partir de les entrevistes i observacions participants ha estat transcrit íntegrament, codificat i analitzat d'acord amb les pautes de l'Anàlisi Temàtica (Braun & Clarke, 2006, 2013). Aquesta forma d'analitzar consisteix en reduir la informació mitjançant la identificació de patrons de significat recurrents en el text, en un procés inductiu a tres nivells d'interpretació (impressió, codificació i tematització), culminant amb una síntesi temàtica que recull els principals eixos de sentit que estructurin el conjunt dels relats obtinguts en relació al tòpic de la recerca. L'Anàlisi Temàtica afegeix a la tematització inductiva una sèrie d'informacions contextuais, elements teòrics i referències creuades a diverses entrevistes que permetin guanyar profunditat comprensiva als relats més enllà de la literalitat expressada per les participants.

3. RESUM DE RESULTATS

Les percepcions i valoracions sobre el funcionament de l'Ordenança de Convivència recollides s'agrupen en quatre grans àmbits temàtics de contingut:

- Evolució i canvis en la dinàmica de l'espai públic.
- Naturalesa, contingut i funcions de l'OC.
- Aplicació de l'OC.
- Efectes i conseqüències de l'aplicació de l'OC.

Les aportacions més rellevants de les participants per cada àmbit temàtic s'organitzen en torn a les idees-força que presentem a continuació, les quals sintetitzen els resultats principals del treball de camp qualitatiu realitzat. Per a la seva comprensió en context aquestes han estat interpretades per l'equip de recerca i quan s'ha estimat necessari s'han acompanyat de descripcions i dades quantitatives generades per Ajuntament.

3.1. Evolució i canvis en la dinàmica de l'espai públic.

a) Marc contextual

La realitat social i l'espai públic sobre els quals es va concebre l'OC han canviat significativament amb el temps i continuaran canviant degut a transformacions socioeconòmiques, demogràfiques, legals, urbanístiques i culturals. Tots aquests factors han influït en el canvi de percepció de la ciutadania sobre les principals problemàtiques de Barcelona.

Si bé l'any 2006, quan es va aprovar l'Ordenança de Convivència, el problema més greu de la ciutat per un nombre important de persones era la inseguretat, seguida per la neteja i els problemes associats amb la immigració, l'any 2016 la problemàtica més comuna ha estat, d'acord amb l'enquesta de Serveis Municipals de l'Ajuntament de Barcelona de 2016, l'atur i les condicions de treball, seguida en segon lloc pels problemes generats pel turisme i aquells derivats del trànsit o la circulació. L'evolució concreta de la percepció de problemàtiques en aquest període es reflecteix a la següent taula:

Taula 1: Quin és el problema més greu que té Barcelona en aquets moments?

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Atur/codicions de treball	2,6	2,4	1,7	7,1	14,1	12	19	19	26	22,5	16	13,4
Turisme		0,5	0,6	1,1	0,7	0,9	1,4	1,7	1,2	3,8	6,4	8,1
Circulació/trànsit	10	8,7	10,9	8,5	8	7,6	4,2	4,7	4,4	4,6	6,3	8,1
Inseguretat	13,7	18,3	13,6	13,3	14,2	18,7	19,7	15	12,6	9,7	8,2	7,3
Transports, infraestructures i comunicacions	4,9	5,6	14,2	6,2	5,7	4,5	3,3	4	3,4	4,5	4	6,5
Neteja	14,5	12,7	10,2	8,8	8,2	7,4	6,9	6,9	5,2	5,6	7,4	5,8
Problemes econòmics	3,6	3,6	4,5	7	6,7	6,8	6,9	10,5	9,7	7,9	5,1	4,7
Contaminació i medi ambient	2,4	1,3	2,5	2,9	2,2	1,3	2,3	1,9	2,4	3,1	3,9	4,7
Problemes socials: pobresa, desigualtat	0,5	0,6	0,4	0,2	0,4	0,5	1,1	1,8	2,3	2,1	3,4	3,6
Sorolls	4,4	3,8	3,5	3,7	4,5	2,7	2,7	2,3	2,4	2,8	3,1	3,3
Valors socials negatius/manca d'educació/civisme	2,7	3,3	2,3	2,2	2,2	3,6	3,7	3	2,4	2,8	3,1	3,3
Problemes associats amb la immigració	8,2	7,8	5,9	10,2	5,5	6,3	6,5	5,6	3,3	2,8	3,1	3

Font: Elaboració pròpia. Dades: Enquesta de Serveis Municipals, Ajuntament de Barcelona, 2016

b) Síntesi de resultats

Des dels diferents sectors entrevistats es percep que no només han canviat les preocupacions de la ciutadania, sinó també les pròpies dinàmiques de l'espai públic. En concret, s'han detectat els següents canvis:

- Darrerament, els sorolls, les bicicletes i la tinença d'animals domèstics són, segons les tècniques de prevenció i els i les gerents de diferents districtes, alguns dels conflictes de convivència més comuns a l'espai públic.

- El turisme massiu ha provocat o ha incrementat conflictes de convivència en determinades zones de la ciutat, especialment afectades pels usos intensius de l'espai públic que no estaven previstos en la normativa del 2006.
- Sorgeixen alguns problemes de convivència atribuïts a la població d'origen estranger, relacionats amb un ús de l'espai públic diferent que la població autòctona, que manifesten probablement una combinació entre xocs generacionals i culturals i que fan aflorar certs discursos xenòfobs i racistes (ex. Zona Nord, Carmel, etc.).
- Es destaca un increment generalitzat del soroll, especialment en els districtes on sol ser ja un problema de convivència habitual, tot i que afecta de manera diferent segons el barri.
- El model d'oci nocturn que afecta a determinades zones de la ciutat provoca canvis en la utilització de l'espai, implicant usos intensius en franges curtes de temps (nit) i en activitats molestes (soroll, consum d'alcohol).
- Un factor de caire jurídic, com ha estat la llei antitabac, també ha provocat canvis rellevants en l'ús de l'espai públic i ha provocat l'aparició de noves molèsties, sobretot vinculades al soroll, ocasionades per aglomeracions per fumar a la sortida de bars i a terrasses.
- Les problemàtiques d'origen social han continuat existint (sensellarisme), algunes han pres noves formes (recuperació de cartró amb furgonetes, nous assentaments) o han adquirit dimensions molt diferents respecte del moment en que es va aprovar l'OC (venda ambulants).
- La crisi econòmica ha incrementat la presència de persones a l'espai públic relacionades amb l'economia submergida, com ara recol·lectors o pidolaires.
- El canvi de perfils de les persones sense sostre es relaciona amb l'augment de l'atur, tant de persones autòctones com estrangeres.
- La crisi també ha afectat el treball sexual, degut a la disminució de la clientela, causada per la pèrdua del seu poder adquisitiu.
- Han augmentat els conflictes entre veïns, sobretot a nivell d'escala⁹.

En conjunt, hi ha un consens sobre l'existència de divergències importants entre allò que està regulat i les realitats que defineixen l'espai públic actual, així com sobre algunes deficiències d'una norma que es considera necessari revisar i modificar.

⁹ Aquesta tendència pot observar-se clarament en l'Enquesta de Victimització 2016 de l'Ajuntament de Barcelona. En aquesta es mostra com entre l'any 2014 i 2015 el conflicte cívic o problema de convivència patit per la ciutadania als seus barris van ser els conflictes de soroll amb els veïns (que van passar de representar un 15'5% dels problemes patits a un 20'5%) i altres conflictes amb els veïns de l'escala (d'un 10'5% el 2014 a un 14'9% el 2015). En canvi, segons aquesta enquesta els conflictes de soroll al carrer van disminuir del 18'1% que representaven el 2014 al 15'7% el 2015.

3.2. Naturalesa, contingut i funcions de l'Ordenança de Convivència.

a) Marc contextual

Què és l'Ordenança de Civisme? Quines conductes regula? De quina manera? Per a què serveix?

L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona és una norma de caràcter administratiu, aprovada pel Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, en sessió de 23 de desembre de 2005. D'acord amb la seva exposició de motius, l'OC pretenia "ser una eina efectiva per fer front a les noves situacions i circumstàncies que poden afectar o alterar la convivència" a Barcelona. Per aquest motiu, des de l'Ajuntament de Barcelona s'estableix una sèrie de mesures per exercir la seva potestat sancionadora, dins del seu àmbit competencial, així com

"activitats de foment i de prestació social necessàries per promoure els valors de convivència i el civisme a la ciutat i per atendre convenientment aquelles persones que ho puguin necessitar." (Exposició de Motius, OC)

En l'Exposició de Motius l'OC és definida com una eina de naturalesa transversal, donat que, "a fi d'evitar totes aquelles conductes que puguin pertorbar la convivència i minimitzar els comportaments incívics que es puguin realitzar a l'espai públic", afecta diverses competències locals i travessa "gran part de l'estructura de responsabilitats polítiques i del sistema administratiu municipal".

L'OC estableix en el seu Títol II una sèrie de normes de conducta a l'espai públic, així com les infraccions, sancions i intervencions específiques corresponents a cadascuna. Aquest Títol II es divideix en dotze capítols, referits, respectivament, als atemptats contra la dignitat de les persones, la degradació visual de l'entorn urbà (tant per grafitos, pintades i altres expressions gràfiques com per pancartes, cartells i fullets), les juguesques, l'ús inadequat de jocs a l'espai públic, altres conductes a l'espai públic (aquelles que adopten formes de mendicitat i les que suposen la utilització de l'espai públic per a l'oferiment i demanda de serveis sexuals), la realització de necessitats fisiològiques, el consum de begudes alcohòliques, el comerç ambulant no autoritzat, les activitats i prestació de serveis no autoritzats, l'ús impropï de l'espai públic, les actituds vandàliques en l'ús del mobiliari urbà, el deteriorament de l'espai urbà i altres conductes que pertorben la convivència ciutadana (zones naturals i espais verds, contaminació acústica i altres). Es tracta d'una gran varietat de comportaments, que aparentment poc tenen en comú més enllà de la seva identificació com a "comportaments incívics". Dins d'aquesta categorització, trobem des de fenòmens fruit de la desestructuració o l'exclusió social, a fenòmens de caràcter delictiu (vandalisme) i relacionats amb les molèsties que provoca la vida comunitària.

El contingut de l'OC ha variat lleugerament des de la seva aprovació com a conseqüència d'algunes modificacions de l'articulat¹⁰ i diverses sentències que en van anular alguns preceptes¹¹.

En conjunt, aquesta norma recull i sanciona amb multes de fins a 3.000€¹² tant conductes vinculades a la diversitat d'usos i a l'oci com d'altres relacionades amb situacions de desigualtat, vulnerabilitat i subsistència.

A més de les sancions, l'OC preveu unes intervencions específiques per cadascun dels capítols. Aquestes intervencions consisteixen, d'una banda, en la possibilitat de retirar i intervenir cautelament els materials o mitjans emprats per la realització de cadascuna de les conductes sancionades o algunes actuacions de caràcter social¹³.

b) Síntesi de resultats

Malgrat l'exposició de motius i l'articulat de l'OC, els relats dels participants en la recerca, depenent de la posició des de la que s'ha produït la seva interacció amb la norma, aporten respostes diferents a cadascuna de les preguntes inicials del capítol. Tot seguit presentem resumidament els significats atribuïts a la funció de l'OC com a eina de gestió de l'espai públic.

Les funcions de l'Ordenança de Convivència són diferents depenent dels operadors que la posen en pràctica. Mentre que la possibilitat de denunciar i d'intervenir cautelament determinats objectes són les eines que aporta l'OC a la Guàrdia Urbana per gestionar l'espai públic, pels educadors i educadores socials la pròpia existència de la norma com a marc de referència sobre els usos prohibits és en sí una eina

¹⁰ Modificada el 29 d'abril de 2011, per introduir la prohibició de la pràctica del nudisme; Publicació al BOP en data 12/05/2011. Modificada el 25 de juliol de 2012, en relació a la sanció de l'oferta i demanada de serveis sexuals; Publicació al BOP en data 16/08/2012. Està afectada per l'Ordenança reguladora del procediment sancionador (aprovació pel Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, en sessió de 26 de març de 2010. Publicació al BOP en data 24/04/2010).

¹¹ Sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 409/2009, 1156/2009, 1157/2009 i 1165/2009, de dates 26/03/09, 23/11/2009, 23/11/2009 i 25/11/2009, respectivament. Sentència del Tribunal Suprem de 23/03/2015 (publicada al BOP el 18/6/2015).

¹² La descripció detallada de les infraccions tipificades pot veure's a <http://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/ca/ordenan%C3%A7a-de-mesures-fomentar-i-garantir-la-conviv%C3%A8ncia-ciutadana-conv>; Una explicació sobre el contingut de l'Ordenança i l'interval de l'import de les sancions pot consultar-se a: <http://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/ca/explicaci%C3%B3-de-les-multes-de-conviv%C3%A8ncia>

¹³ Veure arts. 37.2, 41 i 60.2 de l'OC.

socioeducativa que els serveix per fer les seves funcions. Des d'aquestes posicions apareixen les següents idees-força:

- Des de l'àmbit policial es posa de relleu la necessitat de l'existència d'una normativa per regular l'espai públic.
- Des de l'àmbit socioeducatiu es valora positivament l'OC com a eina informativa i educativa que serveix de marc per a delimitar els drets i deures de la ciutadania en general. També es destaca la necessitat de comptar amb una norma per regular els usos de l'espai públic.
- Des d'altres àmbits, es qüestiona de forma generalitzada la utilitat, l'eficàcia i la funció pretesa de l'OC vigent, però s'afirma alhora la necessitat de que existeixi un marc general regulador de la convivència a l'espai públic.

Específicament els sectors afectats per la normativa, expressen els següents parers:

- D'acord amb les entitats en defensa dels drets de les treballadores sexuals i la Direcció de feminismes l'oferta de serveis sexuals en termes sancionadors no hauria d'estar inclosa en una ordenança municipal, donat que es tracta d'una matèria a-legal a l'Estat Espanyol, és a dir, que no està regulada, però tampoc està prohibida.
- Diversos músics de carrer es manifesten a favor d'una regulació que els permeti tocar sense por a la persecució policial i a que aquesta els hi requisi els seus instruments.

Des dels 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 a situacions de vulnerabilitat, de manera que aquestes rebin un tracte clarament diferenciat respecte a les conductes vinculades a la diversitat i a l'oci, que no sobre-penalitzi les persones o que directament no es contemplin aquestes situacions en l'OC.

Pel que fa al contingut de la norma, les persones entrevistades ens transmeten que:

- Hi ha concepcions equívokes de les conductes sancionables i les mesures relacionades, ja que l'OC no fixa prou clarament els comportaments prohibits. En ocasions, els conflictes i queixes es produeixen en torn a interpretacions incorrectes de la norma.

- Hi ha diferents ordenances que sancionen les mateixes conductes de manera diferent i això crea confusions i resultats diferents. Cal aclarir quina normativa regula quines conductes per no sobre-regular, i si dues o més ordenances sancionen el mateix cal definir clarament quines són les diferències en cada cas. En ocasions, hi ha contradiccions entre normes que regulen les mateixes conductes.
- Hi ha pràctiques definides ambigüament, com el cas de la nuesa o la possibilitat de tocar música al carrer: no s'entén què és exactament el que molesta (per exemple: la música entreté, no és soroll; la nuesa és exercici del dret a la lliure (no vestimenta, etc.).
- En ocasions, les multes no corresponen amb la molèstia real (ex: beure, quan el problema és el soroll; soroll, quan el problema és de tipus xenòfob o racista; etc.).
- Una conducta es pot realitzar en una terrassa (tocar música pagada pel bar, beure alcohol) però no en l'espai públic del costat: no molesta la conducta en si, ni es sanciona la conducta en si, doncs, sinó el fet que la conducta quedi fora dels circuits de la economia formal. Activitats que fan soroll són sancionades, i altres que fan tant o més soroll però estan normalitzades (ex. obres al carrer, terrasses de bars) no se sancionen.
- Interferència entre abordatges municipals integradors i protectors i lògiques de sanció als col·lectius protegits des d'aquells abordatges (treball sexual, sensellarisme)

L'articulat actual de l'OC recull conductes previstes en altres normes municipals, utilitza conceptes jurídics indeterminats o expressions de difícil concreció que vulneren el principi de seguretat jurídica per la indeterminació en la descripció de les conductes infractores. Tampoc defineix clarament quin és el bé jurídic protegit (en principi, les molèsties per a la convivència) i això crea dificultats en la seva aplicació. Així mateix, genera la incomprensió de les persones sancionades sobre els motius de les multes i una sensació d'injustícia.

