

MEMÒRIA DEL PROJECTE NORMATIU DE MODIFICACIÓ DE L'ORDENANÇA SOBRE L'ÚS DE LES VIES I ELS ESPAIS PÚBLICS DE BARCELONA I L'ORDENANÇA REGULADORA DEL PROCEDIMENT SANCIONADOR

1. Marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició normativa.

Aquest projecte normatiu, s'emmarca en el següent esquema bàsic de fonts:

- a. Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- b. Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals, en desplegament del Decret legislatiu 2/2003, de 29 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
- c. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- d. Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat per Decret Legislatiu 2/2003 de 28 de abril.
- e. Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels ens locals de Catalunya, aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny. (ROAS).
- f. Reglament Orgànic Municipal.

2. Competència de l'Ajuntament sobre la matèria.

Primer.- L'Ajuntament de Barcelona, en la seva condició administració pública local de caràcter territorial té reconeguda la potestat reglamentària, (article 4.1a) Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del règim Local (en endavant LRBRL) i per l'article 8.1a) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant TRLMRLC), així com la plena capacitat jurídica per a la gestió de tota classe de béns, article 5 de la LRBRL i article 46 TRLMRLC, en el marc dels articles 79 i següents de la LRBRL i 199 i següents del TRLMRLC.

El marc jurídic esmentat ha estat objecte de desenvolupament legal i reglamentari per part de la Generalitat de Catalunya, tant pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària, com pel que fa a la gestió dels béns de qualsevol naturalesa.

Segon.- El Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens locals de Catalunya (en endavant ROAS), estableix que, d'acord amb les lleis i en l'àmbit de les seves competències, els ens locals poden establir normes d'aplicació general en el seu territori, que tindran la forma d'ordenances i reglaments. El ROAS estableix també el procediment per a la seva l'elaboració, tramitació, aprovació i, en el seu cas, modificació d'aquestes normes, d'aquestes disposicions de caràcter general.

3. Antecedents normatius. Justificació de la necessitat i oportunitat de la modificació de la disposició reglamentària,

3.1.- Antecedents normatius:

L'Ajuntament de Barcelona disposa en l'actualitat d'una Ordenança reguladora del procediment sancionador (en endavant, ORPS), aprovada definitivament per acord del Plenari del Consell Municipal en data 26 de març de 2010 ((Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, núm. 95 de 21 març de 2010) i també disposa d'una Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics (en endavant OUVEP), aprovada definitivament per acord del Plenari del Consell Municipal en data 27 de novembre de 1998 (Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, núm. 13, de 15 de gener de 1999), i modificada per acord del plenari del Consell Municipal de data 20 de juliol de 2001 (Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, núm. 194, de 14 d'agost de 2001).

3.2.- Justificació de la necessitat i oportunitat de la disposició reglamentària:

L'exercici de la potestat sancionadora municipal pel que fa a les relacions de subjecció especial en matèria patrimonial actualment resulta ineficient, atès que l'OUVEP determina l'aplicació del procediment sancionador ordinari regulat a l'ORPS, la qual cosa comporta una alta probabilitat de caducitat dels expedients sancionadors. A més, l'OUVEP qualifica tots els incompliments de les condicions de les llicències com a infraccions lleus i per aplicació de l'ORPS hi cap la possibilitat de reducció de la quantia de les sancions, cosa que comporta que en molts casos en aquells usos especials que emparen la realització d'una activitat econòmica de caire intensiu resulti més beneficiós incomplir les condicions establertes a la llicència que complir-les.

D'acord amb l'article 25 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP) a les relacions de subjecció especial en matèria patrimonial s'ha d'aplicar el que estableix la normativa patrimonial.

La Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, estableix un règim sancionador al títol IX, però aquest règim sancionador no té caràcter de legislació bàsica, i per tant no és d'aplicació als ens locals que tenen la seva pròpia normativa patrimonial.

El Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals (en endavant, RPEL), en desplegament del Decret legislatiu 2/2003, de 29 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, regula al capítol 7 de forma sintètica un règim sancionador o disciplinari en matèria patrimonial: l'article 174.4 estableix que per a la imposició de sancions s'ha d'aplicar la normativa específica que correspongui a les persones vinculades per una relació de subjecció especial, i l'article 176 estableix que la imposició de sancions, com les altres responsabilitats administratives, s'ha d'executar per via administrativa, amb audiència de la persona interessada.

L'article 56.3 de l'OUVEP va preveure, des de la seva aprovació, que els plecs de clàusules de les concessions de l'ús privatiu del domini públic havien d'incorporar un règim sancionador específic per tal de garantir el compliment de les obligacions de la persona concessionària.

