

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA AL DRET AL MEDI AMBIENT (PARCS, JARDINS I PLATGES)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 19 de setembre de 2023 el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Amb motiu de la petició d'un qual definitiu al carrer d'Amèrica, del Districte d'Horta-Guinardó, va ser necessari retirar un arbre de la vorera. Aquest arbre corresponia al patrimoni natural de l'Ajuntament de Barcelona.
- La quantia total per la retirada de l'arbre va ser de 3.269,36 €, import que va assumir el ciutadà i que considerava totalment desproporcionat.
- Els costos que se li van imputar corresponien a les tasques de retirada, reposició, implantació d'un nou arbre i reg d'implantació, així com la valoració de l'arbre retirat.
- El ciutadà manifestava desconèixer quan i on es plantaria el nou arbre en qüestió ni com es duria a terme el sistema de reg que s'ha facturat per un període corresponent a quatre anys. Quan va demanar la justificació d'aquests imports als responsables municipals, només se'l va informar que es tractava de condicions imposades per l'Ajuntament.

##### Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se **a l'Institut Municipal de Parcs i Jardins** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 4 d'octubre de 2023, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa. En data 8 d'abril de 2024, es va sol·licitar una ampliació de la informació facilitada.

## Resposta dels òrgans afectats

En dates 23 de novembre de 2023 i 14 de maig de 2024, es va rebre la informació sol·licitada.

## CONSIDERACIONS

### 1. Informació massa genèrica

Abans de res, des d'aquesta Sindicatura es vol manifestar que la informació facilitada en els informes de resposta és genèrica i, com veurem, hi manca informació.

La queixa formulada es fonamentava, essencialment, en la manca d'informació respecte dels criteris de baremació i càlcul dels costos imputats al ciutadà. Tot i que des d'aquesta institució vam demanar aquesta informació concreta a l'òrgan supervisat, **no se'ns ha facilitat una resposta detallada** al respecte. Per aquest motiu, es fa difícil discernir si s'ha actuat correctament en el cas concret, alhora que no es correspon amb el deure de col·laboració amb la Sindicatura ni amb els principis d'actuació d'una bona administració.

En conseqüència, **es recorda a l'Institut Municipal de Parcs i Jardins** (en endavant, l'Institut) **l'obligació dels òrgans municipals, d'acord amb el que estableix la base III, apartat 3 del Reglament de funcionament de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, d'aportar dades, expedients i, en general, tota la documentació necessària perquè pugui dur a terme les seves actuacions de supervisió.**

### 2. El patrimoni verd de Barcelona

Considerem important esmentar que preservar la biodiversitat de la ciutat és essencial per protegir la salut de les persones, cuidar el medi ambient i afrontar el canvi climàtic. Per tant, la responsabilitat de protegir la natura —i especialment la de les ciutats— és una obligació compartida entre els poders públics i la ciutadania.

Els arbres de les ciutats i la seva vegetació no només fan que l'espai públic sigui un lloc més amable i més colorit, sinó que ens aporten ombra i frescor en un moment de canvi dels patrons climàtics que està comportant un augment significatiu de les temperatures.

A més, encara que no resulti tan perceptible, els arbres contribueixen a la retenció de pols i purifiquen l'aire que respirem. Els arbres, juntament amb els parcs i els jardins, són el patrimoni verd de la ciutat, allò que també la fa reconeixible. Un patrimoni valuós del qual cal tenir cura per assegurar-ne la preservació i millora.

### 3. Base normativa

L'article 102 de la Carta municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, disposa que l'Ajuntament de Barcelona, dins l'àmbit de les seves competències i amb un compromís de ciutat sostenible, ha de formular i mantenir polítiques dirigides a la preservació, la restauració i la millora del medi ambient urbà i natural. En particular, ha d'assegurar la bona qualitat de l'aigua i de l'aire; un nivell de soroll adequat, segons les recomanacions internacionals; la qualitat de l'espai urbà; el manteniment i la promoció de la salut pública; la minimització, la reutilització, la recollida selectiva, el reciclatge i el tractament de residus municipals; l'estalvi i l'ús eficient i eficaç de l'energia; la gestió eficient dels recursos naturals, i també la defensa i la protecció dels animals.