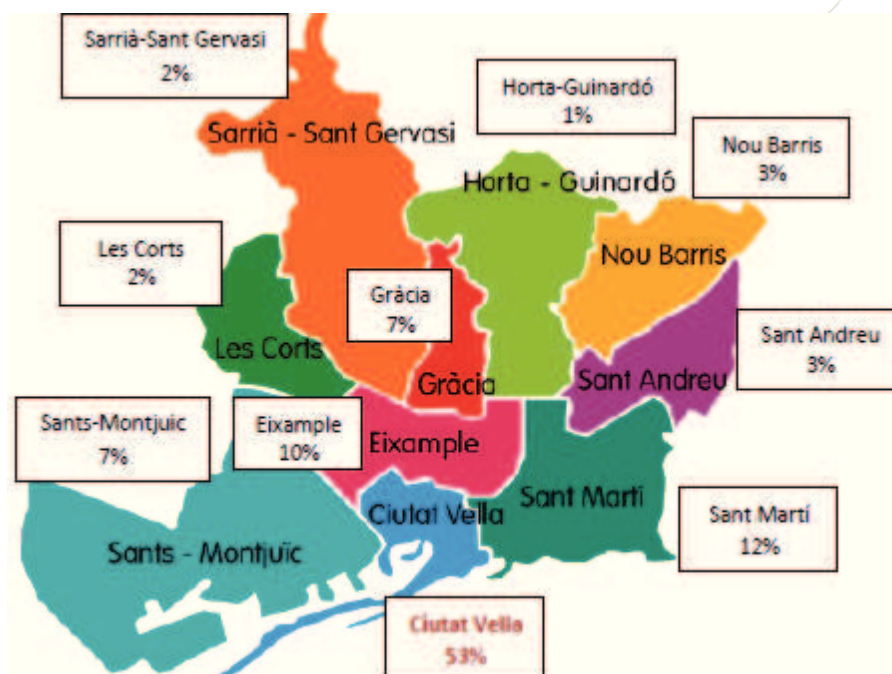
3.3. L'aplicació de l'Ordenança i l'actuació dels actors implicats

Les conductes denunciades 2006-2016

D'acord amb les dades de la Gerència de Seguretat i Prevenció, des de 2007 fins al 2016, cada any la Guàrdia Urbana de Barcelona ha realitzat entre un mínim de 102.855 denúncies (l'any 2007) i un màxim de 137.942 denúncies (l'any 2013), per infraccions de l'Ordenança de Convivència.

En el següent gràfic es representa el tant per cent de la distribució de denúncies sobre la mitjana de les sancions emeses entre 2006 i 2016 en els diferents districtes.

Gràfic 1: Mitjana de les sancions imposades als diferents districtes entre 2006 i 2016* (%)



Font: Elaboració pròpia. (*Dades Seguretat i Prevenció. 9/9/2016)

Cada any, més del 50% de les denúncies han tingut lloc a Ciutat Vella. El segon districte on entre 2006 i 2011 es van acumular més denúncies va ser l'Eixample, però a partir de llavors, el segon lloc va passar a ser ocupat pel districte de Sant Martí, que s'ha mantingut en aquesta segona posició fins a l'actualitat. Després trobaríem Sants i Gràcia, que s'han mantingut sempre amb xifres de denúncia inferiors al 10% respecte al conjunt de la ciutat. A la resta de districtes la xifra no ha arribat al 3% del total de denúncies posades per la Guàrdia Urbana a tota Barcelona.

La distribució de denúncies per capítols de la norma entre 2006 i 2016 pot veure's a la taula següent:

Taula 1: Nombre de denúncies emeses, per capítol Ordenança i per any, 2006-2016

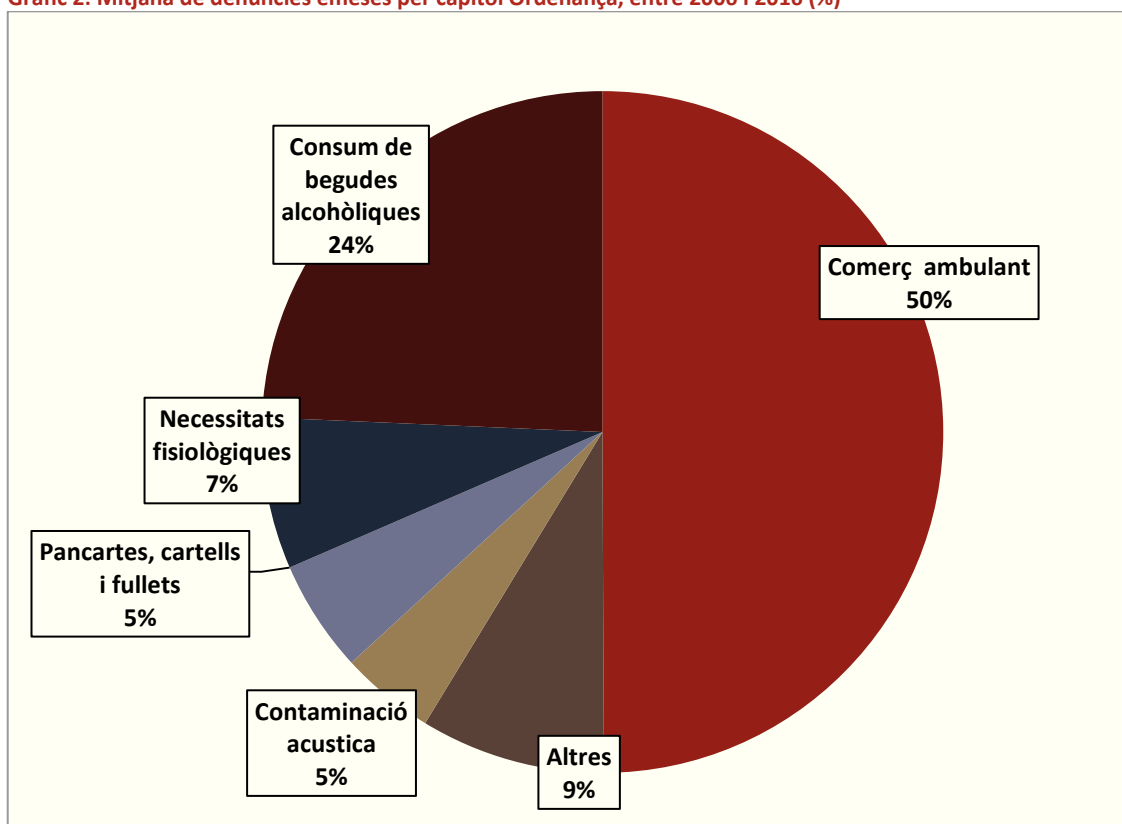
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cap 01. Atemptats contra la dignitat de les persones	85	158	98	103	86	67	47	50	60	31	16
Cap 02. Degradació visual de l'entorn urbà. 2.1 Graffits, pintades i altres expressions gràfiques	153	456	442	324	310	294	334	295	344	289	324
Cap 02. Degradació visual de l'entorn urbà. 2.2 Pancartes, cartells i fulls	5.976	11.196	11.410	11.006	8.509	7.051	3.518	2.224	1.737	2.141	2.160
Cap 03. Jaguesques	2.257	5.300	4.238	2.543	2.093	2.027	1.807	520	35	18	2
Cap 04. Ús inadequat de l'espai públic per a jocs	70	299	154	82	225	88	50	67	89	39	13
Cap 05. Altres conductes de l'espai públic. 5.1 Ocupació de l'espai públic per a conductes que adopten formes de mendicant	596	2.281	1.461	1.256	1.322	1.939	2.072	2.599	2.331	1.853	437
Cap 05. Altres conductes de l'espai públic. 5.2 Utilització de l'espai públic per l'oferiment i demanda de serveis sexuals	2.049	2.529	1.795	1.475	2.458	1.333	1.211	1.959	1.254	508	177
Cap 06. Necessitats fisiològiques	3.372	9.034	7.326	7.519	9.239	10.469	8.720	10.094	9.281	7.934	7.442
Cap 07. Consum de begudes alcohòliques	8.117	26.000	26.740	21.979	22.274	27.781	28.658	36.265	37.031	34.048	36.718
Cap 08. Comerç ambulat no autoritzat d'aliments, begudes i altres productes	12.360	32.913	39.442	54.020	60.964	66.107	69.974	74.172	75.237	63.193	79.255
Cap 09. Prestació de serveis no autoritzats. Demanda i consum d'aquests	623	527	288	1.024	1.131	756	1.904	1.160	1.094	1.808	2.086
Cap 10. Ús impropri dels espais públics	3.003	5.134	3.190	2.714	2.962	2.820	1.688	1.901	1.328	724	521
Cap 11. Actituds vandàliques en l'ús del mobiliari urbà. Deteriorament de l'espai urbà	83	184	155	173	220	129	161	143	123	72	69
Cap 12. Altres conductes que pertorben la convivència ciutadana. 12.1 Zones naturals i espais verds	1	5	7	7	26	25	42	98	22	57	89
Cap 12. Altres conductes que pertorben la convivència. 12.2 Contaminació acústica	2.777	6.257	5.132	5.420	6.085	5.988	4.458	5.809	5.537	4.289	4.365
Cap 12. Altres conductes que pertorben la convivència. 12.3 Nudisme						113	66	90	74	41	42
Cap 12. Altres conductes que pertorben la convivència. 12.4 Altres matèries. 12.4.1 Venda de vehicles en espai públic ¹⁴	539	781	603	215	218	102	172	181	237	71	53
Cap 12. Altres conductes que pertorben la convivència. 12.4 Altres matèries. 12.4.2 Conductes obstruccionistes	628	540	374	759	713	440	276	315	304	233	209
Total general	42.689	103.594	102.855	110.619	118.835	127.529	125.158	137.942	136.118	117.346	133.978

Font: Elaboració pròpia (Dades: Gerència Seguretat i Prevenció, 2017)

¹⁴ Aquesta prohibició apareix en l'article 74 de l'Ordenança aprovada el 23 de desembre de 2006, però desapareix en la seva versió consolidada que inclou les modificacions posteriors publicada a la web municipal. Veure: <http://ajuntament.barcelona.cat/ordenances/sites/default/files/pdf/Convivencia.pdf>. L'article 74 es referia a l'addició d'un nou article a l'Ordenança de circulació de vianants i de vehicles (art. 29bis) que prohibeixi l'estacionament de vehicles a la via pública per a la seva venda o lloguer o amb finalitats fonamentalment publicitàries.

El següent gràfic mostra la distribució de la mitjana de les infraccions denunciades entre els anys 2006 i 2016.

Gràfic 2: Mitjana de denúncies emeses per capítol Ordenança, entre 2006 i 2016 (%)



Font: Elaboració pròpia. Dades Gerència de Seguretat i Prevenció, 2017.

Durant els 10 anys d'aplicació de l'OC el comerç ambulant ha estat amb diferència el principal motiu de denúncia (50%), seguit sempre pel consum de begudes alcohòliques (24%) i les necessitats fisiològiques (7%). Les denúncies per penjar pancartes, cartells o distribuir fulletons, així com per contaminació acústica, també han estat motiu de multes freqüents per l'OC (5% cadascun), mentre que la resta de capítols en conjunt ha suposat una mitjana d'un 9% de les denúncies.

El fort impacte de les denúncies per l'OC de convivència a Ciutat Vella (>50%) i el fet de que més de la meitat del total de les denúncies hagin estat per comerç ambulant, impedeix que les dades reflecteixin l'activitat policial relacionada amb l'aplicació de l'OC a la resta de districtes i en relació amb altres aspectes de la convivència rellevants per la ciutadania.

L'aplicació de les polítiques de civisme no ha estat igual al llarg del temps. Si prenem com a referència les denúncies imposades durant els darrers anys (2015 i 2016) en el conjunt de la ciutat¹⁵, trobem que el protagonisme de les denúncies per venda ambulants i consum de begudes alcohòliques respecte a la resta d'infraccions encara va esdevenir més rellevant. Les necessitats fisiològiques i la contaminació acústica van continuar sent denunciades en proporcions similars a la mitjana, en canvi van disminuir les denúncies pel capítol 2 de l'OC relatiu a la "Degradació visual de l'entorn urbà" (Pancartes, cartells i fullets). Això significa que els anys 2015 i 2016 més del 95% del total de denúncies van recaure sobre 4 dels 12 capítols de l'OC.

A més a més, també cal tenir en compte que, d'acord amb les dades de la Gerència de Prevenció i Seguretat, durant aquests anys el nombre més elevat de denúncies va ser interposat durant els mesos de maig, juliol, agost i setembre, per les Unitats policials nocturnes.

Aquests indicadors ens permeten afirmar que l'activitat de la Guàrdia Urbana de Barcelona en relació a l'OC cada vegada ha anat més dirigida a la denúncia de conductes relacionades amb el tipus d'oci nocturn que ha tingut lloc fonamentalment a Ciutat Vella, sobretot durant els mesos d'estiu. Ens referim a la venda de llaunes de cervesa i el seu consum al carrer.

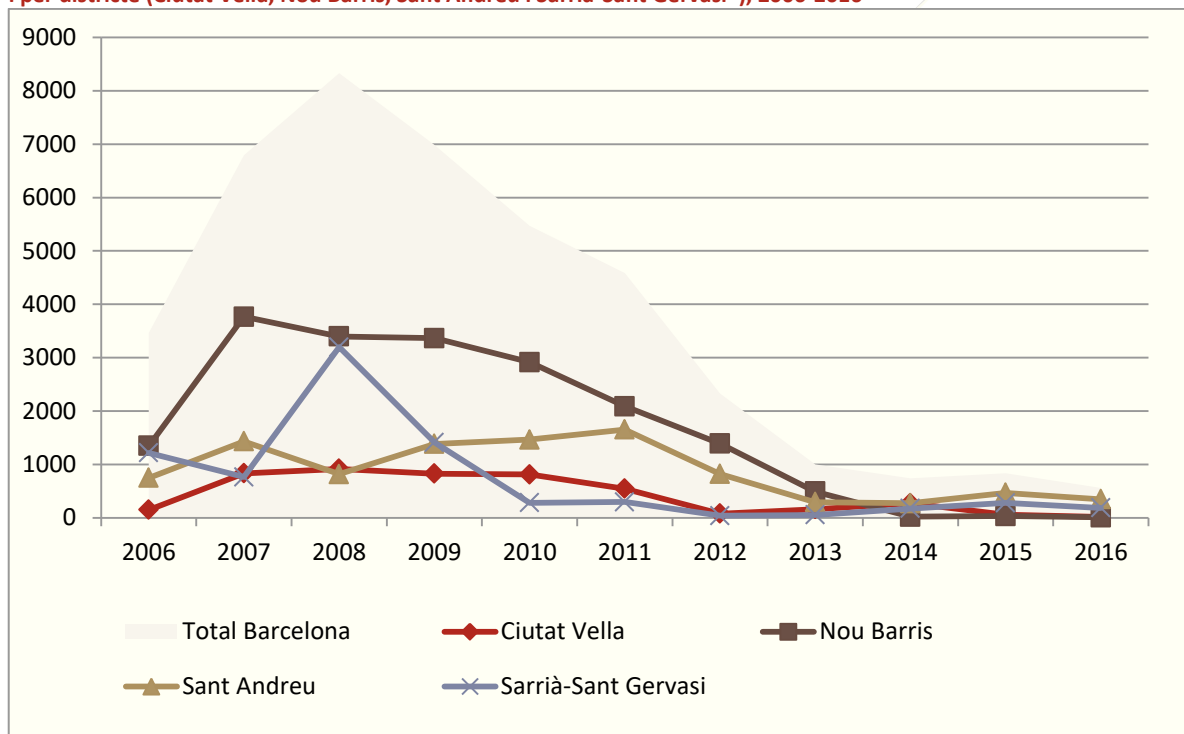
L'augment del conjunt de denúncies no ha estat uniforme, sinó que mentre algunes denúncies han baixat amb el temps, algunes han augmentat de manera concentrada en determinats districtes i d'altres el seu augment s'ha degut a la dispersió de les denúncies. L'evolució de les denúncies motivades per la degradació visual de l'entorn urbà, el consum de begudes alcohòliques i el comerç ambulant en diferents districtes han seguit tendències molt diferents i com es mostra a continuació el seu anàlisi aporta informació rellevant per conèixer com s'ha aplicat l'OC al llarg dels darrers anys en els diferents districtes.