Al contrari, els usos especials sotmesos a llicència van quedar disciplinats segons la pròpia OUVEP i sotmesos al procediment sancionador ordinari i en especial a l'ORPS. Però aquest sistema s'ha mostrat ineficient, especialment en els casos en què aquells usos especials emparen la realització d'una activitat econòmica de caire intensiu, ja que l'OUVEP tipifica com a lleus tots els incompliments de les condicions establertes en la llicència i els imports de les sancions econòmiques establertes a OUVEP no s'han modificat des del 14 d'agost del 2001; per aplicació de l'ORPS, a més, hi cap la possibilitat de reducció de la quantia de dites sancions i s'ha d'aplicar un procediment que amb molts tràmits allarga la seva durada.

Respecte de l'aplicació de l'ORPS a les relacions patrimonials, la Instrucció que fixa els criteris a seguir en l'aplicació de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador, aprovada el 22 de març de 2018 i publicada a la Gasetta Municipal el 17 d'abril de 2018, estableix que l'apartat 4 de l'article 2 cal entendre'l completat amb una referència, com a supòsit exclòs, a les relacions patrimonials, per tal que sigui concordant amb l'article 25.4 de la LRJSP.

La normativa patrimonial esmentada no estableix detalladament quin ha de ser el procediment per imposar les sancions o penalitats a les persones vinculades per una relació de subjecció especial, únicament l'article 176 del RPEL estableix que la imposició de sancions s'han d'executar per via administrativa amb audiència de la persona interessada. Cal tenir en compte que l'article 25.4 de la LRJSP exclou també de l'aplicació dels principis de la potestat sancionadora a les relacions regulades per la legislació de contractes del sector públic. Per tant, es pot considerar que el procediment aplicable per a la imposició de sancions en l'àmbit patrimonial a les persones vinculades per una relació de subjecció especial és assimilable al procediment establert en matèria de contractes del sector públic per imposar penalitats contractuals. En aquest sentit, la Sentència de la Secció 4a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem núm. 652/201 es posiciona en cassació respecte el procediment per a imposar penalitats contractuals. D'acord amb l'establert pel Tribunal Suprem, en matèria contractual no existeix un procediment específic, autònom o diferenciat per a la imposició de penalitats contractuals i, per tant, considera que és tràmit dins la fase d'execució del procediment contractual iniciat amb l'adjudicació del contracte i que no és aplicable el procediment ordinari previst a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. De forma similar, es pot considerar que en matèria patrimonial, i en concret en el RPEL, on tampoc existeix una regulació detallada del procediment per a la imposició de sancions en els casos de les persones vinculades per una relació de subjecció especial i on el control sobre els incompliments de les condicions establertes en les llicències d'ús comú especial o concessions demaniales forma part del procediment iniciat amb l'atorgament de la llicència, el qual no respon a la potestat sancionadora general, tampoc és aplicable tampoc el procediment sancionador ordinari.

D'acord amb la legislació actualment vigent i per tal de continuar amb el procés iniciat amb l'aprovació de la Instrucció que fixa els criteris a seguir en l'aplicació de l'ORPS, es considera que a les relacions de subjecció especial en matèria patrimonial, en cas d'incompliment de les obligacions de les persones o empreses que utilitzen especialment el domini públic, normalment determinades en les llicències o autoritzacions de tipus demanial, i especialment quan es tracta de suports a activitats econòmiques intensives, s'ha d'aplicar un procediment o tràmit disciplinari àgil però amb garanties, amb audiència a la persona interessada, i no el procediment sancionador ordinari. En coherència de l'anterior, cal modificar la redacció de l'article 2.4 de l'ORPS per excloure del seu àmbit d'aplicació les relacions patrimonials.

A més, es considera oportú modificar l'import de les sancions econòmiques i adaptar-lo als límits establerts a l'article 141 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

4. Finalitats i objectius que persegueix la disposició.

Aquesta disposició reglamentària té com a finalitats:

- Determinar que es pot establir un règim disciplinari en les bases d'atorgament de la llicència d'ús comú especial.
- Establir el règim de les llicències d'ús comú especial, similar a l'establert per les concessions.
- Establir que el règim sancionador de l'OUVEP, pel que fa a una infracció de caràcter lleu en relació als usos sotmesos a llicència (especial) o concessió (privatius), i en particular l'incompliment de les obligacions del títol corresponent, és supletori al règim sancionador específic que es pugui establir en el plec de clàusules de la concessió o en les bases d'atorgament de les llicències.
- Establir el procediment disciplinari a aplicar en els casos l'incompliment de les obligacions o les condicions de la concessió o llicència.
- Excloure de l'àmbit d'aplicació de L'ORPS les relacions patrimonials.
- Modificar l'import de les sancions econòmiques i adaptar-lo als límits establerts a l'article 141 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