Els articles 4 i 25.2.b de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, donen cobertura jurídica a la potestat municipal per regular el medi ambient mitjançant l'Ordenança de medi ambient de Barcelona.

L'Ordenança de Medi Ambient de Barcelona (en endavant, OMA) es va aprovar al Plenari del Consell Municipal, en sessió de 25 de febrer de 2011 i es va publicar al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* el 2 de maig de 2011. El capítol 2 del títol 7 de l'OMA regula la conservació dels espais verds.

La repercussió del cost de l'execució material de la retirada de l'arbre se sustenta en l'article 48 de l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles. Aquest article disposa que els límits del dret de gual estaran situats a més d'un metre dels arbres i del mobiliari urbà. Si cal, podrà efectuar-se'n el trasllat, amb una autorització prèvia, a **càrrec de la persona sol·licitant**.

En tot cas, cal dir que el ciutadà promotor de la queixa no qüestionava els costos de retirada de l'arbre ni tampoc la valoració que, d'acord amb la Norma Granada<sup>1</sup>, es va assignar a l'arbre que es va haver de retirar, que pertanyia a l'espècie *Styphnolobium japonicum* de segona categoria.

Tanmateix, el ciutadà **no estava conforme** amb la manca d'informació relativa a aquests costos ni amb el fet d'haver d'assumir tant el cost de plantació d'un arbre, com el del seu reg durant quatre anys.

### 4. La factura municipal

---

<sup>1</sup> La Norma Granada és un mètode de valoració ornamental d'arbrat, palmeres i arbustos. S'ha d'aplicar obligatòriament en nombroses administracions espanyoles i s'ha assumit com a idoni en la jurisprudència.

El pressupost relatiu a les feines de retirada d'arbrat de segona categoria (codi 0212902AR) amb motiu del qual definitiu al carrer d'Amèrica de Barcelona, i que es va fer arribar a l'interessat, era el següent:

CONCEPTE	UNITATS	PREU UNITAT	TOTAL
<b>Costos de retirada</b>			
Transplantament o retirada d'arbre de 2ª categoria. Inclou càrrega de farda sobre camió, transport a abocador autoritzat i cànon d'abonament	1	715,49 €	715,49 €
<b>Costos de reposició</b>			
Subministrament de terra adobada (20% <i>terra vegetal</i> , 30% fibra de coco, 10% argiles i 40% sauló, 1 kg/m <sup>3</sup> adob alliberació lenta 6M, 1 kg/m <sup>3</sup> agrosil, 1 kg/m <sup>3</sup> hidrogel fi) en <i>big bag</i> , aptes per a la plantació d'arbrat subministrada en <i>big bag</i> i estesa amb mitjans manuals.	1	14,88 €	14,88 €
Plantació d'arbrat fins a 20-25 cm de perímetre presentat en contenidor.	1	200,73 €	200,73 €
Asprada d'arbrat fins a 30 cm de perímetre. Inclou dos aspres, un travesser i cinta tipus Michelin.	1	32,57 €	32,57 €
<b>Costos d'implantació</b>			
Reg d'implantació d'arbrat (4 anys)	1	1.222,54 €	1.222,54 €
Pressupost d'execució material			2.186,21 €
IVA 21%			459,10 €
<b>Subtotal execució material</b>			<b>2.645,31 €</b>
Valoració total segons Norma Granada <sup>(1)</sup> (exempta d'IVA).			624,05 €
<b>Total pressupost pel peticionari</b>			<b>3.269,36 €</b>

L'article 72-3.2 de l'OMA diu:

Els elements vegetals que per a l'execució de les obres s'hagin de remoure o suprimir i **es puguin trasplantar amb possibilitats de supervivència** podran ser lliurats a l'organisme municipal competent per tal que els pugui replantar en un lloc adequat. El cost d'aquest trasllat anirà a càrrec del propietari del sòl.