¹⁵ En concret, els anys 2015 i 2016 la venda ambulants va representar el 54% i el 59% de les denúncies, respectivament, el consum de begudes alcohòliques el 29% i el 27%, les necessitats fisiològiques el 7% i el 6%, la contaminació acústica el 4% i el 3%, les pancartes, cartells i fulletons el 2% els dos anys i la resta el 5% el 2015 i el 3% el 2016.

Pancartes, cartells i fulletons

Entre els anys 2007 i 2012 la denúncia de la degradació visual de l'entorn urbà deguda a pancartes, cartells i fullets va ser particularment elevada a Nou Barris. Entre 2008 i 2009 va ser-ho també a Sarrià-Sant Gervasi i entre 2009 i 2012 va ser una activitat especialment perseguida a Sant Andreu. En canvi, al districte de Ciutat Vella, on al tractar-se dels barris amb més afluència de persones i activitats els cartells, les pancartes i fulletons són sempre abundants, el nombre de denúncies, ha estat molt inferior. Cal destacar que el període en que es van interposar més denúncies per aquests fets correspon amb els anys de l'inici de la crisi econòmica i els períodes més àlgids de mobilitzacions socials i que a partir de l'any 2013 les denúncies per aquest motiu van caure de cop. La sanció d'aquesta conducta mostra la prioritització d'aquestes actuacions en uns districtes i no en uns altres.

Gràfic 3: Nombre de denúncies Cap. 2. Degradació visual de l'entorn urbà. 2.2 Pancartes, cartells i fullets, per any i per districte (Ciutat Vella, Nou Barris, Sant Andreu i Sarrià-Sant Gervasi*), 2006-2016



Font: Seguretat i prevenció (*Dades dels districtes per l'any 2016 a 9/9/2016)

En l'informe de la Síndica de Greuges de Barcelona de l'any 2013 es recullen dos casos il·lustratius del funcionament d'aquesta tipologia de denúncies que exposem a continuació:

- Un dels casos correspon a una persona jove que va al·legar haver estat denunciada per enganxar un cartell al carrer per difondre la vaga general de 2012 i que va ser acusada per la Guàrdia Urbana, d'haver enganxat la resta de cartells localitzats al Districte de Sant Martí. Aquesta denúncia van suposar la imposició de cinc multes per import de 500€ i una de 1500€, però finalment es va poder acreditar que la

Guàrdia Urbana només havia estat testimoni d'una infracció realitzada pel jove, per la qual cosa l'Ajuntament només va continuar amb el procediment recaptador per una sanció, i va deixar sense efectes la resta de les denúncies. A més de les irregularitats de les denúncies i l'import desorbitat que hagués suposat la no anul·lació de les sancions, la gravetat d'aquets fets, segons la Síndica, recau en que al tractar-se de cartells amb interès social en que es difonia una vaga general, amb aquesta actuació l'Ajuntament va vulnerar els drets fonamentals de llibertat d'expressió i manifestació (Síndica de Greuges de Barcelona, 2014, 78-79).

- L'altre cas es refereix a una persona denunciada 10 vegades pel mateix agent policial per enganxar cartells oferint serveis per intentar trobar feina. L'import global de les denúncies era de 3.000 euros; tot i que després l'Ajuntament va acumular les denúncies en un únic expedient sancionador i es va establir un import de 525€ per la infracció, la sanció continua sent desproporcionada¹⁶. A més a més, com indica la Síndica "l'Ajuntament hauria de revisar els tipus d'infractors de la norma i adequar-los a les situacions de necessitat social." (Síndica de Greuges de Barcelona, 2014, 78-79).

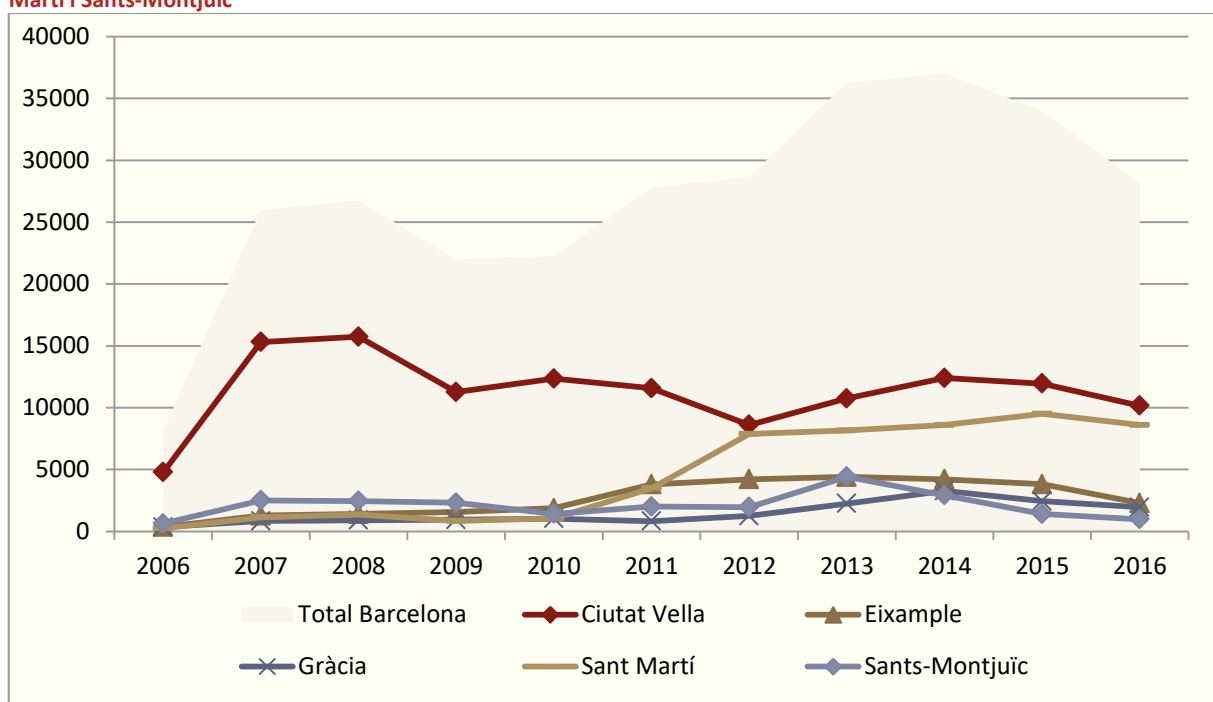
Consum de begudes alcohòliques

La denuncia del consum de begudes alcohòliques va tenir un augment exponencial entre els anys 2009 i el 2014, en que es va passar de les 21.979 denúncies a les 37.031. Mentre que a Ciutat Vella, entre 2008 i 2016, el nombre de denúncies ha decrescut lleugerament, en la resta de districtes va augmentar. Per exemple, a l'Eixample es va passar de 1.277 denúncies el 2007 a 4.408 el 2013 i a Sant Martí es va passar de 840 denúncies l'any 2009 a 9.506 el 2015.

L'aparició de noves zones d'oci nocturn ha districtes com l'Eixample i Sant Martí poden estar relacionades amb la diversificació de la localització de les denúncies.

¹⁶ A aquesta desproporció respecte a l'import, cal afegir que no és possible substituir les multes per enganxar cartells per mesures en benefici de la comunitat.

Gràfic 4 Cap. 7. Consum de begudes alcohòliques, 2006-2016, Barcelona i Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, Sant Martí i Sants-Montjuïc*

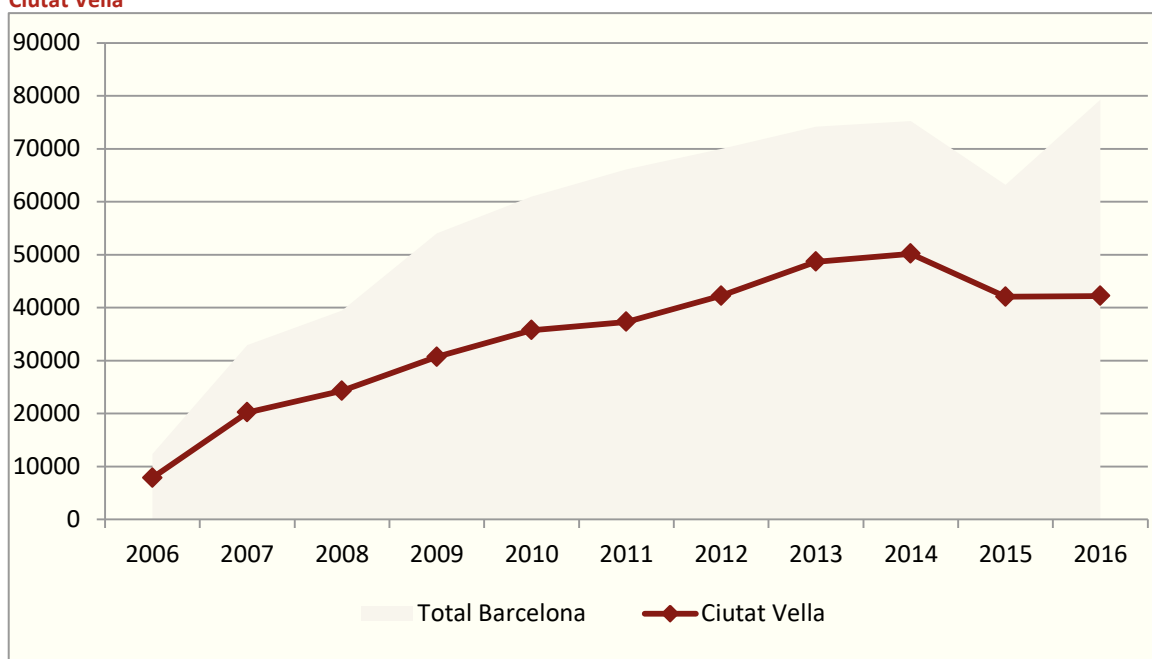


Font: Elaboració pròpia. Dades Seguretat i prevenció, 2017 (*Dades dels districtes per l'any 2016 a 9/9/2016)

Comerç ambulant

Com mostra el següent gràfic, el nombre de denúncies vers les activitats de comerç ambulant no autoritzat d'aliments, begudes i productes des de l'entrada en vigor de l'Ordenança fins a l'any 2016 ha suposat una tendència ascendent. El districte de Ciutat Vella ha estat amb diferència el territori on s'han produït més denúncies per aquest capítol i, de fet, l'increment d'aquestes ha marcat la tendència del conjunt de la ciutat.

Gràfic 5: Cap 08. Comerç ambulant no autoritzat d'aliments, begudes i altres productes, 2006-2016, Barcelona i Ciutat Vella*



Font: Elaboració pròpia. Dades Seguretat i prevenció, 2017 (*Dades Ciutat Vella per l'any 2016 a 9/9/2016)

- Segons les persones entrevistades que es dediquen a la venda ambulant actualment la situació de control s'ha relaxat en termes de duresa i contundència de les accions policials en comparació amb anys anteriors, però s'ha produït un augment de la intensitat del control en termes de quantitat de temps de marcatge, advertència, dispersió i persecució.

En conjunt, la creixent concentració de les denúncies de l'OC al centre de Barcelona i, en gran part, sobre les activitats relacionades amb l'esmentada forma d'oci nocturn ha suposat que des d'altres sectors afectats per la regulació de convivència s'apreciessin canvis rellevants respecte a l'aplicació de la norma:

- Per alguns col·lectius, l'OC els afectava molt en un inici, però amb el pas del temps es va relaxar. Ja fa uns anys que hi ha la percepció de que no s'aplica tant com abans sobre el treball sexual, en general vers els joves dels barris perifèrics i sobre la gent sense sostre; es constata una reducció de les sancions per incompliment de l'OC sobre aquests col·lectius al llarg del temps.
- Malgrat l'anterior, les persones entrevistades manifestes que als voltants de l'any 2012 va augmentar la pressió sobre les persones sense llar, les treballadores sexuals i els músics de carrer. Aquests fets coincideixen amb la modificació de la normativa en un sentit progressivament més restrictiu sobre aquests darrers col·lectius (modificació de l'OC respecte al treball sexual i retirada de llicències a músics de carrer). Mes tard, les sancions sobre aquests col·lectius van disminuir. Malgrat això, sobretot entre els músics de carrer, no hi ha la percepció de que el control sobre el col·lectiu hagi disminuït.

Actuacions dels diferents actors implicats en l'aplicació de l'OC

A continuació descrivim diferents estratègies de gestió de l'espai públic emprades pels operadors municipals i l'actuació dels diferents actors entrevistats en relació amb l'aplicació de l'OC. En concret es descriuran els relats sobre les actuacions policials, les actuacions socioeducatives a l'espai públic, les reaccions socials i sobre la reacció de les persones directament afectades per la normativa sancionadora.

La "burocratització de l'espai públic" pot identificar-se com una de les principals estratègies dels operadors municipals per gestionar l'espai públic. Aquesta consisteix en l'autorització de realitzar determinades activitats en algunes zones (zonificació) i la concessió de permisos. Els resultats d'aquestes actuacions són ambivalents, com també ho són les percepcions de les persones entrevistades:

- Hi ha la voluntat d'obtenir aquestes autoritzacions per utilitzar l'espai públic sense por a ser sancionat/da, però alhora existeix una percepció de manca de claredat dels processos per l'obtenir els permisos (música al carrer), de que en la zonificació no sempre es compta amb els col·lectius implicats i de que aquests processos, tot i que no són valorats negativament, sovint són un pretext per perseguir de manera més contundent les conductes que hi queden fora (*skaters*).

El treball socioeducatiu constitueix un enfocament complementari per a la gestió de l'espai públic de la ciutat. Aquesta estratègia suposa el desplegament d'un conjunt d'actuacions no punitives, més o menys resolutives, depenent dels contextos i els tipus d'actuacions (informatives, educatives, assistencials, etc). Agents cívics, educadors/es socials de carrer i equips de mediació porten a terme aquesta feina als diferents districtes de la ciutat. Els propis veïns i veïnes de vegades també participen d'aquesta gestió. Dels relats sobre aquesta tipologia d'actuacions podem extreure'n les següents idees:

- El treball dels educadors i educadores de carrer sobre la relació amb els joves, sense sanció, sinó amb conscienciació, seguiment i acompanyament, des de la lògica de la proximitat, la familiaritat i la confiança per poder treballar els comportaments controvertits, s'ha valorat com una estratègia útil i positiva. En ocasions, la simple presència de l'educador/a, quan aquest és conegut, pot tenir efectes dissuasius respecte a determinats tipus de conductes.
- Cal posar en valor i potenciar el treball de mediació i de cerca d'alternatives amb la gent, inclosa la policia; no obstant, la mediació mostra limitacions quan les persones involucrades estan "cremada" pels conflictes i pel fet d'haver-se de canalitzar mitjançant un procés formal que exigeix tramitacions i temps pautats que van en contra de la necessitat d'actuar "in situ" quan es manifesta el conflicte.
- Pel que fa al "Agents cívics", es tracta d'una figura que realitza diferents funcions depenent dels territoris. Es critica que no transmeten autoritat i no s'estima oportú

conferir-los tasques educatives, però es considera que són útils per realitzar tasques logístiques (regulació de fluxos de turistes a Sagrada Família); o “d’inspecció” de l’espai públic (informant de conductes controvertides, llocs i dinàmiques). En ocasions, tenen certa eficàcia per regular les conductes, sobretot quan hi ha familiaritat amb els usuaris de l’entorn (accions de repartiment de “piruletes”).

Juntament amb les esmentades estratègies, la denúncia per la infracció de les normes de conducta establertes a l’OC és se’ns dubte una de les principals eines emprades per a la gestió policial de l’espai públic, però no és la única. Dels relats dels diferents actors entrevistats podem interpretar que la Guàrdia Urbana de Barcelona utilitza diferents tipus d’actuacions, que no sempre tenen una finalitat sancionadora. En concret, combina: estratègies de policia comunitària (que consisteixen en la interrelació amb diversos agents socials, inclòs el veïnat); estratègies de policia reactiva (*Responsive Police*) per donar resposta a les denúncies de la ciutadania (sovint articulades mitjançant trucades al 092 o al 112, o queixes als districtes) i a situacions en que s’ha infringit la normativa; estratègies basades en l’anàlisi tècnica i l’experiència prèvia i estratègies basades en el manteniment de l’ordre -properes a les conegudes com estratègies de “tolerància zero” (que consisteixen en actuacions preventives i contundents vers petits desordres, provocats per determinats “grups de risc” per evitar mals majors).