5. Estructura de la modificació proposada

Respecte a l'OUIEP, la modificació proposada afectaria els articles següents:

- Es modifica la redacció de l'article 50.1, per tal de determinar que es pot establir un règim disciplinari en les bases d'atorgament de la llicència d'ús comú especial.
- S'afegeix un nou article 55 bis, per tal d'establir el règim de les llicències d'ús comú especial, similar a l'establert a l'article 56 per les concessions.
- Es modifica la lletra f de l'apartat 4 de l'article 63, per tal d'establir que el règim sancionador de l'OUIEP pel que fa a la infracció de caràcter lleu en relació als usos sotmesos a llicència (especial) o concessió (privatius), i en particular l'incompliment de les obligacions del títol corresponent, és supletori al règim sancionador específic que es pugui establir en el plec de clàusules de la concessió o en les bases d'atorgament de les llicències o en la pròpia llicència.
- Es modifica l'article 65, per tal d'actualitzar els imports d'acord amb els establerts a l'article 141 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- Es modifica la redacció de l'article 71, per tal d'establir el procediment disciplinari a aplicar en els casos l'incompliment de les obligacions o les condicions de la concessió o llicència.

Pel que fa a l'ORPS, la modificació proposada afectaria a l'apartat 4 de l'article 2, per tal d'excloure del seu àmbit d'aplicació les relacions patrimonials.

La Disposició derogatòria Única del projecte normatiu té previst derogar, genèricament, totes les disposicions contingudes a les ordenances municipals de Barcelona que contradiguin la present Ordenança de modificació de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics i de l'Ordenança reguladora del procediment sancionador.

6. Adequació de la modificació als objectius que es persegueixen.

La proposta de modificació puntual elaborada conté un text a incorporar a l'articulat de les vigents ordenances (OUIEP i ORPS) que s'estima idoni per aconseguir les finalitats i objectius ja descrits.

7. Avaluació dels efectes de la modificació, amb la finalitat d'evitar que es generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es pretenen assolir.

Aquesta regulació, no comporta cap nova obligació ni cap despesa innecessària o desproporcionada, respecte dels objectius d'interès general que pretén assolir. D'acord amb l'informe emès pel cap del Departament d'Administració de 12 de juliol de 2021, que consta a l'expedient, amb les modificacions abans esmentades no es preveu cap impacte en la despesa de l'Ajuntament perquè "aquestes modificacions no afectaran significativament al sistema de control, a la tramitació dels possibles expedients sancionadors derivats d'una infracció i no suposarà un increment de despesa, doncs s'utilitzaran els mitjans tècnics i personals ja previstos per l'Ajuntament i que formen part de l'estructura municipal".

8. Anàlisi d'impacte econòmic i social

La proposta és una regulació d'interès per la ciutadania en general, considerant que es tracta d'ajustar la normativa municipal a la realitat actual d'ocupació de l'espai públic. Amb aquest ajust tècnic-jurídic l'Ajuntament es dota d'eines més eficients per mantenir un espai públic més ordenat i habitable per la ciutat, sense que això repercuteixi econòmicament en el conjunt de la ciutadania.

Amb aquesta modificació s'agilitza el procediment sancionador per aquells operadors amb una relació de subjecció especial amb l'Ajuntament per l'ús comú especial o privatiu de l'espai públic, els quals, també poden veure incrementats els imports de les possibles sancions. Així però, cal tenir en compte que aquests increments només es faran efectius en cas d'incompliment i amb l'objectiu d'interès general de fer complir les normes municipals i garantir la convivència a l'espai públic. En aquest mateix sentit, la nova regulació afavoreix el desenvolupament d'activitats en un marc de lliure competència on els operadors que actuen amb estricte compliment de les normes no es puguin veure perjudicats per l'incompliment d'altres quan l'Administració no compta amb eines eficients per fer front a aquests incompliments.

L'impacte socioeconòmic se circumscriu a les persones titulars de llicències, i tot i que pot comportar una càrrega econòmica per aquestes persones, si cometen infraccions, això respon a l'exercici legítim de la potestat disciplinària de l'administració municipal per tal de preservar adequadament els interessos públics en la gestió del espais comuns. En tot cas, no representaria un impacte significatiu, ja que ha de ser proporcional a la importància de la infracció comesa.

9. Relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants.

No resultarà afectada cap disposició municipal, diferent de les modificades puntualment, que són les següents:

Article Primer.- Modificació de l'Ordenança de 27 de novembre de 1998 sobre l'ús de les vies i els espais públics.