L'article 73-3,3 de l'OMA diu:

**Quan no sigui sostenible el trasllat d'un element vegetal d'estrat arbori o no sigui possible el manteniment del mateix nombre i tipus d'elements vegetals existents**, dins del mateix àmbit o en un altre de la ciutat, el propietari **haurà de preveure una indemnització econòmica per la seva pèrdua a favor de l'Ajuntament**. La valoració es realitzarà d'acord amb la Norma Granada en la versió indicada a l'article 74-8. En cas que el projecte de la reforma contempli la replantació de nova vegetació, el seu valor Norma Granada es detraurà del valor del valor Norma Granada de la plantació que s'elimina. En cas que la nova plantació no cobreixi el valor de la plantació destruïda caldrà que aboni la diferència.

Doncs bé, del contingut d'aquest pressupost i, més concretament, dels apartats "Costos de reposició" i "Costos d'implantació" es pot despendre raonablement que l'arbre retirat **serà efectivament substituït per un arbre nou**. Així doncs, s'estableix la indemnització de l'article 73-3.3 (624,05 €) i, a més, es cobren costos de reposició (248,18 €) i del reg d'implantació d'arbrat durant quatre anys (1.222,54 €).

La resposta de l'Institut indica que el pressupost lliurat al ciutadà acredita **la no sostenibilitat del trasllat o la impossibilitat de manteniment de l'arbre retirat**.

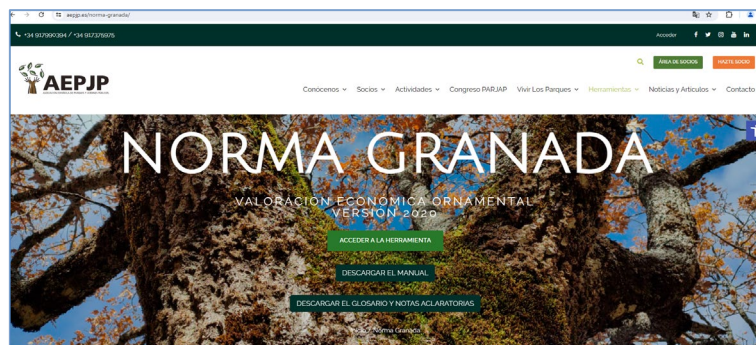
Des d'aquesta institució discrepem del parer municipal. La informació facilitada a la Sindicatura afegeix que, atenent l'espècie de l'arbre, l'edat, el seu perímetre i les seves dimensions, no era possible dur a terme un trasplantament amb garanties. **Aquestes explicacions no consten al pressupost que es va lliurar al ciutadà.**

## 5. La valoració de l'arbre eliminat (Norma Granada)

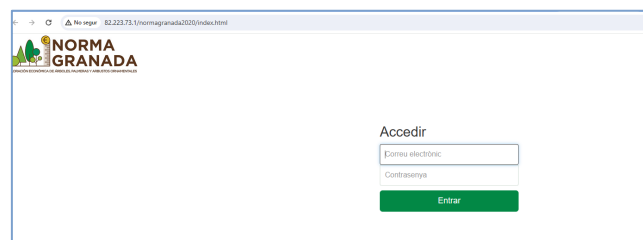
Aquesta Sindicatura ha preguntat a l'Institut si s'ha donat compliment al que disposa l'article 74-8.5 de l'OMA, relatiu a la Norma Granada, que diu: "L'Ajuntament de Barcelona donarà publicitat de la Norma Granada i s'aplicarà d'acord amb la Instrucció d'alcaldia que es dictarà a aquest efecte".

Responen que la valoració de l'arbre que es va eliminar es va fer d'acord amb la **Norma Granada**. Exposen que aquesta norma és un document de referència elaborat per l'Asociación Española de Parques y Jardines Públicos, que és l'entitat que l'aprova i l'actualitza periòdicament. **Diuen que es pot consultar aquest document al web d'aquesta associació.** L'Ordenança de medi ambient fa referència a aquest document per fer les valoracions.