- Entre les estratègies basades en l’anàlisi, destaca la presència dissuasiva en llocs estratègics i en moments determinats (*hotspots*), per exemple, a Gràcia o Ciutat Vella on la presència de cotxes de policia a les places evita certes conductes, com ara que la gent begui al carrer, sense haver d’imposar denúncies.
- Entre els col·lectius més afectats per les estratègies de manteniment de l’ordre hi trobem els joves de determinants barris, els *skaters* o els venedors ambulants, que són multats en repetides ocasions.

Les actuacions policials relatades per les persones entrevistades han estat variades (en actitud, conducta, procediments i intensitats) i variables (en el temps, segons espais i segons col·lectius i situacions). La variabilitat de les actuacions policials tenen a veure tant en les diferents situacions que tenen lloc a l’espai públic com en la pròpia discrecionalitat policial¹⁷ a l’hora d’aplicar la normativa. En aquest context l’orientació

¹⁷ Sobre aquest aspecte, cal tenir en compte que com aprecia la literatura consolidada en la matèria (Reiner 2010), tot i que el sistema jurídic continental defensa estrictament el principi de legalitat i no reconeix obertament la discrecionalitat, aquesta constitueix una realitat innegable. El treball policial sempre s’ha guiat per criteris selectius, ja que degut a la limitació dels recursos, d’agents i la magnitud

de les actuacions policials relacionades amb l'aplicació de l'Ordenança van des del diàleg i el suport a les persones sancionables, fins a abusos físics. En concret, segons el testimoni de les persones afectades per la norma:

- S'informa d'actituds de diàleg favorable, tracte cordial i empatia per part de la policia.
- S'informa actuacions d'advertència i habituals accions de control sense sanció, però també d'amenaques directes de comís (músics).
- Davant situacions de vulnerabilitat social les actuacions prioritàries són de dispersió i expulsió de l'espai públic de les persones en qüestió i s'exerceix una forma de control no directament sancionador, però sí sobre-vulnerabilitzador (en impedir formes de subsistència a l'espai públic sense oferir alternativa).
- Es denuncia abús policial i institucional, humiliació, tracte deshumanitzant i intimidació (treball sexual, manters) i es manifesta una relació ambivalent amb la policia (ni massa prop perquè reprimeixen, ni massa lluny perquè protegeixen) (treball sexual).
- S'informa d'agressions policials (pallisses, cops de porra, empentes contra la paret) i abusos per sostracció de mercaderies i de diners, així com de persecució policial que han suposat un risc vital per la persona que fuig (manters).

La gestió de l'espai públic i el compliment d'una normativa administrativa en cap cas pot justificar que es produeixin abusos en el tracte policial cap a la ciutadania.

La discrecionalitat policial ben aplicada permet escollir l'opció que s'ajusti millor al compliment de la llei, però un mal ús de la discrecionalitat és una font de conflicte i abús cap al ciutadà (Yñiguez Navas 2007) i pot conduir a situacions d'arbitrarietat. Per orientar la discrecionalitat calen normatives i directrius clares, formació i experiència. L'ambigüitat de la normativa ha estat identificada com un factor rellevant que es reflexa en la variabilitat de les actuacions policials, la qual cosa suposa situacions que atempten contra la seguretat jurídica de les persones, que són percebudes com a arbitràries, i que en ocasions poden arribar a ser discriminatòries:

de l'ordenament jurídic i de les situacions que es poden donar, seria impossible que fos d'una altra manera; per tant, la policia ha d'actuar de manera discrecional. La potestat discrecional s'aplica, preferentment, davant infraccions penals menors (faltes penals d'escassa entitat que es donen en circumstàncies confuses o poc clares) i en infraccions administratives. Aquesta permet flexibilitzar les respostes professionals de la policia davant de normes, procediments o situacions ambigües, i permet escollir l'opció que s'ajusti millor al compliment de la llei.

- S'informa de casos de persones multades i no multades per la mateixa conducta en les mateixes circumstàncies.
- Es relata que la policia va multar de forma contradictòria a una mateixa persona per la mateixa conducta en moments diferents (nuesa). Un recurs posterior va demostrar que la sanció havia estat incorrecte.
- La percepció de les persones multades sobre les actuacions policials és d'arbitrarietat i d'impunitat (ex: "*hacen lo que les da la gana y se van*").
- S'informa de persones que van rebre multes per conductes no realitzades (ex: multes per orinar al carrer).
- S'informa d'actuacions de sanció incongruents amb el context (ex: festes majors).
- S'informa de multes per conductes que, malgrat ser sancionables, no molesten a ningú quan es produeixen i que fins i tot agraden a la gent (ex: música).

Les confusions causades per la pròpia indefinició de la norma i la manca de directrius i criteris clars provoquen que l'actuació discrecional de la Guàrdia Urbana es pugui convertir en contradictòria o sigui percebuda com arbitrària.

La reacció de l'entorn social davant els conflictes de convivència o les molèsties que es produeixen a l'espai públic és un factor molt important en la selecció de les conductes i espais on es portarà a terme l'actuació dels operadors municipals, tant si es tracta de la intervenció de la policia com d'equips d'intervenció socials.

- La delació i la queixa ciutadana és sovint el motor de l'actuació policial per a gestionar l'espai públic o per activar equips de gestió de conflictes a l'espai públic (denúncies o queixes de veïns/es, comerços, ordres des de districte, ordres directes d'alcaldia).
- Les denúncies o queixes ciutadanes de forma recurrent serveixen de justificació per l'actuació policial; es valora que les queixes ciutadanes de grups influents són particularment rellevants en la resposta de l'Ajuntament.
- La via per on es reben, amb diferència, més demandes ciutadanes relacionades amb la convivència són els telèfons d'informació i atenció policials 092 i 112¹⁸, tot i

¹⁸ Sobre la rellevància de les trucades d'emergència de la ciutadania en la determinació de les actuacions policials és interessant tenir en compte diverses investigacions elaborades als Estats Units sobre l'anomenada "tirania del 911", és a dir, l'obligació de la policia a ser reactiva donant resposta a les trucades i queixes de la ciutadania, en relació amb l'efectivitat de les actuacions (Barberet, 2014:23-25).

que les queixes no sempre estan relacionades amb l'espai públic, ni sempre requereixen una resposta policial.

- En ocasions, tot i la queixa, la policia no actua i això genera noves queixes.
- Alguns/es veïns/es es queixen també de la desproporcionalitat de les intervencions policials al seus barri (a la Zona Nord)

Depenent de les circumstàncies, quan es produeix una actuació policial a l'espai públic, l'entorn social pot reaccionar mostrant suport la persona sancionada, rebutjant les seves accions o bé ignorant la situació.

Pel que fa a la reacció de la persona o col·lectiu a qui s'aplica l'OC,

- Trobem situacions en que les persones, estiguin o no d'acord amb el motiu de la sanció, es conformen amb la denúncia i amb les seves conseqüències.
- Altres, que davant la denuncia policial, tracten de mediar o interlocutar amb les forces de seguretat per tal d'evitar sancions, identificacions o altre tipus de situacions.
- També hi ha persones que adopten estratègies de resistència davant la sanció, la intervenció de bens o agressions policials. Aquesta resistència pot ser tant física, i que vagi acompanyada d'agressions vers la policia o forcejaments; o bé política, mitjançant l'agrupació entre les persones que es troben en la mateixa situació per tal de fer-se visibles i reconeixibles en l'esfera pública i tenir capacitat d'interpel·lació institucional.

3.4. Efectes i conseqüències

L'efecte directe més comú que es desprèn de la comissió d'una infracció prohibida per l'OC és la imposició d'una sanció, que sovint es tradueix en una multa econòmica. A més a més, existeix la possibilitat de que aquesta multa sigui substituïda per mesures educatives o en benefici a la comunitat, o fins i tot anul·lada. Tanmateix, els efectes de l'aplicació de l'Ordenança no es queden aquí i sovint suposen un conjunt d'efectes jurídics i econòmics que van més enllà i poden incrementar la precarietat i la situació de vulnerabilitat de les persones sancionades, provocant impactes psicosocials significatius sobre elles i repercutint negativament sobre els usos de l'espai "públic" com a tal.

A) Efectes jurídics i econòmics

A partir del moment en que una persona és denunciada per una infracció de l'OC, l'Ajuntament ha d'iniciar un expedient sancionador per tramitar el cobrament de la multa corresponent. Per fer-ho s'utilitza el procediment abreujat, per al cas de les infraccions qualificades com a lleus o inferiors a 1000€, o el procediment ordinari per a tramitar multes greus i molt greus d'import igual o superior a 1.000€.

És habitual que el nombre d'expedients finalment tramitats per l'Institut Municipal d'Hisenda sigui inferior al nombre d'infraccions denunciades per la Guàrdia Urbana¹⁹. Tot i que no disposem d'informació concreta al respecte, a més del desfasament temporal entre la denúncia i la tramitació, i del fet que un cert nombre de denúncies siguin anul·lades durant la tramitació (per exemple, degut a l'estimació d'un recurs)²⁰, deduïm que un nombre important d'aquestes ni tan sols arriben a tramitar-se, per exemple, per defectes de forma, per manca de dades per poder iniciar un procediment o pel fet de que la persona infractora sigui estrangera no resident²¹.

¹⁹ A tall d'exemple, per als anys 2014 i 2015 es van tramitar realment el 70% de les infraccions denunciades.

²⁰ D'acord amb l'Institut Municipal d'Hisenda, des de l'entrada en vigor de l'Ordenança del procediment sancionador (01-10-2010) que va establir uns descomptes del 75 ó 65% si es renuncia a fer al·legacions i es paga, ha produït una davallada a la presentació d'escrits.

²¹ Per aquestes situacions, l'OC preveu una sèrie de mesures específiques a aplicar en el cas que les persones infractores siguin no residents al terme municipal de Barcelona (art.83). Quan es parla d'estrangers no residents, no es tracta de persones migrades, ja que aquestes, tinguin permís de residència o no, acostumen a ser residents. Donat que actualment no es notifica la sanció fora de l'Estat espanyol, si la persona (turista o visitant) no paga la multa al moment de lliurar-li la notificació (tal i com preveu l'article 83.3 de l'OC, el qual estableix que "quan la persona infractora no acrediti la seva residència habitual en territori espanyol, l'agent que formuli la denúncia li oferirà la possibilitat de fer

Les sancions econòmiques

Els imports de les multes

En els capítols de l'OC on es regulen les normes de conducta a l'espai públic i les infraccions hi ha un article que es refereix a les sancions que corresponen a cadascuna de les conductes²² i un altre que regula les intervencions específiques.

L'Ordenança reguladora del procediment sancionador estableix que en cas de pagament avançat l'import de la sanció es podrà reduir un 75% o 65%, en el cas d'infraccions lleus, o un 65% o 20% en el cas de les infraccions greus o molt greus²³.

Tot i que l'article 88 de l'Ordenança de convivència estableix uns criteris per a la graduació de les sancions relacionats amb la gravetat de la infracció, l'existència d'intencionalitat, la naturalesa dels perjudicis causats, la reincidència, la reiteració, la capacitat econòmica de la persona infractora i la naturalesa dels béns o productes oferts al comerç ambulant, però a la pràctica aquests criteris són difícils d'aplicar²⁴. D'acord amb els actors entrevistats:

- Cadascuna de les infraccions té assignat un import nominal dins de l'interval establert a l'Ordenança i aquest és l'import de la multa.
- Es tracta de processos gairebé automàtics que deixen molt poc marge per a contemplar les circumstàncies específiques dels casos, de les persones, etc.
- Sovint aquests imports són percebuts com a excessius tant per les persones sancionades com pels operadors municipals.
- El fet de que no es tinguin en compte els perjudicis causats per la conducta infractora, ni les circumstàncies econòmiques de les persones sancionades, col·lisiona amb el principi de proporcionalitat.
- L'elevat import de les sancions implica que hi hagi persones que no es plantegin pagar-les i, com apunta la Síndica de Greuges de Barcelona, aquest fet resta eficàcia a la norma, i fa incrementar la ineficiència de l'administració, que està engegant una gran quantitat de processos sancionadors "a fons perdut" (Síndica de Greuges de Barcelona, 2016: 56; 2014:79-80).

immediatament efectiva la sanció"), aquesta sovint s'acaba anul·lant per impossibilitat d'engegar el procediment. D'acord amb les dades de l'Institut Municipal d'Hisenda, per als anys 2013, 2014 i 2015 el nombre de multes de convivència comeses per persones estrangeres no residents no va representar un nombre gaire elevat del total de denúncies (un 3%, un 5% i un 6% respectivament), però és rellevant que la progressió de la xifra ha estat progressivament creixent.

²² Veure annex 1.

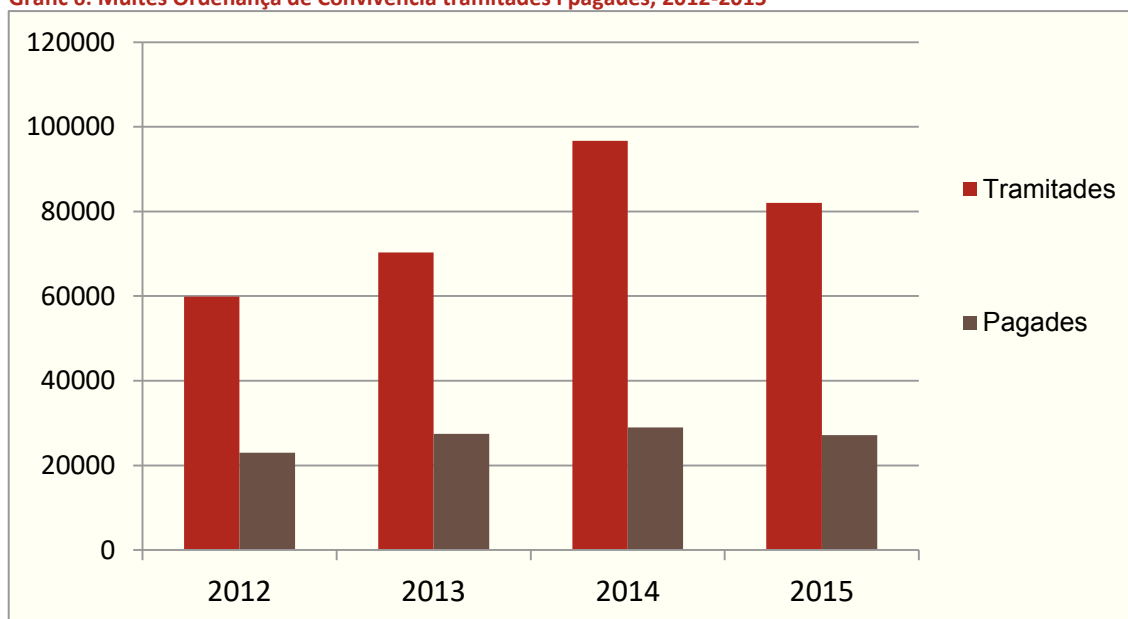
²³ Veure articles 43, 50 i 54 de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador.

²⁴ D'acord amb l'IMH aquests criteris s'apliquen com a regla general d'una forma àgil i, si és necessari, d'una forma pormenoritzada, però degut al gran volum de multes (unes 90.000 a l'any) i els escassos recursos humans dedicats a la seva tramitació no és possible fer-ho d'una altra manera.

El pagament de les multes

Dels expedients tramitats que finalment acaben en multa, són molt poques les que acaben sent cobrades per l'Ajuntament. D'acord amb les dades de l'Institut Municipal d'Hisenda, a tall d'exemple, entre els anys 2012 i 2015, el percentatge de sancions pagades va estar entre el 39% (l'any 2013) i el 30% (l'any 2014) ²⁵.

Gràfic 6: Multes Ordenança de Convivència tramitades i pagades, 2012-2015



Font: Institut Municipal d'Hisenda

El percentatge d'impagament és especialment alt respecte d'algunes infraccions, com ara la venda ambulat (que com s'ha vist més amunt representa més del 50% del total de denúncies per l'OC) i en general amb les relacionades amb l'exclusió social i situacions de vulnerabilitat.

