

Exp.: 14O000002-MS

DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A L'ACTUACIÓ D'OFICI SOBRE L'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC DE LA CIUTAT DE BARCELONA

TRAMITACIÓ

- Es proposa l'obertura de la present actuació d'ofici per tal de conèixer quina és l'actuació, els criteris i els principis de l'actuació municipal en aquest àmbit tant pel que fa a la justificació de l'ocupació de l'espai públic, com les condicions econòmiques en benefici de la comunitat en què es produeix.
- Al gener de 2014 la síndica de greuges va acordar l'obertura de la present actuació d'ofici i va designar com a assessor el senyor Manuel M. Sanz.
- S'ha demanat informació a les denominades, en aquell moment, Àrea d'Hàbitat Urbà, Àrea de Presidència, Règim Interior, Seguretat i Mobilitat.
- Un cop rebuda la resposta de les esmentades dependències municipals i tenint una altra informació a l'abast de l'oficina de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, l'assessor emet un informe proposat amb les consideracions següents:

CONSIDERACIONS

Justificació de l'obertura de l'actuació d'ofici

El territori urbà, format pels carrers, les places, els parcs, les voreres, els passejos, a més de constituir una part essencial de la imatge singular de la ciutat, és l'espai comú que la ciutadania utilitza per desplaçar-se, realitzar algunes activitats i gaudir de moments d'oci. L'espai públic, entès en aquest cas com aquell que no és destinat a la circulació rodada, actua com a escenari d'expressions de civilitat, d'integració social, de trobada, de conversa, de festa, de mercat. A l'espai públic es fa la ciutat i ajuda a disposar d'una consciència col·lectiva.

L'espai públic urbà també suporta instal·lacions de diversos tipus, la majoria d'elles necessàries per al funcionament de la ciutat i la prestació de serveis: enllumenat públic, mobiliari urbà de tot tipus, arbrat, serveis per als transports públics...

També suporta activitats econòmiques tradicionals estables, com els quioscos de venda de premsa, venda de loteria i vetlladors de locals de restauració, o temporals, com fires, mercats setmanals o exposicions i promocions de temàtica diversa.

La regulació i el control de l'espai públic pertany a l'Ajuntament, que ha de vetllar per un ús racional d'aquest, preservar-ne la condició d'espai públic a disposició de la ciutadania i evitar-ne un ús excessiu i exclouent a favor d'activitats de discutible interès general.

La preservació del bon ús de l'espai públic i el seu règim d'aprofitament és objecte de regulació supramunicipal mitjançant el Reglament de patrimoni dels ens locals, al qual han de subjectar-se tots els ajuntaments, sense perjudici de la normativa d'àmbit municipal que es pugui dictar. Trets bàsics, entre d'altres, del seu règim d'ús i d'aplicació general són la discrecionalitat per part del municipi en l'autorització de la seva ocupació, el caràcter *a precari* d'aquestes autoritzacions i el possible establiment d'un preu públic per l'ús privatiu del bé comú.

Des de fa un temps, s'observa un increment de l'ús privatiu de l'espai públic, fet que respon a diferents motius. Un és l'entrada en vigor de la prohibició de fumar a l'interior dels locals d'oci, cosa que ha provocat un important increment de les demandes de llicència per disposar de vetlladors a la via pública i que romanen fixos al llarg de l'any. També s'observa un increment de les activitats lúdiques a la via pública. Com a exponent significatiu d'aquest fet s'esmenta la instal·lació d'una gran carpa a la plaça Catalunya durant les festes nadalenques que alberga una pista de gel, i darrerament, i per mitjà de la queixa presentada per una ciutadana, s'ha tingut coneixement de la instal·lació d'uns contenidors al passeig Lluís Companys que alberguen una activitat comercial de microdistribució de mercaderies.

En conjunt, es pot tenir la percepció que es produeix una ocupació excessiva de l'espai comú en benefici d'interessos particulars, espai comú que cal preservar en benefici del conjunt de la ciutadania.

L'espai públic com a suport de serveis públics

Determinats serveis públics de prestació obligatòria per l'Ajuntament necessàriament han de ser-hi, a la via pública. És així en el cas de l'enllumenat públic, els semàfors, els senyals de circulació i d'informació, les marquesines de les parades d'autobús, els accessos al ferrocarril metropolità, elements de ventilació, parquímetres, armaris que contenen aparells elèctrics, papereres, bústies de correus. Hi ha altres serveis que és convenient que l'Ajuntament presti i sense els quals no es pot concebre la ciutat: bancs i cadires, pilones, fonts públiques, cabines de lavabos, arbrat, monuments i elements escultòrics, elements de jocs infantils, suports de publicitat.