Doncs bé, la pàgina web de l'Asociación Española de Parques y Jardines Públicos <https://www.aepjp.es/norma-granada/> és la següent:



I si cliquem a "Acceder a la herramienta" ens retorna la informació següent:



Sembla que l'eina de les valoracions no és de lliure accés per a la ciutadania i que cal fer-se soci per poder accedir-hi. Tot i que és evident que aquesta pàgina web no depèn de l'Ajuntament de Barcelona, el que **no es pot sostenir és que "aquest document es pot consultar al web de l'associació"**. A més, no consta que s'hagi informat el ciutadà dels paràmetres tècnics i científics que han donat lloc a la valoració de l'arbre eliminat.

**Tampoc no se'ns dona resposta** a si s'ha donat, o no, compliment a l'obligació municipal de donar publicitat de la Norma Granada ni si s'ha dictat la Instrucció d'alcaldia de com aplicar-la.

Tenint en compte aquesta omisió i que des d'aquesta Sindicatura hem consultat les bases de dades municipals i no hem pogut trobar ni la publicitat de la norma ni la instrucció per aplicar-la, **podem inferir que no s'ha donat compliment al que disposa l'article 74-8.5 de l'OMA.**

En aquest punt convé recordar que el **principi de transparència** és un principi general que ha de presidir el funcionament de l'Administració pública, tal com es recull a l'article 13 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. A més, la transparència en l'activitat pública és un dels pilars bàsics de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquesta regulació entén la **transparència com una obligació a càrrec de l'Administració**, que ha de facilitar la informació sobre dades i continguts de naturalesa diversa de manera proactiva, és a dir, sense la necessitat de demanar-ho expressament.

No podem oblidar que **la transparència administrativa és una part indissociable del dret a una bona administració** contingut, també, a l'article 41 de la Carta de drets de la Unió Europea.

En conclusió, des d'aquesta Sindicatura considerem que per donar compliment a l'obligació de transparència cal que l'Institut **faci pública la Norma Granada i es dicti la Instrucció d'alcaldia per a la seva aplicació.**

## **6. La plantació d'un nou arbre**

En aquest punt, l'informe municipal de 23 de novembre de 2023 deia:

La nova plantació es planifica per la propera època de plantació, és a dir, durant els mesos de novembre a febrer, sempre que no existeixin restriccions de sequera o altres restriccions i es planti en ubicacions properes a l'arbre retirat.

Atesa la poca concreció de la resposta, aquesta Sindicatura va demanar més informació respecte de si s'havia fet aquesta plantació, a on i si se n'havia informat el ciutadà, que havia satisfet els imports perquè es dugués a terme.

Tampoc no hem rebut resposta a aquesta qüestió. Desconeixem si s'ha fet o no aquesta nova plantació o si hi ha previsió de fer-la. A més, ens comuniquen que la notificació de noves plantacions no es fa d'ofici i que, si el ciutadà fa una sol·licitud expressa, se li facilitarà la informació.

Des d'aquesta institució entenem que **aquesta manera de procedir és radicalment contrària al principi de bona administració**: no es pot cobrar al ciutadà un servei de reposició i implantació, i ni tan sols tenir la deferència de comunicar-li proactivament de quina ha estat la nova plantació efectuada o, si no s'ha fet encara, quina ha estat la raó que ho motiva. No oblidem que el ciutadà ha satisfet una quantitat important de diners perquè l'Institut faci aquesta nova plantació i té el dret de saber si s'ha dut o no a terme i en quines condicions.