A tall d'exemple, durant l'any 2014 les següents infraccions van tenir un índex de pagament inferior al 5%:

²⁵ Multes ordenança convivència tramitades i pagades, 2012-2015.

	2012	2013	2014	2015
Tramitades	59.858	70.282	96.671	82.044
Pagades	23.031	27.436	29.003	27.172

Taula 2: infraccions que durant l'any 2014 van originar ≥ 20 expedients sancionadors amb un índex de pagament inferior al 5%

INFRACCIÓ	TRAMITADES	PAGADES	%
Venda ambulant sense autorització a l'espai públic de qualsevol tipus d'aliment o beguda	26.381	85	0,32%
Col·laboració en l'espai públic amb els venedors ambulants no autoritzats	10.060	76	0,76%
Venda ambulant sense autorització a l'espai públic de qualsevol tipus de producte	8.249	151	1,83%
Conducta aparent de mendicitat organitzada i/o coactiva que impedeix el lliure trànsit dels ciutadans	1.900	9	0,47%
Fer activitats i prestar serveis no autoritzats a l'espai públic	1.019	42	4,12%
Dormir als espais públics	304	4	1,32%
Oferir la neteja no sol·licitada dels parabrises dels automòbils a la via pública	211	0	0%
Mantenir relacions sexuals de pagament a l'espai públic (persona que ha fet l'ofertament)	82	1	1,22%
Persistir en actituds que impedeixen el lliure trànsit dels ciutadans pels espais públics	64	2	3,13%
Conductes a l'espai públic de menyspreu a la dignitat de les persones i comportaments discriminatoris	50	0	0%
Acampar a les vies i als espais públics en vehicles estacionats	21	1	4,76%
Mendicitat exercida amb menors i/o amb persones amb discapacitat	20	0	0%

Font: Institut Municipal d'Hisenda

La gestió de la tramitació de multes de Convivència suposa a l'Ajuntament de Barcelona uns costos molt elevats en personal, notificacions, gestió informàtica, impresos, etc.²⁶ i en el 65% dels casos aquests recursos no reverteixen en el pagament de la sanció, per tant, tal com aprecia la Síndica de Greuges de Barcelona es tracta d'una gestió ineficient (2015: 56).

Tanmateix, el fet de que un gran nombre de multes no siguin pagades no significa que aquestes no tinguin efectes sobre les persones sancionades. Per a determinades

²⁶ En concret, d'acord amb les dades de l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) en un any estàndard el cost de gestió de les multes de convivència ascendeix a 783.719€. Tanmateix, si prenem en consideració la recaptació en multes de l'any 2015, que tot i que només es van cobrar el 33% de les multes va ascendir a 4.357.894,20€, l'Ajuntament va acabar obtenint uns "ingressos nets" de 3.574.175,20€.

persones en situació de vulnerabilitat econòmica pot suposar una sèrie de desavantatges afegides, que incrementin la seva vulnerabilitat social. Les persones entrevistades ens han transmès les següents situacions:

- Una persona sense sostre ens relata que fa uns anys va ser sancionada per dormir i fer les seves necessitats fisiològiques al carrer i que aquesta multa li van cobrar quan aquesta persona rebia el PIRMI. Per tant, tot i la inembargabilitat de les prestacions no contributives és possible que en ocasions es produeixin²⁷, donant lloc a situacions contradictòries, com és el fet de que s'acabin embargant rendes mínimes d'inserció per infraccions de l'OC.
- Una educadora recorda que fa un temps l'acumulació de multes impagades per part de persones que vivien en assentament i es dedicaven a la recollida de cartró o ferralla va suposar distorsions en el treball social que es podia fer amb aquestes famílies ja que aquest fet va implicar la no concessió de beques de menjador. Actualment ja no és així.
- La possibilitat d'embargament dels ingressos que pugui tenir una persona²⁸ poden arribar a desincentivar a alguns joves que acumulen diverses multes a inserir-se en el món laboral formal.
- Així mateix, cal tenir en compte que les multes (independentment de si es paguin o no) no només afecten a les persones directament sancionades, en el cas de la clientela de la venda ambulat o del treball sexual, sinó que repercuteixen directament sobre la possibilitat d'obtenir ingressos de les persones en situació de vulnerabilitat; per tant, suposa un increment de la seva precarietat econòmica i en el cas del treball sexual pot implicar que les dones s'exposin a situacions de major risc per tal de compensar les dificultats per contactar amb la clientela.

La substitució de la sanció: possibilitats i límits

L'article 93 de l'Ordenança estableix la possibilitat de que l'Ajuntament substitueixi la sanció econòmica per sessions formatives o per treballs en benefici de la comunitat.

La potencialitat d'aquest tipus de mesures en termes de foment i promoció del civisme i la convivència és innegable. Tanmateix, com es mostra en la següent taula, el nombre

²⁷ D'acord amb l'Institut Municipal d'Hisenda si es demostra que l'entitat bancaria ha fet un embargament que no procedia, s'aixeca l'embargament immediatament.

²⁸ Cal tenir en compte que per aplicació de la Llei General Tributària (art. 171.3) i de la Llei d'Enjudiciament Civil, no es pot embargar res per sota de 707 € i, a partir d'aquesta xifra, només uns determinats percentatges (IMH).

de multes finalment substituïdes amb èxit, tant per joves com per adults, durant els anys 2013, 2014, 2015 i 2016 ha estat molt baix:

Taula 3: Substitució de sancions per treballs en benefici de la comunitat o mesures educatives, 2013-2015

		No tramitades ²⁹	Substitució de sanció	No seguiment ³⁰	Total
2013	Joves	0	159	210	369
	Adults	0	129	90	219
	Total	0	288	300	588
2014	Joves	8	59	132	199
	Adults	14	62	27	103
	Total	22	121	159	302
2015	Joves	4	59	162	225
	Adults	11	42	16	69
	Total	15	101	178	294
2016	Joves	21	61	148	230
	Adults	7	64	11	82
	Total	28	125	159	312

Font: Institut Municipal d'Hisenda

El fet que durant l'any 2015 només s'hagi portat a terme 101 substitucions de sancions amb èxit en els 10 districtes de Barcelona, significa que només el 0,12% dels expedients per infraccions de l'OC tramitades³¹ han estat substituïts per mesures educatives o treballs en benefici a la comunitat.

És important tenir en compte que, d'acord amb la normativa, només són substituïbles les sancions lleus, ja que queden excloses d'aquesta possibilitat les infraccions greus i molts greus, així com les relacionades amb activitats sotmeses a autorització o llicència o que s'hagin produït per fer activitats empresarials o professionals regulades³². Tampoc es poden substituir les sancions per infraccions que perjudiquin a una tercera persona, ni aquelles comeses per persones jurídiques.

²⁹ Motius de no tramitació: que la conducta estigui inclosa a l'Annex 3 del Decret d'Alcaldia de 10 d'Octubre de 2013, que la persona sancionada no sigui resident a Barcelona, que aquesta sigui "reincident" d'acord amb l'Ordenança de Convivència o que es tracti de sancions greus (IMH).

³⁰ Els motius pels que una mesura tramitada no es continua pot ser la pèrdua del contacte amb la persona sancionada, la prescripció, l'estimació d'al·legacions prèvies, etc. (IMH)

³¹ No disposem del nombre de multes tramitades durant l'any 2016.

³² Veure Ordenació i catàleg de les mesures alternatives a les sancions econòmiques, el procediment per acordar-les i els criteris determinants de l'adopció. Decret del 10 d'octubre de 2013, publicat a la gasetta del 10 de novembre de 2013 i al BOP de 26 de novembre de 2013. Entrada en vigor el 27 de novembre de 2013.

Entre els motius de que la xifra de substitucions de sancions hagi estat extremadament tant baixa l'hem de buscar d'una banda en les limitacions de la tipologia de sancions substituïbles (per exemple, la sanció per venda ambulants, que suposa al voltant del 50% del total de denúncies, no pot ser substituïda), així com en les dificultats pràctiques que es troben les tècniques de prevenció per a la seva tramitació.

Respecte a la substitució de sancions per mesures educatives o en benefici de la comunitat, les diferents persones entrevistades esmenten que,

- Es tracta de mesures infrautilitzades, ja sigui per manca de voluntat política o de proactivitat, per exemple, per manca de difusió de la possibilitat de substituir les sancions.
- La gestió actual de les mesures substitutòries té limitacions respecte a la seva finalitat educativa (degut a les dilacions en la tramitació, el nombre d'hores de les accions, les possibilitats educatives, la estigmatització de les mesures, etc.).
- La possibilitat de reduir l'impacte econòmic de l'aplicació de les sancions és un factor que es veu de manera molt positiva tant per persones sancionades, com per educadors/es de carrer.
- Algunes entitats que donen suport a treballadores sexuals consideren en canvi, que es tracta de mesures totalment fora de lloc, absurdes per un "error de concepte", en tant que estaríem demanant a algú que fes una mesura "educativa" per canviar la seva "actitud incívica" per la que ha estat multada, que no ha estat més que la de ser pobre.
- En el cas de les persones sense llar, no hi ha consens. Per exemple, a una entitat no li sembla una mesura adient per una persona exclosa de la societat, quan en canvi sí que ho seria per una persona que gaudeixi dels seus drets, però per un educador d'un Centre de dia li sembla una mesura positiva per poder evitar pagar la multa.

L'anul·lació de les sancions.

En diversos relats sobre multes desproporcionades, acumulació de sancions sobre una mateixa persona o la sanció de persones en situacions de vulnerabilitat, ha aparegut la idea de que sovint aquestes multes acaben sent anul·lades per la pròpia Administració Municipal quan existeix un informe social. Per tant, tot i que la Guàrdia Urbana o Medi

Ambient denunciï determinades conductes, existeix la possibilitat de que s'aturi el procediment sancionador i que no s'acabi imposant la multa.

En el cas de que les persones no tinguin contacte amb la institució, i per tant, no es faci aquest informe social, acabaran rebent la multa i possiblement patint els seus efectes negatius, com pot ser l'embargament de comptes corrents, en cas que els tinguin.

- Des de la Síndica de Greuges ens informen que s'ha tingut coneixement de diversos casos on per acumulació de sancions les persones han acabat sent multades per imports absolutament desproporcionats i d'impossible pagament, o casos de menors que no se'ls hi ha considerat la seva minoria d'edat³³. En aquests casos, i després de la seva intermediació, també s'ha produït la anul·lació de les sancions.

Tot i que l'anul·lació de multes desproporcionades o que recauen sobre persones en situació de vulnerabilitat alleuja les conseqüències negatives que puguin suposar l'existència de les multes per aquestes persones en el futur (increment de la vulnerabilitat econòmica, embargaments de comptes corrents, etc.) el fet que la persona multada hagi de tenir alguna mena de contacte amb l'Administració per a que aquesta condoni la sanció implica manca de seguretat jurídica i pot suposar un tracte discriminatori.

Les intervencions específiques: comís d'objectes i diners

Les intervencions específiques consisteixen en la possibilitat de retirar i intervenir cautelament els materials o mitjans emprats per la realització de cadascuna de les conductes sancionades³⁴; així com d'intervenir els "diners obtinguts de l'activitat

³³ D'acord amb l'Institut Municipal d'Hisenda davant d'acumulació de sancions de de fa uns anys s'aplica el concepte d'infracció continuada que recull l'Ordenança municipal del procediment sancionador, per tant, actualment ja no es donen aquest tipus de situacions. Pel que fa al tema dels menors, l'IMH ens comunica que es transmet la informació corresponent tan aviat com es té coneixement de la minoria d'edat.

³⁴ És a dir, la Guàrdia Urbana pot intervenir, material per fer grafitis o pintades (art. 22); pancartes, cartells o fullets (art. 25); els mitjans emprats i els fruits de les juguesques (art. 29); els mitjans emprats per a jugar a l'espai públic (pilotes, monopatins, patins o seminals) (art. 33); els mitjans emprats i els fruits obtinguts de la mendicitat i de l'oferiment de bens o serveis a les persones que es troben a l'interior dels vehicles, com ara la neteja dels parabrises dels automòbils en els semàfors (art. 37); les begudes, envasos o altres elements (art. 48); el gènere o elements objecte de les prohibicions i els

infractora". Aquesta previsió legal és una precepte que implica que la policia hagi de fer una presumpció jurídicament controvertida ja que el fet d'interpretar que els diners que porta amb sí la persona han estat fruit de l'activitat prohibida, quan podrien no ser-ho, és una presumpció "*contra reo*" i contrària al principi "*in dubio pro reo*". Les persones que es dediquen a la venda ambulants, a fer música al carrer o al treball sexual, ens han relatat que en ocasions, han patit intervencions policials preventives sobre les seves mercaderies, instruments musicals o diners.

- El decomís d'efectes valuosos per part de la Guàrdia Urbana en aplicació de l'OC ha generat situacions de resistència o fins i tot violència envers la Guàrdia Urbana, per part de les persones que volen evitar que aquesta s'emporti els instruments o mercaderies de la seva propietat, poden tenir un valor important i que en ocasions són objectes necessaris per la seva forma de vida i que, per tant, permeten la seva supervivència (musics, manters).

La normativa sobre intervencions específiques obre les portes a una discrecionalitat que emparada en presumpció de veracitat de les actuacions policials, fàcilment podrien suposar situacions arbitràries o desproporcionades.

La regulació del comís com a conseqüència jurídica de la infracció presenta diverses insuficiències i és, en diversos punts, excessivament indeterminada, el que permet que el decomís pugui constituir, amb freqüència, una mesura que afecti de manera desproporcionada als drets de les persones objecte del procediment. La regulació de la conversió del comís de mesura cautelar com a conseqüència jurídica imposada després de la conclusió del procediment és deficient, el que pot ser especialment rellevant en els casos en què l'esmentat procediment no arribi a conclusió (art. 101.1)³⁵.

Juntament amb això, la regulació del comís dels guanys derivats de les infraccions no estableix cap regla que permeti discernir l'origen il·lícit de les sumes dineràries objecte de confiscació. Per la resta, la principal insuficiència de la regulació rau en que no té una regla de proporcionalitat³⁶ que impedeixi l'aplicació indiscriminada, més encara, en seu cautelar del comís; aquesta circumstància és especialment preocupant, si es té

materials o els mitjans emprats per al comerç ambulants (art. 52) o per les activitats o prestació de serveis no autoritzats (art. 56); el gènere, materials i mitjans emprats per l'ús impropï de l'espai públic (dormir, acampar al carrer, rentar roba o banyar-se a les fonts, etc.) (art. 60); i els utilitzats per cometre actituds vandàliques (art. 64).

³⁵ En el mateix sentit, veure art. 23 de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador, així com l'article 47 de la controvertida Llei Orgànica de protecció de la Seguretat Ciutadana (LO 4/2015).

³⁶ Semblant, per exemple a la que, per a casos de molta més gravetat, estableix l'art. 128 del Codi penal.

en compte que, amb extrema freqüència, el comís s'aplica a béns de lícit comerç, el valor dels quals pot no ser proporcionat amb l'entitat de la infracció, i que fins i tot poden ser propietat de terceres persones alienes al comportament infractor.

Aquest tipus d'actuacions produeixen en la ciutadania una sensació de gran injustícia i aquesta incrementa la manca de confiança de determinats col·lectius envers els cossos i forces de seguretat, dificultant-se d'aquesta manera la gestió dialogada de les possibles situacions conflictives i suposant, fins i tot, l'escalada del conflicte.

B) Efectes psicosocials

L'OC permet que determinades conductes considerades impròpies de l'espai públic siguin punibles mitjançant procediments sancionadors que tenen un impacte jurídic i econòmic sobre la persona. No obstant, més enllà d'aquests impactes objectivables, les accions punitives realitzades o reclamades a l'emparament de la normativa suposen addicionalment una sanció social i un marcatge simbòlic que tenen efectes psicosocials per les persones multades o que són objecte habitual de control des de l'òptica reguladora de l'OC. D'una banda, el fet que hi hagi una normativa municipal amb forma d'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. D'altra banda, l'OC obre la porta a la criminalització d'aquests col·lectius socialment marcats, degut a que el tractament que es fa de la norma (sancions, treballs en benefici a la comunitat, intervencions policials, etc.) permet equiparar les infraccions administratives als delictes lleus, difuminant les fronteres socials entre un/a incívic/a i un/a criminal. Finalment, el fet de que la ciutadania pugui formular demandes d'actuació administrativa i policial en legítima aplicació d'una OC que pivota sobre la sanció com a procediment habitual, pot estar incentivant pautes de relació veïnal i de relació entre ciutadania i administració local més basades en la delació i la denúncia, la desconfiança i la dependència respecte de l'autoritat institucional, que en la coresponsabilització, el recolzament social i la gestió autònoma del conflicte i la convivència.