No es qüestiona la idoneïtat d'aquests elements a la via pública atesa la seva funció d'interès general o el seu caràcter ornamental. El que s'espera de l'actuació municipal amb relació a aquests és que en garanteixi el bon funcionament i manteniment, que el disseny sigui funcional i de qualitat estètica, que siguin segurs i que el seu emplaçament a l'espai públic sigui racional i no compliqui els recorreguts dels vianants. Per tal d'assegurar que això és així l'Ajuntament disposa de la Instrucció de l'Alcaldia de data 17 de març de 2011 relativa als elements urbans de la ciutat de Barcelona, que preveu la creació de la Comissió d'Elements Urbans.

L'espai públic com a suport d'activitats lúdiques i d'altres d'iniciativa privada

L'espai públic també suporta altres elements físics vinculats amb més o menys intensitat a la prestació de serveis: quioscos de premsa, cabines de l'ONCE, cabines telefòniques, guinguetes de diferents tipus, expositors de fruita i flors, bastides, instal·lació de grues i tancaments per obres, filmacions al carrer, venda no sedentària, promocions comercials de diferents tipus i, ocupant una part important de l'espai públic no rodat, les terrasses vinculades als establiments de restauració. A més, cal tenir en compte la celebració puntual d'esdeveniments comercials, com fires al carrer i tot allò que es vincula a la celebració de festes tradicionals.

Ordinàriament les ocupacions de l'espai públic per a usos de tipus privat estan subjectes a una llicència municipal que es concedeix discrecionalment i en situació de possessió precària (articles 56 i 57 del Reglament de patrimoni dels ens locals de Catalunya i articles 37 i següents de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona).

Segons informa l'Ajuntament de Barcelona, a demanda de la síndica de greuges:

“Les activitats que es realitzen en un districte de Barcelona han de tenir el vist i plau del districte per la ocupació de l'espai públic i la llicència d'activitat, que es tramita en un únic document. Si fos el cas de realitzar-se l'activitat extraordinària en més d'un districte (activitats esportives, rues, celebracions culturals,...) l'organitzador rebria la llicència del districte més afectat per l'impacte de l'activitat i aquesta seria vàlida per a tota la ciutat.

(...) sinó existeix cap impediment legal o de mesures de seguretat i confort dels participants, o altres, l'Ajuntament de Barcelona, en el cas dels espais públics, donarà autorització per l'ocupació d'espai públic, amb caràcter discrecional.

Aquesta discrecionalitat ve motivada per l'interès general, per l'impacte en el territori, per les activitats que es realitzin en les immediacions de l'espai, per la regularitat d'ocupació d'aquell espai, per la càrrega de saturació o acumulació, per les molèsties derivades, etc.”

En aquest context d'actuació municipal, cal considerar inclosa la instal·lació d'una pista de patinatge sobre gel al centre de la plaça de Catalunya durant les festes de Nadal i Cap d'Any durant els darrers anys.

Resta doncs a la decisió discrecional del Districte i per tant del seu regidor o regidora la concessió de les autoritzacions per ocupar temporalment l'espai públic un cop avaluades les variables i circumstàncies enunciades.

Ocupacions singulars

Les terrasses i els vetlladors

L'ocupació de l'espai públic per terrasses d'establiments restauradors està subjecte, però, a un règim singular regulat a l'Ordenança de terrasses, aprovada pel Plenari del Consell Municipal del dia 20 de desembre de 2013. Tot i l'evident subjecció a llicència de l'ocupació de la via pública per les terrasses, l'esmentada Ordenança subratlla el seu caràcter discrecional quan diu al seu article 36 que:

“La mera concurrència dels requisits necessaris perquè l'ocupació per a l'ús de terrassa pugui ser autoritzada no atorga cap dret a l'obtenció de la llicència municipal de terrassa.

L'Ajuntament, considerant totes les circumstàncies reals o previsibles, té plena llibertat per atorgar o denegar, i també revocar, la llicència, i hi ha de prevaler l'interès general sobre el particular.”