Cal recordar que el contingut del dret a la bona administració s'estableix al paràgraf segon de l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, segons el qual totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, **i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.**

La **bona administració com a dret** i principi està recollida implícitament a la Constitució espanyola en el seu articulat; principalment a l'article 103, quan es refereix als principis d'actuació de l'Administració: l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al dret.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 14 de maig de 2019 diu que a l'Administració li és exigible "[...] una conducta prou diligent per evitar definitivament les possibles disfuncions derivades de la seva actuació, pel fet que així ho exigeix el principi de bona administració, que no s'atura en la mera observança estricta de procediment i tràmits, sinó que va més enllà i reclama la plena efectivitat de garanties i drets reconeguts legalment i constitucionalment al contribuent."

El Tribunal Suprem, en la seva Sentència de 27 de març de 2019, també aborda el deure de motivació de les decisions de l'Administració com a manifestació del principi de bona administració. Considera que l'obligació de motivar no s'ha establert només

com a garantia del dret de defensa, sinó que tendeix a assegurar la imparcialitat de l'Administració i l'observança de les regles que disciplinen l'exercici de les potestats que se li han atribuït. Així mateix, **la motivació de les decisions administratives ha d'acreditar que s'adopten amb objectivitat i de manera congruent amb les finalitats d'interès públic que justifiquen l'actuació administrativa**, prenent en consideració totes les circumstàncies que formen la realitat fàctica i jurídica subjacent (Sentència de 3 de novembre de 2015).

I alguna sentència, com la del 4 de desembre de 2014, arriba a parlar de la qualitat de la motivació: reclama que ha de ser suficient i rebutja la motivació inconsistent, mancada de justificació, productora d'indefensió, deliberadament críptica i capritxosa.

## **7. L'import cobrat en concepte de reg de la nova plantació**

En aquest punt l'Institut informa que el cobrament de les despeses de reg durant quatre anys es fa perquè és el període de reg mínim que tècnicament s'estima per garantir la supervivència de l'arbre en condicions normals. El càlcul s'efectua tenint en compte els costos personals i materials del reg i les freqüències anuals, que varien en funció de l'època de l'any (amb una major freqüència a l'estiu i una menor freqüència a l'hivern) durant els primers quatre anys. Respecte a la plantació es tenen en compte els costos dels materials, la mà d'obra i els vehicles.

Ja hem comentat en els apartats precedents que, **si el ciutadà rep la informació a la qual des d'aquesta Sindicatura considerem que hi té dret**, pot entendre les decisions municipals.

Com hem dit en altres ocasions, la manca d'informació que hi ha hagut en aquest cas pot condicionar la percepció de la qualitat del servei i de la transparència administrativa. És evident que no sempre és possible donar a la ciutadania una resposta que satisfaci les seves expectatives, però el que sí que és necessari és facilitar una explicació que es correspongui amb les actuacions que s'han fet.

No podem perdre de vista que l'accés a l'Administració és la porta d'entrada per a l'exercici de drets i deures de les persones administrades. A més, la proximitat a la ciutadania està garantida pels principis generals que es recullen en l'article 3 de la Llei 40/2015 de règim jurídic del sector públic. La comunicació, doncs, és una eina fonamental perquè totes les persones tinguin una millor comprensió del funcionament de l'Administració i, d'aquesta manera, fer-la més propera a la ciutadania.

En resum, els **principis de bona administració** i d'eficàcia dels serveis públics, també recollits a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, impliquen disposar d'una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat i respecti, alhora, els drets i els interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes d'una manera àgil i eficaç.



Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta, en l'article XXIII, en referència amb l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, que les autoritats locals han de garantir l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries.

## **DECISIÓ**

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Institut Municipal de Parcs i Jardins no ha estat eficaç per garantir el dret a una bona administració.**

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

- **Advertir a l'Institut Municipal de Parcs i Jardins** que té l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.
- **Recomanar a l'Institut Municipal de Parcs i Jardins** que es facin els tràmits necessaris per donar compliment al que disposa l'article 74-8.5 de l'OMA.
- **Recomanar a l'Institut Municipal de Parcs i Jardins** que informi proactivament el ciutadà promotor de la queixa de quina ha estat la nova plantació efectuada o, si no s'ha fet encara, quina ha estat la raó que ho motiva.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.