Així doncs, complementàriament als efectes jurídics i econòmics negatius que l'OC està tenint sobre diversos col·lectius en situació de vulnerabilitat, es constaten com a efectes psicosocials principals: una intensificació de l'estigmatització d'aquests col·lectius, la seva criminalització des de l'aval legitimador de la norma sancionadora i la promoció de dinàmiques relacionals entre el veïnat més recolzades en el control formal extern a la comunitat que en el control informal intern a la mateixa.

En concret, dels discursos de les participants en l'estudi es poden assenyalar els següents impactes psicosocials de l'OC segons diferents esferes d'afectació:

- *Estigmatització i criminalització de col·lectius en situació de vulnerabilitat*
 - Es constata una intensificació del marcatge negatiu de les treballadores sexuals (objecte habitual de prejudici i discriminació per raons d'estrangeria, "raça" i gènere), pel fet d'incomplir l'OC.
 - Es destaca l'etiquetatge addicional de persones amb problemes de salut mental que fan un ús intensiu de l'espai públic (ex. habitant o dormint al carrer, interactuant recurrentment amb veïns aturant-los i oferint-los coses, etc.).
 - S'assenyala un reforçament del rebuig social cap a les persones sense sostre, en realitzar conductes pròpies de la subsistència que són sancionables en el marc de l'OC. (dormir, necessitats fisiològiques)
 - De manera transversal, es fa palès un abordatge de situacions de pobresa i exclusió des d'una lògica de control formal i sanció que, en el marc procedimental de l'OC, està molt a prop de les lògiques de tractament de la criminalitat (especialment en el cas dels manters).

- *Impactes sobre l'auto-percepció i el comportament de la persona sancionada*
 - El fet de ser objecte de control habitual a l'espai públic, afegit al fet de rebre multes de forma recurrent, té implicacions identitàries negatives associades a una progressiva internalització de l'estigma de la criminalitat, tant en el cas concret de col·lectius en situació de vulnerabilitat (ex. manters, treballadores sexuals) com del jovent *skater* o dels músics de carrer que acumulen identificacions habituals de la

polícia, multes, comisos, embargaments de comptes i procediments administratius derivats de la sanció.

- Es detecten situacions d'indefensió apresada per part de les persones sancionades que han estat objecte d'actuacions policials percebudes com arbitràries: en no poder anticipar ni tenir clar quan i sota quines circumstàncies una mateixa conducta serà o no sancionada, les persones afectables tendeixen a sentir que no hi ha una relació entre el que puguin fer i el que els hi pugui succeir, incrementant la sensació d'inseguretat i vulnerabilitat.
- En relació directa amb el punt anterior, es manifesta una percepció de manca de llibertat, injustícia i reactància psicològica davant de sancions la raó de les quals no es comparteix o que es valoren com a injustes; la reactància psicològica implica que la vivència d'una restricció de graus de llibertat imposada per una font d'autoritat quan aquesta no es percep legítima o justa, tendeix a provocar l'efecte de voler restaurar la llibertat perduda intensificant la conducta censurada per la font d'autoritat. Aquesta reacció podria explicar escalades de tensió en la interacció amb la policia, especialment quan hi ha decomisos de mercaderia, diners o d'instruments musicals (és a dir, pèrdues significatives de diners i mitjans de treball informal). La sensació de control injust es percep més clarament entre la joventut.
- Es reivindica més autonomia en l'ús de l'espai públic en nom d'una "llibertat responsable" per dur a terme conductes com tocar música o beure alcohol, en oposició a formes de coerció i de control contínues que es consideren no justificats. El/la ciutadà/na ha de poder fer-se responsable de la seva pròpia conducta.
- No és infreqüent mostrar resistència activa a pagar les multes quan no es tenen diners (ex: no dipositar els diners en un compte corrent per evitar l'embargament).
- En alguns casos es produeix una adaptació a la sanció, buscant alternatives que permetin continuar amb la pràctica malgrat aquesta sigui sancionable. En el cas dels músics, es compren instruments de baix preu per no haver d'afrontar els costos elevats que suposaria intentar recuperar l'instrument intervingut (que implica pagar el preu dels dies de dipòsit, més la sanció que va causar el comís) L'adaptació a la sanció, doncs, neutralitza els seus efectes pretesos de dissuasió i d'eliminació de la conducta punible.
- A nivell estrictament de salut, s'informa del possible augment del risc de malalties i altres efectes negatius, bàsicament VIH i altres afeccions perquè el client s'arrisca més a ser multat i exigeix sexe en condicions menys segures per la dona (treball sexual). Es relata el patiment de seqüeles físiques per maltractament policial

(manters) i afectació sobre la salut (lesions a l'esquena per càrrega de mercaderies).

- *Impactes del control formal sobre les relacions veïnals*

- S'informa de situacions de discriminació per part de veïns organitzats en associacions que actuen a l'emparament de la normativa (ex. contra el treball sexual), així com de prejudicis racistes de ciutadans/es a títol individual que canalitzen el seu rebuig a través de les vies legítimes i "des-racialitzades" que ofereix el dispositiu del civisme (ex. trucar a la Guàrdia Urbana perquè "*hay un morenito vendiendo por aqui*"). En ambdós casos, s'observa una extensió del control formal de les conductes punibles cap a la ciutadania organitzada i no-organitzada, amb l'efecte contraproduent, i fins i tot pervers, d'habilitar canals de denúncia i rebuig en nom del civisme però que perllonguen lògiques discriminatòries de signe xeno-racista i classista.
- Amb freqüència, des dels agents policials es justifica el control exercit sobre determinats conductes i col·lectius apel·lant a la queixa dels veïns que denunciïn o protesten.
- El recurs a la denúncia i la queixa formal per part d'un sector de la ciutadania (associacions, establiments comercials, ciutadans/es a títol individual) sobre les conductes d'un altre sector de la ciutadania (col·lectius en situació precària que fan un ús intensiu i forçat de l'espai públic o grups que en fan un ús no-normatiu), normalitza vincles de desconfiança, processos de delació ciutadana i demandes d'actuació d'instàncies formals de control externes i anteriors a qualsevol forma d'entesa possible entre veïns/es. Aquestes dinàmiques relacionals fan que la comunitat tendeixi cap a lògiques de fragmentació i tensió social, i no cap a condicions òptimes de cohesió i mutualitat típicament associades al control social informal com a mecanisme preventiu dels problemes de convivència.

- *Efectes de legitimació de postures excloents en l'opinió pública*

- L'existència d'una ordenança municipal que sanciona des d'un mateix marc normatiu legitimador conductes vinculades a l'oci i l'ús lliure de l'espai públic, per una banda, i conductes vinculades a la desigualtat i la pobresa, per altra banda, contribueix a la creació i normalització d'una opinió pública negativa sobre col·lectius en situació socioeconòmica i/o jurídica desavantatjada.

- En el marc del debat sobre el dret a la ciutat i el dret a l'espai públic, l'OC promou el que podem anomenar "polítiques de pertinença excloents". Els col·lectius més vulnerables són percebuts com a no-ciudadans, persones la identitat de les quals es situa fora dels límits simbòlics de la categoria legítima dels "veïns", essent considerats més com a problemes per al públic i la ciutadania que com a integrants dels mateixos (ex. treballadores sexuals, persones sense sostre, manters, joves). En aquest mateix sentit, es constata l'ús de l'etiqueta "incívic" com a coartada per la discriminació xenòfoba ("la gent de fora és incívica") i es critica que es faci realitzar mesures substitutòries de treball per a la comunitat a persones que no són tractades com a part de la comunitat (ex. sense sostre, treballadores sexuals), tot exigint-los deures sense atorgar-los abans drets fonamentals.
- S'assenyala que el problema de l'incivisme sempre s'enfoca des del punt de vista del ciutadà inclòs, i no des del dret a la ciutat de la persona en situació de vulnerabilitat.
- *Efectes sobre la percepció i relació entre administració i ciutadania*

Un dels fonaments declarats de l'OC és la promoció del valor de la coresponsabilitat en l'exercici i la garantia de la bona convivència. No obstant, des de les veus dels sectors polítics, tècnics i policials, així com des dels diferents col·lectius entrevistats, es constata menys una coresponsabilització que una difusió significativa de la responsabilitat en la gestió de l'espai públic: la instància política dóna directrius però no les executa, els agents tècnics dissenyen accions en compliment d'aquelles directrius que reben, els agents policials s'emparen en el text de la normativa com a pauta per actuar i els agents cívics intervenen només sobre aquelles conductes per les quals els han assignat les tasques. Addicionalment, l'atenció i el control de l'incivisme responen i es justifiquen en moltes ocasions apel·lant a la queixa ciutadana que les motiva, una queixa sustentada notòriament en una crítica a l'actuació o manca d'actuació de les administracions i no en la promoció de la pròpia responsabilitat ciutadana en el foment de la bona convivència. Aquesta estructura de difusió de responsabilitats queda patent a través de relats en els quals la responsabilitat per les accions sempre cau en algú altre: la policia justifica les multes perquè "fan la seva feina" i "apliquen la normativa", el sector polític apel·la les persones tècniques que "fan el que poden" i el sector tècnic actua en funció del que diuen tant els veïns com els dissenys polítics. Podem descriure aquesta situació com "d'estat agentiu" (Milgram, 1973) dels diferents actors institucionals i operadors, caracteritzat per una situació en la qual allò correcte i responsable es relaciona més amb el compliment adequat del rol en una cadena jeràrquica d'obediència per compte d'altri, que amb les conseqüències reals que tenen les accions reguladores de la conducta per qui les rep. Així, la

responsabilitat per l'impacte real sobre la persona sancionada no és mai imputable a cap punt concret de la cadena i sempre recau en el compliment correcte d'un rol que sempre sembla dependre d'un altre. Aquesta lògica de difusió de la responsabilitat fa particularment complicada la formulació de pautes d'actuació contextualitzades i sensibles a cada col·lectiu i lloc, en demandar interpretacions i preses de decisió flexibles i situades per part de qui treballa a peu de carrer.

Respecte a aquest aspecte, en les entrevistes realitzades hem detectat que,

- En ocasions es valora que l'OC fomenta relacions de convivència basades en la dependència, l'individualisme i el paternalisme, a través d'una cultura de la denúncia i de la queixa a l'administració perquè *"em resolgui el problema i me'l resolgui a mi primer"*.
- S'observa també certa perplexitat davant la percepció d'irregularitats derivades de les denúncies de la OC i dels consegüents procediments administratius que suposen situacions desproporcionades.
- Es denuncia una tendència a la policialització del control social a l'espai públic i en ocasions es valora que hi ha un poder excessiu a la Guàrdia Urbana perquè la seva discrecionalitat pot tenir efectes penalitzadors molt significatius a nivell jurídic.
- S'assenyala també que l'OC pot fomentar una predisposició a controlar i sancionar col·lectius predefinitos com a probables infractors d'acord amb l'articulat i les estadístiques prèvies, reforçant estereotips i marcatges estigmatitzadors i criminalitzadors, és a dir, seguint una lògica de control social actuarial.
- *Experiència ambivalent dels agents tècnics de convivència/civisme*
 - Les ex-tècniques de convivència manifesten la seva satisfacció amb el treball comunitari de sensibilització i amb les mesures d'inserció sociolaboral, però també certa frustració per la sensació de pèrdua del treball comú realitzat en clau pedagògica amb el gir sancionador que va suposar l'inici de l'OC el 2006.
 - En línia amb l'anterior, la funció de promoció del civisme segueix sent doble i genera ambivalència cap al rol, en tant que promotors/es pedagògics/ques i agents de control (agents cívics).

C) Efectes territorials

L'OC es concep i s'aplica com una eina de regulació de comportaments a l'espai públic. En aquest sentit, l'OC té un impacte sobre la territorialització o organització socioespacial dels usos punibles i no punibles a la ciutat. El comportament (in)cívic i la seva regulació tenen una important dimensió geogràfica en tres sentits que apareixen interrelacionats en els relats de les participants:

- Es considera que les conductes sancionables (ex. orinar, fer soroll, oferir sexe a canvi de diners) ho són perquè no són pròpies de l'espai públic, és a dir, són censurables i inadmissibles pel fet de tenir lloc en un entorn en el qual es considera que no s'haurien de donar (l'espai públic, l'espai del civisme). El significat moral de la conducta, doncs, ve definit pel lloc en el qual s'ubica (ex. orinar és correcte en espais privats tancats, però no en espais públics oberts no habilitats a tal efecte).
- Les pròpies accions de regulació i control de l'incivisme suposen en moltes ocasions mecanismes territorials, és a dir, de gestió de l'espai físic i de l'ús i el moviment en l'espai (dispersió, zonificació, confinament, expulsió, etc.). Per tant, l'OC no només intervé a través de la sanció, sinó en moltes ocasions a través de les accions territorials que impacten sobre l'ocurrència de les conductes sancionables i sobre la seva distribució geogràfica.
- La regulació i el control territorials de les conductes sancionables solen modificar la geografia de l'incivisme, però en nombroses ocasions deixen intacta l'ocurrència de les conductes mateixes: és a dir, aquestes continuen tenint lloc però en indrets diferents. Aquesta circumstància remet a la lògica dels vasos comunicants, que desplaça les conductes sense fer-les desaparèixer.

Aquests tres èmfasis territorials es combinen en els següents punts destacats del treball de camp:

- Es detecta una tendència marcada a la dispersió i el desplaçament de problemàtiques per l'espai urbà, sense abordar les problemàtiques socials causals (especialment en els casos de persones sense sostre, manters i recol·lectors).
- Hi ha una tendència a incórrer en la conducta sancionable fora de l'horari permès o de manera més amuntegada i en menys espai per aprofitar hores punta i llocs de màxima densitat (casos de manters i músics).

- S'informa de casos de localització de pràctiques fora del carrer en espais privats, així com situacions de vulnerabilitat afegida per haver de buscar amagatalls al carrer (cas del treball sexual).
- En el cas del col·lectiu de *skaters*, es valora la zonificació del patinatge mitjançant espais de permissivitat que, no obstant, intensifiquen el control fora dels mateixos. S'expressen crítiques envers el disseny "*anti-skating*" del mobiliari urbà.
- Es denuncia la voluntat de l'administració d'eliminar de l'espai públic certes pràctiques no desitjades, en termes gairebé "higienistes" (eliminació d'activitat que "*queden lleig*"), enlloc d'abordar-ne les causes.
- Es constata que l'aplicació de la normativa no ha donat lloc a una reducció del nombre de dones que ofereixen serveis sexuals a la via pública ni de les dones en situació de tràfic.

En resum, en termes d'efectes derivats de la seva aplicació, l'OC no compleix l'objectiu de reduir les actituds o les conductes no desitjades a través de la sanció, tant si s'apugen els imports com si es redueixen, tot i que la sanció pot ser útil per conductes no vinculades a la subsistència i després d'un treball previ de sensibilització, advertència i oferiment d'alternatives; l'OC sobrepenalitzava i hiper-vulnerabilitza les persones afectades que ja estan en situació de desigualtat social i econòmica, tant en termes jurídics com econòmics; l'OC intensifica l'estigma dels col·lectius socialment marcats i criminalitza usos no-delictius de l'espai públic, tendeix a generar situacions d'indefensió apresada derivades d'actuacions percebudes com arbitràries, obre un espai relacional de desconfiança i de fragmentació social associades a la tendència a la delació ciutadana i fins i tot a l'extensió de certes lògiques estructurals de rebuig social de signe xeno-racista, classista i de gènere, fomenta més dinàmiques de difusió de responsabilitat que de coresponsabilitat, reforça fronteres identitàries excludents de la comunitat plural dels "públics" i provoca efectes territorials que desplacen conductes i problemàtiques sense abordar-ne les causes.