Sens dubte, l'ocupació de l'espai públic per les terrasses i els vetlladors dels establiments dedicats a la restauració és la que quantitativament i qualitativament resulta més important i la que més conflictes pot ocasionar tant per l'ocupació de l'espai públic com per les molèsties que per soroll provoca en horari nocturn. Per la importància i l'envergadura del fenomen de les terrasses, aquest aspecte serà tractat de forma singular en una altra actuació d'ofici que té previst iniciar la síndica de greuges.

Els quioscos de premsa

Segons dades facilitades per l'Ajuntament, a l'inici de l'any 2014 a la ciutat hi havia 397 quioscos de premsa. El mes d'octubre d'aquell any n'havien estat retirats 32. Dels 365 restants, el 74 % restaven oberts, el 14 % pendents de ser retirats, un 8 % més havia estat retirat i un 4 % pendent d'adjudicació per concurs.

Durant l'any 2015 es farà una convocatòria per a l'adjudicació dels quioscos vacants que tinguin possibilitat de negoci i es retiraran de la via pública els que no resultin adjudicats, ni tinguin perspectives de futur.

L'activitat de venda de premsa mitjançant quioscos al carrer és i ha estat una activitat tradicional que en aquests moments es troba en transformació pels canvis tecnològics que es produeixen en els mitjans de comunicació escrits. Durant temps, els quioscos sense activitat han anat degradant-se i ocupant l'espai públic, ja sigui per abandonament de l'activitat o esperant un traspàs que no es produïa o per pur abandonament de les persones titulars d'aquests. De la resposta facilitada per l'Ajuntament, es desprèn que s'està ordenant aquest sector de manera que es recupera espai per a l'ús públic i es dignifica el paisatge urbà.

Lavabos públics

De la informació facilitada per l'Ajuntament, no hi ha lavabos públics instal·lats als espais públics com a servei individual més enllà dels que existeixen vinculats a les guinguetes existents als parcs públics, jardins i zones de platja.

En el cas d'esdeveniments populars a la via pública, s'instal·len lavabos de cabina.

En conseqüència, tot i que hi ha una manca manifesta d'aquest servei d'accés públic, segons la informació facilitada per l'Ajuntament, no hi ha instal·lats lavabos públics a les zones urbanes més denses i concorregudes. En qualsevol cas, aquests sempre estan vinculats a una activitat principal, guingueta o equipaments públics, com biblioteques, mercats, centres cívics, casals de barri, centres esportius, etc.

Contenidors de recollida de residus urbans

La recollida de residus urbans a la ciutat de Barcelona es produeix mitjançant contenidors de recollida selectiva que s'instal·len de forma majoritària a la calçada dels carrers. Només a les zones del casc antic del Barri Gòtic i de Sarrià, la recollida és manual, la qual cosa representa l'1,93 % del total de la recollida de residus. Les bosses d'escombraries s'han de dipositar al carrer entre les 20 i les 22 hores.

Hi ha cinc tipus de contenidors presents a la via pública per a la recollida de residus: contenidors de rebuig, de restes orgàniques, de vidre, de paper, i d'envasos i plàstics.

L'extensió de la recollida selectiva i l'increment de contenidors per disposar d'un major volum de recollida i més proximitat als veïns i veïnes significa també més ocupació de l'espai públic.

La recollida pneumàtica, en part, evita l'ocupació de la via pública per a la recollida de residus urbans; es va començar a implantar l'any 1992 i actualment dona servei a una població de 52.000 habitants, per tant és del tot minoritària.

El Decret de la Generalitat de Catalunya 141/2012, sobre condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges, estableix que els edificis plurifamiliars a partir de 12 habitatges han de disposar d'un espai o cambra comuna. Els articles 64-1 i 64-2 de l'Ordenança municipal general del medi ambient urbà estableixen el següent:

“Els edificis destinats a habitatges particulars, els locals comercials i de serveis i altres establiments han de disposar d'un espai tancat de dimensions suficients per a l'emmagatzematge de residus que produeixen diàriament, així com dels elements de contenció corresponents als sistemes de recollida establerts en la zona en la qual s'ubica l'edifici o establiment.

En les edificacions construïdes abans de l'any 1978, cal habilitar l'espai per a deixalles als quals es refereix l'article anterior, si les condicions de prestació del servei de recollida això ho exigeixen, i llevat que comptin amb conductes d'ús comunitari per a la recollida pneumàtica.”