L'Ordenança de 27 de novembre de 1998 sobre l'ús de les vies i els espais públics queda modificada en aquests termes:

Un.- Es modifica l'apartat 1 de l'article 50, que queda redactat de la forma següent:

“1. Les activitats o els usos autoritzats per llicència queden sotmesos al compliment de les condicions establertes a la legislació general, a aquesta Ordenança i a la pròpia llicència. El seu incompliment comporta la imposició de penalitats, inclosa la revocació de la llicència, d'acord amb el règim disciplinari establert en les bases d'atorgament de la llicència o en la pròpia llicència, sense perjudici de reposar els danys causats.”

Dos.- S'afegeix un nou article 55 bis, amb la redacció següent:

“Article 55 bis. Règim de les llicències d'ús comú especial del domini públic

1. La transmissió de les llicències d'ús comú especial requereix l'autorització municipal prèvia, sempre que no s'hagi prohibit expressament la transmissió en les bases d'atorgament de les llicències o en la pròpia llicència.

2. La llicència d'ús comú especial ha d'incorporar les obligacions que es derivin de la legislació general, de les bases d'atorgament de la llicència o del propi acte d'atorgament de la llicència. Les bases d'atorgament o la pròpia llicència han d'incorporar un règim disciplinari que contingui les penalitats que es poden imposar per tal de garantir el compliment de les obligacions i les condicions de la llicència per part de la persona titular d'aquesta, prèvia audiència a la persona interessada. Aquest règim disciplinari ha de respectar el principi de proporcionalitat en funció de l'ús comú especial de què es tracti.”

Tres.- Es modifica la lletra f de l'apartat 4 de l'article 63, que queda redactat de la forma següent:

“f. Incomplir les condicions o les obligacions que s'estableixen a l'Ordenança en relació als usos especials o als usos privatis, sense perjudici de les penalitats previstes en el plec de clàusules de la concessió o en les bases d'atorgament de la llicència o en la pròpia llicència.”

Quatre.- Es modifica l'article 65, que queda redactat de la forma següent:

“1. Les sancions a les infraccions tipificades a aquest article són les següents:

- a. Les infraccions lleus se sancionaran amb multes de fins a 750 euros.
- b. Les infraccions greus se sancionaran amb multes de fins a 1.500 euros.
- c. Les infraccions molt greus se sancionaran amb multes de fins a 3.000 euros.”

Cinc.- Es modifica la redacció de l'article 71, que passa a tenir la redacció següent:

“1. Sense perjudici de les especificitats establertes en aquesta Ordenança o en la legislació sectorial, el procediment sancionador aplicable serà el que, amb caràcter general, tingui establert l'Ajuntament de Barcelona, tret que es tracti de sancionar infraccions de competència de la Generalitat o de l'Estat, en els quals casos s'aplicarà el procediment aprovat per aquestes administracions.

2. El procediment previst en l'apartat 1 no és aplicable a la imposició de penalitats en matèria d'incompliment de les condicions o obligacions dels usos especials o privatis, les quals s'han d'imposar prèvia audiència a la persona interessada.”

Article Segon.- Modificació de l'Ordenança de 26 de març de 2010 reguladora del procediment sancionador.

L'Ordenança de 26 de març de 2010 reguladora del procediment sancionador queda modificada en aquests termes:

Un.- Es modifica l'apartat 4 de l'article 2, que queda redactat de la forma següent:

“4. Resten exclosos de l'aplicació d'aquesta Ordenança els procediments sancionadors en matèria tributària, de règim disciplinari del personal al servei de l'Ajuntament, de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, i de les persones i entitats que estan vinculades a l'Ajuntament per una relació contractual o patrimonial. En tots aquests casos, els procediments sancionadors aplicables es regiran per les seves normes específiques. Tampoc no serà d'aplicació als procediments sancionadors tramitats en aplicació de l'ordenança municipal de mercats.”

10. Relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar tràmit d'audiència, en el seu cas.

De conformitat amb les disposicions legals vigents, no resulta preceptiu sotmetre al tràmit d'audiència les modificacions puntuals de les ordenances amb caràcter previ a la seva aprovació inicial. Es fa constar que no hi ha persones o entitats que tinguin drets o interessos afectats.

11. Procedència, si escau de sotmetre l'expedient a informació pública el projecte normatiu, abans de la seva aprovació inicial.

De conformitat amb les disposicions legals vigents, no resulta preceptiu sotmetre a informació pública la modificació puntual de l'ordenança amb caràcter previ a la seva aprovació inicial.

12. Documents seran objecte d'incorporació al Portal de Transparència.

Seran objecte d'incorporació al Portal de transparència els següents documents:

- a)** La present Memòria.
- b)** El text íntegre del Projecte normatiu de modificació de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics i l'Ordenança reguladora del procediment sancionador.



**Ajuntament
de Barcelona**

Dolors Ibañez
Canton - DNI

2021.07.19 09:40:48
+02'00'