4.CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

Aquest estudi ha realitzat una avaluació de l'aplicació de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència a l'espai públic de Barcelona des del moment de la seva aprovació fins a desembre de 2016. Per això, partint dels objectius de conèixer el funcionament de l'Ordenança segons els seus operadors, així com de conèixer els efectes de la seva aplicació sobre persones en situació de vulnerabilitat, col·lectius i persones identificades com a incíviques o altres, hem pretès posar de relleu diferents aspectes ineficaços, contraproductius, desproporcionats, abusius, o divergents amb els estàndards de drets humans relacionats amb l'aplicació de la norma en qüestió. Les crítiques inicials que va rebre l'Ordenança municipal, així com els seus 11 anys de vigència, feien més que pertinent un estudi d'aquestes característiques. Per portar-lo a terme s'ha realitzat una recerca qualitativa, en la que ens hem entrevistat amb una seixantena de persones, que pretenia copsar les percepcions del diferents actors implicats en la seva aplicació per tal d'extreure'n alguns dels resultats, efectes o conseqüències que han tingut lloc a l'espai públic, així com en les seves experiències com a ciutadans i ciutadanes de Barcelona.

Els resultats de l'estudi s'han dividit en quatre apartats sorgits de l'anàlisi temàtica i inductiva dels relats de les persones entrevistades. En el primer apartat (3.1) hem mostrat com l'espai públic sobre el qual es va concebre l'Ordenança de Convivència l'any 2006 ha canviat significativament amb el temps i continuarà canviant degut a la situació socioeconòmica, i els canvis polítics que han tingut lloc els darrers anys. Les noves dinàmiques de mobilitat de les persones que conviuen i interaccionen quotidianament en determinats espais de la ciutat (en especial, respecte als residents a Barcelona d'origen migrant i els turistes), així com la precarització de la situació econòmica d'un nombre important de ciutadans i ciutadanes que s'han vist afectades per la crisi i l'atur, han modificat alguns dels usos de l'espai públic. En aquest context ens trobem amb una norma desfasada, amb un articulat que no s'ajusta a les necessitats actuals; per tant, entenem que la revisió i modificació de la norma hauria de ser un imperatiu a curt termini per al govern municipal.

En el segon apartat (3.2) si bé hem trobat consens entorn a la necessitat de que hi hagi un marc regulador mínim relatiu als usos de l'espai públic, s'ha mostrat com la funció de l'ordenança va més enllà de l'aplicació de sancions i s'ha convertit en un marc de referència per actuar a l'espai públic des d'una vessant socioeducativa. Així mateix, moltes de les postures eren favorables a fer un tractament clarament diferenciat i protector de col·lectius en situació de desigualtat social (exclusió i pobresa) afectables

per l'Ordenança de Convivència, mantenint la lògica de l'articulat sancionador exclusivament per conductes pròpies de la diversitat social entre ciutadans/es en condicions estables d'inclusió social. Pel que fa al contingut de la norma s'ha mostrat com l'articulat actual de l'OC recull conductes previstes en altres normes municipals, utilitza conceptes jurídics indeterminats o expressions de difícil concreció que vulneren el principi de seguretat jurídica degut a una certa ambigüitat en la descripció de les conductes infractores. La norma tampoc defineix clarament quin és el bé jurídic protegit, és a dir, quina és la molèstia que suposa la conducta i això crea dificultats en la seva aplicació. Així mateix, genera la incomprensió de les persones sancionades sobre els motius de les sancions i una sensació d'injustícia.

En el tercer apartat (3.3) s'ha mostrat la distribució per capítols i territorial de les denúncies per l'OC des de la seva aprovació fins a desembre de 2016. Sobre aquest àmbit, cal destacar que el fort impacte de les denúncies per l'OC a Ciutat Vella (>50%) i el fet de que més de la meitat del total de les denúncies hagin estat per comerç ambulant, impedeix que les dades reflecteixin l'activitat policial a la resta de districtes i en relació amb altres aspectes rellevants per la convivència, és a dir, distorsionen l'anàlisi de la gestió policial de la convivència, més enllà de la persecució dels circuits de la venda ambulant. Les dades mostrades permeten afirmar que l'activitat de la Guàrdia Urbana de Barcelona en relació a l'OC cada vegada ha anat més dirigida a la denúncia de conductes relacionades amb el tipus d'oci nocturn que té lloc fonamentalment a Ciutat Vella, sobretot durant els mesos d'estiu, és a dir, la venda de llaunes de beguda i el seu consum al carrer.

En aquest apartat també s'ha mostrat com l'actuació policial ha estat molt variada (en actitud, conducta i procediments) i variable (en el temps, segons espais i segons col·lectius i situacions), degut a les circumstàncies i a la discrecionalitat policial; es detecten, però, casos recurrents de possibles arbitrietats en l'aplicació de l'OC, és a dir, d'actuacions variables, contradictòries i inapropiades en no ser atribuïbles a una interpretació discrecional proporcionada amb la situació concreta. Les confusions causades per la pròpia indefinició de la norma i la manca de directrius i criteris clars provoquen que l'actuació de la Guàrdia Urbana es pugui convertir en contradictòria o arbitrària.

L'Ordenança del Civisme es pot aplicar com una eina socioeducativa, no repressiva, sempre i quan es tracti de situacions de no-exclusió social; la mediació es planteja com una eina vàlida, però la seva configuració actual imposa límits.

En el següent apartat (3.4) s'han tractat els efectes i conseqüències de l'aplicació de l'OC. Si bé l'efecte directe més comú que es desprèn de la comissió d'una infracció prohibida és la imposició d'una sanció, que sovint es tradueix en una multa, a més a més existeix la possibilitat de que aquesta sigui substituïda per mesures educatives o en benefici a la comunitat, o fins i tot anul·lada. S'ha vist com els imports de les multes

sovint són desproporcionats, el nombre de sancions substituïdes per mesures en benefici de la comunitat ha estat extremadament baix i el fet que en determinades circumstàncies les sancions s'acabin anul·lant gràcies a l'elaboració d'informes socials respecte al cas concret o la intervenció de la Síndica de Greuges, suposa una gran inseguretat jurídica. Juntament amb les multes, l'OC també permet fer actuacions preventives que consisteixen en el comís de béns o diners, el que suposa actuacions policials molt perjudicials per les persones que les pateixen i que produeixen una gran sensació d'injustícia i desconfiança envers els cossos i forces de seguretat. Tanmateix, els efectes de l'aplicació de l'Ordenança no es queden aquí i sovint suposen un conjunt d'efectes que poden incrementar la precarietat i la situació de vulnerabilitat de les persones sancionades, provocant impactes psicosocials significatius sobre elles i repercutint negativament sobre els usos de l'espai "públic" com a tal.

Així doncs, complementàriament als efectes jurídics i econòmics negatius que l'OC està tenint sobre diversos col·lectius en situació de vulnerabilitat, es constaten com a efectes psicosocials principals una intensificació de l'estigmatització d'aquests col·lectius, la seva criminalització des de l'aval legitimador de la norma sancionadora i la promoció de dinàmiques relacionals entre el veïnat més recolzades en el control formal extern a la comunitat que en el control informal intern a la mateixa.

Aquest informe partia de la referència al Dret a la ciutat com a horitzó polític per superar desigualtats que caracteritzen la realitat pràctica de molts col·lectius. Així mateix, com s'ha enunciat a la presentació, la finalitat de l'estudi ha estat contribuir a la revisió de la normativa municipal segons els estàndards de drets humans. Per tant, és moment de posar en relació els efectes i conseqüències de l'aplicació de l'Ordenança al llarg dels darrers anys amb els drets humans reconeguts i garantits a la ciutat.

L'article 2 de l'Ordenança de Convivència estableix que *"l'ordenança incorpora els criteris orientadors de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (CESDHC), signada i aprovada per l'Ajuntament de Barcelona"*. D'acord amb aquesta Carta, *"les autoritats municipals, són responsables de garantir els drets humans, especialment a la ciutat, entesa com a espai comú dins el qual tots els drets han de desenvolupar-se"*.

La CESDHC estableix que les ciutats signatàries es comprometen a desenvolupar polítiques socials especialment destinades a les persones més desfavorides, com a

forma de rebuig a l'exclusió i en la recerca de la dignitat humana i de la igualtat³⁷. En concret, l'article IV de la Carta estableix:

1. *Els col·lectius i ciutadans i ciutadanes més vulnerables tenen dret a gaudir de mesures específiques de protecció.(...)*
3. *Les ciutats signatàries adopten polítiques actives de recolzament a la població més vulnerable, garantint a cada persona el dret a la ciutadania.*
4. *Les ciutats prenen totes les mesures indispensables per tal de facilitar la integració de tots els ciutadans i ciutadanes sigui quina sigui la causa de la seva vulnerabilitat, i evitar els assentaments de caràcter excloent.*

Així mateix, l'Ordenança de Convivència, estableix en el seu article 60 que, quan es tracti de persones en situació d'exclusió social, *"els serveis municipals han d'adoptar en cada cas les mesures que siguin procedents en coordinació amb els serveis socials municipals i amb altres institucions públiques, si escau, i, si ho estimessin necessari per raons de salut, han d'acompanyar aquestes persones a l'establiment o el servei municipal adient"* (Síndica de Greuges de Barcelona, 2012: 155). En canvi, d'acord amb els resultats d'aquest estudi, diverses persones en situació de vulnerabilitat (persones sense llar, venedors ambulants o treballadores sexuals), en comptes de ser protegides han estat especialment perseguides i criminalitzades per la normativa. D'una banda, a nivell formal (criminalització primària) l'Ordenança de Civisme preveu un conjunt de conductes realitzades per aquests col·lectius i relacionades amb els usos que fan de l'espai públic vinculats amb estratègies de supervivència dins de l'economia informal (oferta i demanda de bens o serveis) o amb conductes associades a situacions d'exclusió residencial (fer necessitats fisiològiques, dormir o beure alcohol al carrer, etc.) com a conductes prohibides i sancionades. D'altra banda, a nivell material (criminalització secundària), en ocasions, els cossos i forces de seguretat han vulnerat els seus drets mitjançant actuacions abusives (com ara agressions, actituds de menyspreu o subtracció de bens o diners) o mitjançant la imposició de sancions econòmiques, que a la llarga poden incrementar la seva vulnerabilitat (degut a embargaments de comptes corrents, etc.).

L'OC sobrepenalitzava i hiper-vulnerabilitza les persones afectades que ja estan en situació de desigualtat social i econòmica, tant en termes jurídics com econòmics; l'OC intensifica l'estigma de col·lectius socialment marcats i criminalitza usos no-delictius de l'espai públic, tendeix a generar situacions d'indefensió apresada derivades, obre un espai relacional de desconfiança i de fragmentació social associat a la tendència a la delació ciutadana i fins i tot a l'extensió de certes lògiques estructurals de rebuig social de signe xeno-racista, classista i de gènere, fomenta més dinàmiques de difusió de

³⁷ Els articles 25 i 26 de la Carta de Ciutadania de Barcelona també fan referència als drets i deures de les persones i col·lectius en situació de vulnerabilitat i dels serveis socials destinats a elles.

responsabilitat que de coresponsabilitat, reforça fronteres identitàries excloents de la comunitat plural dels “públics” i provoca efectes territorials que desplacen conductes i problemàtiques sense abordar-ne les causes. Per a que una regulació sobre l’espai públic fos respectuosa amb els drets humans, en el mateix sentit que expressen de manera consensuada diferents sectors entrevistats, caldria incrementar la sensibilitat envers les situacions de vulnerabilitat, de manera que aquestes rebin un tracte diferenciat respecte a les conductes vinculades a la diversitat i a l’oci, que no sobrepenalitzin les persones o que directament no es contemplin aquestes situacions en l’OC.

La CESDHC, en el seu article XXIII, compel·leix les autoritats locals a garantir *“l’eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats dels usuaris vetllant per evitar qualsevol situació de discriminació o d’abús.”* En canvi, com s’ha mostrat al llarg de l’estudi, l’Ordenança de Convivència és una norma ineficaç que no fa disminuir els conflictes de convivència que tenen lloc a l’espai públic. A la vegada, el fet de que la majoria de les sancions imposades siguin impagades, genera una gran activitat ineficient de tramitació, despeses i en definitiva, de mobilització de recursos a una activitat que no obté els resultats previstos, en tant que no aconsegueix ni modificar les dinàmiques de l’espai públic, ni recaptar el que es pretén, per tant, tampoc és una norma eficaç. Així mateix, tal com s’ha mostrat al llarg de l’informe en ocasions s’han donat situacions d’acumulació de sancions, imports desproporcionats, sancions incorrectes, etc. així com extralimitacions de les actuacions policials que han suposat situacions abusives per la ciutadania.

La inseguretat jurídica a què dona lloc la indefinició del text ha facilitat, a la pràctica, actuacions arbitràries i discriminatòries que han suposat l’estigmatització o criminalització de diferents col·lectius. Això ha representat una vulneració també del principi d’interdicció de l’arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 de la Constitució Espanyola).

Així mateix, tot i que en l’articulat de l’OC hi ha algunes mesures que van en la direcció de desenvolupar una administració de justícia local, tal i com s’estableix a l’article XXV³⁸ de la Carta, la seva implementació és molt insuficient, pel que caldria avançar amb determinació política cap a aquesta direcció.

En conjunt, podem afirmar que l’articulat actual de l’Ordenança de Civisme i les seves formes d’aplicació impedeixen a alguns habitants de Barcelona trobar les condicions per a la seva realització política i social a la ciutat, ja que la seva dignitat i qualitat de

³⁸ *“1. Les ciutats desenvolupen polítiques de millora de l’accés dels ciutadans i ciutadanes al Dret i la Justícia; 2. Les ciutats signatàries afavoreixen la solució extrajudicial dels conflictes civils, penals, administratius i laborals, mitjançant la implantació de mecanismes públics de conciliació, transacció, mediació i arbitratge.”*

vida, en comptes de fomentar-se, acaba deteriorant-se com a conseqüència de l'aplicació d'aquesta norma.

A la vista de l'estudi elaborat i especialment, de les propostes suggerides per les persones participants en la recerca³⁹ i de la voluntat de contribuir a la revisió de la normativa municipal segons els estàndards de drets humans, formulem les següents recomanacions:

- 1) Modificar substancialment l'Ordenança de Convivència per tal que la nova normativa reculli els canvis rellevants de la vida a l'espai públic, en la direcció de ser més equitativa, més eficaç i més garantista⁴⁰.
- 2) Promocionar i ampliar les mesures socioeducatives a l'espai públic i les mesures relacionades amb la convivència ciutadana.
- 3) Desenvolupar mesures pedagògiques, fomentar la participació ciutadana i apoderar la ciutadania.
- 4) Permetre l'accés universal a l'espai públic i dotar-lo amb els equipaments i serveis necessaris per a que la ciutadania pugui fer-ne ús de manera inclusiva i no exclouent.

³⁹ Les diferents propostes sorgides dels relats de de les persones entrevistades es concreten sobretot en mesures per evitar els excessos de la normativa actual, és a dir, la proposta d'eliminar de l'Ordenança del civisme totes aquelles mesures que sancionen situacions relacionades amb la vulnerabilitat i l'exclusió socials. Tanmateix, també s'esmenten mesures per millorar la gestió de l'espai públic, superant les deficiències de la normativa actual, mesures per millorar la situació dels col·lectius especialment afectats o afectables per la normativa i l'exercici dels seus drets, i finalment, apareix la necessitat de que es fomenti el dret, en especial dels col·lectius més vulnerables, a reivindicar i a fer-se un espai a la ciutat, i que de la participació ciutadana puguin sorgir possibilitats (alternatives en positiu) de gaudir i apropiat-se "de manera cívica" de l'espai públic, contribuint a la seva transformació.

⁴⁰ En aquest mateix sentit es pronuncia la Síndica de Greuges de Barcelona en el seu informe anual 2015 (2016: 56).