L'Ajuntament, en la resposta oferta a la síndica de greuges, afirma que en “els projectes per a nous edificis d'habitatge, es preveu, generalment en planta baixa, un espai reserva destinat a magatzem de contenidors i usos comunitaris tal com preveu l'Ordenança general de medi ambient urbà i el vigent Decret d'habitabilitat”.

L'aplicació d'aquests requisits significaria un alliberament progressiu de l'espai públic de contenidors però l'Ajuntament no ofereix informació sobre la vinculació real i efectiva d'aquest requeriment al sistema de recollida de residus, ni es fa cap esment sobre l'exigència o la possibilitat d'exigir l'habilitació d'un espai als edificis construïts abans de 1978.

Expositors comercials a la via pública

Les ordenances municipals d'ús de les vies i els espais públics de Barcelona, l'Ordenança del paisatge urbà i la d'establiments i centres de comerç alimentari preveuen l'autorització d'expositors de mercaderies que en part ocupin la via pública.

Les autoritzacions sempre són discrecionals i a precari i comunament estan destinades a expositors de comerços de floristeria i fruiteries.

Es pot autoritzar que aquests expositors se situïn a la façana dels edificis, i realment així es fa (article 47 de l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari), quan resulta que les terrasses i els vetlladors dels establiments de restauració han de deixar un espai lliure pels vianants entre la façana i la terrassa (article 11.1.a de l'Ordenança de terrasses). Aquestes ordenacions resulten contradictòries i poden ocasionar confusió entre els vianants i sobretot molèsties de desplaçament a les persones invidents.

L'Ajuntament no ha facilitat dades sobre altres ocupacions de la via pública, com són els quioscos de gelats i begudes o els de venda de loteries, i del nombre de celebracions d'esdeveniments comercials, de promoció o mercants no sedentaris.

Tampoc no s'ha obtingut informació, malgrat haver-se demanat, sobre els aparcaments de motocicletes sobre la vorera i el nombre de places d'estacionament reservades a persones amb mobilitat reduïda.

Valoració i conclusions

L'espai públic és el suport necessari del mobiliari urbà destinat a la prestació de determinats serveis públics municipals, així com d'activitats tradicionals, com quioscos

de premsa, de begudes, fires tradicionals, com podria ser la de Santa Llúcia o Sant Ponç, i cabines telefòniques, ara en procés de desaparició.

Hi ha la percepció, sobretot al centre de la ciutat, que s'ha incrementat l'ús de l'espai públic fins al punt que es dificulta el trànsit dels i les vianants i el seu ús cívic i relacional.

Quan es considera què és allò que pot contribuir a aquesta percepció, es constaten els fets següents: com a primera causa, un increment substancial de les terrasses i els vetlladors a la via pública a causa de la prohibició de fumar a l'interior dels locals i l'increment de la demanda per part del turisme i de la població local, la presència d'artistes de carrer, la celebració de noves mostres culturals o comercials que s'afegeixen a les tradicionals, com poden ser la de la festivitat de Sant Jordi i les festes nadalenques, la instal·lació –fins ara– a la plaça Catalunya d'una pista de gel, la instal·lació al passeig de Lluís Companys d'unes construccions temporals destinades a experimentar la posada en marxa d'un pla de microdistribució de mercaderies que sembla que adquireix la vocació de permanència.

Igualment, i en un altre rang d'ús intensiu de la via pública, i considerant la importància de l'activitat turística de la ciutat de Barcelona, cal tenir en compte la presència massiva de visitants que circulen per determinats carrers del centre de la ciutat ja sigui en grup o no i l'ús per part de la població visitant i per part de la població local de vehicles, com les bicicletes en grup, els denominats *segways* i darrerament la proliferació de patins elèctrics, vehicles que continuen utilitzant les voreres sense tenir en compte les limitacions d'amplada i de velocitat. En aquest sentit, creiem que cal revisar i fer complir les normes sobre circulació de bicicletes i especialment els denominats *vehicles de mobilitat personal* (VMP) i les variants tecnològiques que puguin aparèixer.

A les zones urbanes més allunyades del centre de la ciutat, l'increment de l'ocupació dels espais públics deriva també de l'increment de les terrasses, de les mostres comercials i artesanals, de les festes populars, la durada de les quals pot arribar fins a set dies amb la instal·lació d'escenaris i el tancament de carrers.