5. BIBLIOGRAFIA

- Barberet, R. (2014). "La Criminología de la actuación policial" a Barberet, R. i Medina, J. *Las Políticas públicas de Seguridad y prevención*. FUOC.
- Flick, U. (2006). *An introduction to qualitative research*. London: Sage.
- Gergen, K. (2001). *Social construction in context*. London: Sage.
- Harvey, D. (2003). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 939-941.
- OSPDH (Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans) (2008). *Construcció del civisme i gestió de la convivència a l'espai públic de Barcelona* (Informe d'Investigació). Fundació Jaume Bofill.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. 4a edició. Oxford; New York: Oxford University Press, USA.
- Silverman, D. (2005). *Doing qualitative research*. London: Sage.
- Síndica de Greuges de Barcelona (2012) Informe al Plenari del Consell Municipal sobre l'activitat de la sindicatura l'any 2011, Ajuntament de Barcelona (Disponible a: <http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/informe/informe2011.pdf>)
- Síndica de Greuges de Barcelona (2014) Informe al Plenari del Consell Municipal sobre l'activitat de la sindicatura l'any 2013, Ajuntament de Barcelona (Disponible a: <http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/informe/informe2013.pdf>)
- Síndica de Greuges de Barcelona (2016) Informe al Plenari del Consell Municipal sobre l'activitat de la sindicatura l'any 2015, Ajuntament de Barcelona (Disponible a: <http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/informe/informe2015.pdf>)
- Síndica de Greuges de Barcelona (2017) Informe al Plenari del Consell Municipal sobre l'activitat de la sindicatura l'any 2016, Ajuntament de Barcelona (Disponible a: <http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/informe/informe2016.pdf>)
- Staeheli, L. i Mitchell, D. (2008). *The people's property? Power, politics and the public*. New York: Routledge.
- Taylor, S. i Bogdan, T. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona: Paidós.
- Willig, C. (2008). *Introducing qualitative research in psychology*. Maidenhead: Open University Press and McGraw-Hill.
- Yñiguez Navas, A. (2007). "Reglas básicas de la práctica policial y funcionamiento interno de la Policía". *Cuadernos de Trabajo Social* 20: 57-73.

Taula 4: Descripció infraccions tipificades a l'Ordenança de Convivència i interval de la sanció

Article	Descripció	Interval sanció (€)
CAP.1 ATEMPTATS CONTRA LA DIGNITAT DE LES PERSONES		
17.1	Conductes a l'espai públic de menyspreu a la dignitat de les persones i comportaments discriminatoris.	750,01 a 1.500
17.2	Conductes a l'espai públic de menyspreu a la dignitat de les persones i comportaments discriminatoris quan s'adrecin contra persones grans, menors, persones amb discapacitats físiques o psíquiques.	1.500,01 a 3.000
17.2	Actituds d'assetjament entre menors a l'espai públic.	1.500,01 a 3.000
17.2	Agressió o setge a menors a l'espai públic.	1.500,01 a 3.000
CAP.2. DEGRADACIÓ VISUAL DE L'ENTORN URBÀ.		
2.1. GRAFIT, PINTADES I ALTRES EXPRESSIONS GRÀFIQUES		
21.1	Dibuixar grafitis o pintar qualsevol element de l'espai públic o equipament.	Fins a 750 ⁴¹
21.1	Dibuixar grafitis o pintar qualsevol bé privat instal·lat de manera visible o permanent a la via pública sense autorització expressa de l'Ajuntament.	Fins a 750 ⁴²
21.2	Dibuixar grafitis o pintar elements del transport ubicats als espais públics.	750,01 a 1.500 ⁴³
21.2	Dibuixar grafitis o pintar elements dels parcs i jardins.	750,01 a 1.500 ⁴⁴
21.2	Dibuixar grafitis o pintar les façanes dels immobles públics o privats confrontats.	750,01 a 1.500 ⁴⁵
21.2	Dibuixar grafitis o pintar senyals de trànsit o d'identificació viària o qualsevol element del mobiliari urbà.	750,01 a 1.500 ⁴⁶
21.3	Dibuixar grafitis o pintar monuments o edificis catalogats o protegits.	1.500,01 a 3.000 ⁴⁷
CAP.2.2. PANCARTES, CARTELLS I FULLS		
24.1	Col·locar en qualsevol espai públic o element del paisatge urbà, cartells, tanques, rètols, pancartes, adhesius o papers enganxats.	120 a 750
24.1	Col·locar en qualsevol espai públic o element del paisatge urbà, cartells, tanques, rètols, pancartes, adhesius o papers enganxats.	120 a 750
24.1	Col·locar en un bé privat, si vola sobre l'espai públic, cartells, pancartes.	120 a 750
24.1	Esquinçar, arrencar i llançar a l'espai públic cartells, anuncis, pancartes i objectes similars.	120 a 750
24.1	Col·locar publicitat a la part exterior dels vidres dels vehicles.	120 a 750

⁴¹ Art 37.13 LOPSC. Sanció: de 100 a 600€.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ídem.

24.1	Escampar i llançar tota classe de fulls o papers de publicitat comercial o qualsevol material similar a la via pública i en qualsevol altre espai públic.	120 a 750
24.1	Deixar propaganda fora del recinte de la porteria dels edificis.	120 a 750
24.2	Col·locar cartells, pancartes o adhesius en edificis i instal·lacions municipals, al mobiliari urbà o natural i en tots aquells elements situats a la via pública destinats a prestar serveis específics a la ciutadania.	750,01 a 1.500
24.3	Col·locar en monuments o edificis catalogats o protegits, cartells, pancartes o adhesius.	1.500,01 a 3000
24.3	Col·locar en senyals de trànsit que n'impossibiliti una correcta visió, cartells, pancartes, adhesius o papers enganxats.	1.500,01 a 3000
CAP.3 JUGUESQUES		
28.1	Oferir fer juguesques que comportin apostes amb diners o béns a l'espai públic.	750,01 a 1500
28.2	Oferir fer juguesques que comportin apostes amb diners o béns a l'espai públic. (trilers)	1.500,01 a 3000
CAP.4 ÚS INADEQUAT DE L'ESPAI PÚBLIC PER A JOCS		
32.1	Persistir en la pràctica de jocs i/o de competicions esportives massives i espontànies a l'espai públic que causin molèsties als veïns o a d'altres usuaris de l'espai públic.	Fins a 750
32.3 a	Pràctica de jocs a l'espai públic que comporten un risc rellevant per a les persones o per a la integritat dels béns. (<i>circulació temerària amb patins o monopatins per les voreres o llocs destinats als vianants</i>).	750,01 a 1500
32.3 b	Utilització d'elements o instal·lacions arquitectònics o del mobiliari urbà per utilitzar el <u>monopatí, patins o similars</u> , quan impliqui un perill de deteriorament.	750,01 a 1500
CAP.5 ALTRES CONDUCTES A L'ESPAI PÚBLIC		
5.1. Ocupació de l'espai públic amb conductes que adopten formes de mendicitat		
36.2	Conducta aparent de mendicitat organitzada i/o coactiva que impedeix el lliure trànsit dels ciutadans.	Fins a 120
36.2	Persistir en actituds que impedeixen el lliure trànsit dels ciutadans pels espais públics.	Fins a 120
36.3	Persistir en l'ofertament de qualsevol bé o servei no requerit a persones que es troben a l'interior de vehicles (<i>mocadors, premsa, etc.</i>)	Fins a 120
36.3	Oferir la neteja no sol·licitada dels parabrises dels automòbils a la via pública.	750,01 a 1500
36.4	Mendicitat exercida amb menors i/o amb persones amb discapacitat.	1.500,01 a 3000
36.5	Persistir en activitats de qualsevol tipus que obstrueixen el trànsit rodat, que posen en perill la seguretat de les persones o que impedeixen d'una manera manifesta el lliure trànsit de les persones per les voreres, per les places o pels espais públics.	Fins a 200
36.5	Persistir en activitats que es desenvolupen a les calçades, al costat dels semàfors o que envaeixen espais de trànsit rodat.	Fins a 300
5.2. UTILITZACIÓ DE L'ESPAI PÚBLIC PER A L'OFERIMENT I DEMANDA DE SERVEIS SEXUALS⁴⁸		

⁴⁸ Descripció de la infracció i sanció actual vigent des de 17/8/12.

40.1	Oferiment (a menys de 200 m) o acceptació de serveis sexuals retribuïts a l'espai públic (espais situats a menys de 200 m de distància centres docents o educatius on s'imparteixen ensenyaments del règim general del sist. educatiu).	De 300 a 750
40.1	Oferiment (a més de 200 m) o acceptació de serveis sexuals retribuïts a l'espai públic (en espais situats a més de 200 m distància de centres docents o educatius on s'imparteixen ensenyaments del règim general. Sistema educatiu).	De 100 a 300
40.2	Sol·licitud (a menys de 200 m), demanda o negociació de serveis sexuals retribuïts a l'espai públic (en espais situats a menys de 200 m distància centres docents o educatius on s'imparteixen ensenyaments del règim general. Sistema educatiu).	1.200,01 a 1500 ⁴⁹
40.2	Sol·licitud (a més de 200 m), demanda o negociació de serveis sexuals retribuïts a l'espai públic (en espais situats a més de 200 m distància de centres docents o educatius on s'imparteixen ensenyaments del règim general. Sistema educatiu).	601 a 1500 ⁵⁰
40.2	Afavorir o promoure a l'espai públic el consum de serveis sexuals (publicitat / promoció per qualsevol mitjà i/o apropar els clients).	1.000 a 1200
40.2	Afavorir (a més de 200 m) o promoure, a 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 s'imparteixen ensenyaments del règim general del sistema educatiu).	1.000 a 1200
40.2	Afavorir (a menys de 200 m) o promoure, a 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 s'imparteixen ensenyaments del règim general del sistema educatiu).	1.200 a 1500
40.3	(Persona que ha fet l'ofertament) Mantenir relacions sexuals de pagament a l'espai públic.	fins a 1.200
40.3	(Persona que ha fet la demanda) Mantenir relacions sexuals de pagament a l'espai públic.	1.500,01 a 3.000
CAP.6 NECESSITATS FISIOLÒGIQUES		
44.1	Escopir als espais públics (<i>escopir i altres fets anàlegs</i>).	Fins a 300
44.1	Fer necessitats fisiològiques als espais públics (<i>orinar</i>).	Fins a 300
44.1	Fer necessitats fisiològiques als espais públics (<i>defecar</i>).	Fins a 300
44.2	Fer necessitats fisiològiques en espais concorreguts, espais freqüentats per menors, en monuments o edificis catalogats o protegits.	750,01 a 1.500
CAP.7 CONSUM DE BEGUDES ALCOHÒLIQUES		
47.1	Consumir begudes alcohòliques als espais públics fora dels autoritzats amb envasos de vidre o de llauna.	30 a 100
47.1	Consumir begudes alcohòliques als espais públics fora dels autoritzats que causen molèsties a les persones que utilitzen l'espai públic i/o als veïns.	30 a 100

⁴⁹ Art. 36.11 LOPSC. Sanció: de 601 a 30.000.

⁵⁰ Art. 36.11 LOPSC. Sanció: de 601 a 30.000.

47.2	Llençar al terra o dipositar a la via pública recipients de begudes (<i>llaunes, ampolles, gots, o qualsevol altre objecte</i>).	Fins a 500
47.3	Consumir begudes alcohòliques als espais públics i alterar greument la convivència ciutadana	750,01 a 1500 ⁵¹
CAP.8 COMERÇ AMBULANT NO AUTORIZAT D'ALIMENTS, BEGUES I ALTRES PRODUCTES		
51.1	Venda ambulant sense autorització a l'espai públic de qualsevol tipus de producte.	Fins a 500 ⁵²
51.1	Venda ambulant sense autorització a l'espai públic de qualsevol tipus d'aliment o beguda.	Fins a 500 ⁵³
51.1	Col·laboració en l'espai públic amb els venedors ambulants no autoritzats (<i>facilitar-los gènere, vigilar, alertar presència dels agents de l'autoritat</i>).	Fins a 500
51.2	Compra o adquisició a l'espai públic de productes procedents de la venda ambulant no autoritzada.	Fins a 500
51.2	Compra o adquisició a l'espai públic d'aliments, begudes, procedents de la venda ambulant no autoritzada.	Fins a 500
CAP.9 ACTIVITATS I PRESTACIÓ DE SERVEIS NO AUTORIZATS. DEMANDA I CONSUM D'AQUESTS PRODUCTES		
51.1	Fer activitats i prestar serveis no autoritzats a l'espai públic (<i>tarot, vidència, massatges, tatuatges</i>).	Fins a 500
51.1	Col·laborar en l'espai públic amb qui du a terme activitats o presta serveis no autoritzats a l'espai públic (<i>vigilar, alertar de la presència dels agents de l'autoritat</i>).	Fins a 500
51.2	Demandar, usar o consumir en l'espai públic activitats o serveis no autoritzats (<i>tarot, vidència, massatges, tatuatges</i>).	Fins a 500
CAP.10 ÚS IMPROPI DE L'ESPAI PÚBLIC		
59	Fer ús impropis dels espais públics i dels seus elements de manera que impedeixi o dificulti que la resta d'usuaris els puguin utilitzar o gaudir-ne.	Fins a 500
59	Acampar a les vies i als espais públics (<i>instal·lació estable en aquest espai, o en tendes de campanya</i>).	Fins a 500
59	Acampar a les vies i als espais públics en vehicles estacionats (<i>autocaravanes, caravanes o qualsevol altre tipus de vehicle</i>).	Fins a 500
59	Dormir als espais públics.	Fins a 500
59	Utilitzar els bancs i els seients públics per a usos diferents als quals estan destinats.	Fins a 500
59	Rentar-se o banyar-se a les fonts, als estanys o similars.	Fins a 500
59	Rentar roba a les fonts, als estanys, a les dutxes o similars.	Fins a 500
CAP.11 ACTITUDS VANDÀLIQUES EN L'ÚS DEL MOBILIARI URBÀ. DETERIORAMENT DE L'ESPAI URBÀ		
63.1	Conductes vandàliques, agressives o negligents en l'ús del mobiliari urbà amb risc o perill per a la salut i la integritat física de les persones o dels béns.	1.500,01 a 3.000
63.2	Actes de deteriorament greu o destrosses dels espais públics o de les	750,01 a 1.500

⁵¹ Art. 37.17 LOPSC. Sanció: de 100 a 600€.

⁵² Art. 37.7 LOPSC. Sanció: de 100 a 600€.

⁵³ Art. 37.7 LOPSC. Sanció: de 100 a 600€.

	seves instal·lacions o elements, siguin mobles o immobles, no derivats de les alteracions de la seguretat ciutadana.	
CAP.12 ALTRES CONDUCTES QUE PERTORBEN LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA. Zones naturals i espais verds. Platges		
67.1	No respectar les indicacions o les senyalitzacions sobre les condicions i els llocs destinats a banyar-s'hi (<i>platges</i>).	750,01 a 1.500
67.1	No respectar les indicacions o les senyalització de les banderes (<i>verda, groga, vermella</i>).	750,01 a 1.500
67.1	Banyar-se als espigons i en altres zones senyalitzades en les quals no es permès banyar-s'hi o el pas, hi està restringit (<i>platges</i>).	750,01 a 1.500
67.2	Utilitzar sabó o altres elements d'higiene a les dutxes públiques de les platges.	Fins a 500
CAP.12 ALTRES CONDUCTES QUE PERTORBEN LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA. NUDISME⁵⁴		
74.ter.1	Anar despullat o gairebé despullat * als espais públics (llevat d'autorització en llocs concrets). ⁵⁵	300 a 500
74.ter.2	Transitar o estar-se en els espais públics únicament en banyador o peça de roba similar * (llevat a les piscines, platges o els altres llocs on sigui habitual). Aquesta prohibició no és d'aplicació als passejos marítims ni als carrers o vies immediatament contigües a les platges o amb la resta del litoral ⁵⁶ .	120 a 300
CAP.12 CONDUCTES OBSTRUCCIONISTES A LES TASQUES DE CONTROL, INVESTIGACIÓ O SANCIO EN ELS ÀMBITS DE LA CONVIVÈNCIA I EL CIVISME		
79.1.a	Negativa o resistència a les tasques d'inspecció o control.	1.500,01 a 3.000 ⁵⁷
79.1.b	Negativa o resistència a subministrar dades o a facilitar la informació que demanen els agents que duen a terme tasques d'inspecció o de control	
79.1.c	Subministrar informació o documentació falsa, inexacta o incompleta o que indueixi a error	1.500,01 a 3.000 ⁵⁸
79.1.d	Incomplir les ordres o els requeriments específics que formulin els agents	1.500,01 a 3.000 ⁵⁹

⁵⁴ Vigent des de 13/05/11.

⁵⁵ Modificació efectuada per STS de 23/315 (publicat a BOP 18/6/15).

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Art. 36.6 LOPSC. Sanció: de 601 a 30.000.

⁵⁸ Art. 36.6 LOPSC. Sanció: de 601 a 30.000.

⁵⁹ Art. 36.6 LOPSC. Sanció: de 601 a 30.000.