El conjunt de totes aquestes circumstàncies provoca la impressió que l'espai públic pateix un deteriorament tant en el seu manteniment com en l'ús cívic a què hauria d'estar destinat. Es constata un ús intensiu de l'espai públic no només per part de les iniciatives vinculades a interessos econòmics, sinó també per part d'activitats lúdiques que han tingut un fort increment.

L'Ajuntament està intervenint a ordenar i aconseguir un equilibri raonable de l'espai públic. Així ho demostra amb l'establiment d'un nou règim per a les terrasses i els vetlladors encara en temps de posada en marxa i possibles modificacions, i el treball d'eliminació o millor aprofitament de quioscos de premsa tancats o la revisió de la instal·lació temporal d'una pista de gel que ha ocupat durant els darrers anys tot el centre de la plaça de Catalunya.

Per contra, hi ha altres fets puntuals que, inclús des de la iniciativa pública, impliquen que es produeixi una ocupació de l'espai urbà de forma no prou justificada, al nostre entendre, i que, tot i que inicialment es projecten com una prova pilot temporal, el pas del temps les integra en el paisatge urbà ordinari.

Entenem que caldria una revisió de la durada de l'ocupació de l'espai públic amb motiu de la celebració de festes populars. Cal trobar un equilibri entre els legítims drets de gaudiment de les activitats lúdiques i el dret del veïnat més proper a gaudir d'una qualitat de vida digna sense que se'ls demani una tolerància excessiva per suportar molèsties extraordinàries.

En conseqüència emeto la següent

DECISIÓ

- **Recomanar** a l'Ajuntament el control rigorós del compliment, pel que fa a les terrasses i els vetlladors, de les condicions d'ocupació de l'espai públic, especialment els requisits de superfície d'ocupació permesa, el nombre de taules i el muntatge i desmuntatge dels elements accessoris.
- **Recomanar** que es vetlli per tal que els itineraris que segueixen els i les vianants als espais públics i especialment a les voreres tinguin un traçat el més directe possible i sense obstacles per tal que hi hagi un emplaçament raonable i planificat dels diferents elements del mobiliari urbà, bastides i d'altres. En aquest sentit, se suggereix que s'harmonitzi l'emplaçament de les terrasses i dels expositors autoritzats de floristeries i fruites i verdures ja que, segons la normativa municipal, les primeres han de situar-se fora de les façanes i els expositors a les façanes, encara que s'hagi d'arribar, si cal, a revisar l'oportunitat de continuar autoritzant els esmentats expositors a la via pública.
- **Recomanar** l'adequació de l'Ordenança d'ús de les vies i els espais públics, de l'Ordenança de vianants i vehicles i del Decret d'Alcaldia de 7 de maig de 2013 sobre les prescripcions de la circulació dels vehicles de mobilitat personal per tal d'harmonitzar les velocitats màximes admeses i adaptar les prescripcions a les característiques dels nous vehicles que vagin apareixent en el mercat.
- **Recomanar** la difusió de les condicions de circulació pels espais públics de les bicicletes i dels vehicles de mobilitat personal per tal que tant les persones usuàries d'aquests mitjans de transport com les que van a peu coneguin els seus drets i obligacions.
- **Recomanar** la revisió de les condicions d'atorgament dels llocs d'estacionament de vehicles reservats a persones amb problemes de mobilitat i a determinats col·lectius, com el personal de determinades institucions públiques i els diputats i diputades al Parlament de Catalunya, de tal manera que es persegueixi l'equitat en l'ús comú de l'espai públic.
- **Recomanar** que, en exercici de la potestat discrecional per a l'autorització de l'ocupació temporal de l'espai públic, l'Ajuntament apliqui criteris restrictius tenint en compte la necessitat social de l'activitat, la concentració d'autoritzacions a un mateix espai i temps, i que s'eviti la llarga permanència d'autoritzacions inicialment temporals.
- **Recomanar** a l'Ajuntament la prestació del servei de lavabos públics i que es consideri el seu emplaçament majoritari a les instal·lacions de lliure accés del Ferrocarril Metropolità.

Del resultat d'aquesta actuació d'ofici es donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari.

Per autorització de signatura:
L'adjunt

Marino Villa Rubio

Barcelona, 2 de novembre de 2015