

**CUANDO LA MULTA NO SE PUEDE PAGAR:
MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA SANCIÓN
ECONÓMICA PARA PERSONAS CON POCOS
RECURSOS EN LA CIUDAD DE BARCELONA**

Nerea Ávila Navas

20444266

Trabajo de Fin de Grado

Justicia Gratuita

Marta Bueno Salinas

Primer cuatrimestre 2025-2026

Resumen: El presente Trabajo de Fin de Grado analiza en profundidad el modelo de medidas alternativas a la sanción económica (MASE) desarrollado en la ciudad de Barcelona, evaluando su eficacia, su justicia material y su contribución a una convivencia más inclusiva para las personas con pocos recursos del municipio. La multa administrativa, pese a su apariencia de neutralidad, genera efectos profundamente desiguales sobre colectivos vulnerables. En el contexto barcelonés, estas sanciones pueden producir acumulación de deudas con la Administración y agravar la marginalidad ciudadana.

El trabajo centra su análisis en el programa MASE regulado por el Decreto de Alcaldía S4/D/2019-354, de 19 de abril, norma que establece el marco actual para sustituir la multa por actividades educativas, restaurativas o de utilidad social dentro del propio ecosistema comunitario de Barcelona. Se trata de un modelo singular que combina intervención administrativa, acción comunitaria y colaboración público-social.

El trabajo combina análisis jurídico riguroso, revisión de jurisprudencia relevante, datos cuantitativos municipales y testimonios de entidades colaboradoras (Arrels Fundació, Intress, Ared, Progress), resultado de entrevistas propias realizadas con profesionales de terreno. Los resultados demuestran que las MASE son significativamente más eficaces que la multa para lograr cumplimiento efectivo, reducir reincidencia y promover inclusión social genuina.

Sin embargo, el análisis crítico revela que el éxito del programa depende fundamentalmente de la coordinación institucional sólida, la disponibilidad suficiente de recursos especializados, la difusión efectiva del programa, y una reorientación fundamental del enfoque sancionador hacia colectivos vulnerables.

Las conclusiones del presente trabajo plantean una crítica de fondo: las MASE deberían aplicarse exclusivamente a personas en situación de vulnerabilidad acreditada. Para las demás personas, el sistema sancionador convencional puede resultar proporcional. Más radicalmente aún, el estudio cuestiona la legitimidad misma de muchas infracciones contra personas en extrema pobreza, sugiriendo que estas categorías deberían ser replanteadas o despenalizadas completamente mediante reforma de las ordenanzas municipales.

Palabras clave: Medidas alternativas, multa administrativa, sanción económica, vulnerabilidad social, ordenanzas municipales y Barcelona.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	5
1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Planteamiento del problema	6
1.2. Justificación del estudio.....	7
1.3. Objetivos, hipótesis y metodología	8
1.3.1. Objetivos	8
1.3.2. Hipótesis inicial.....	8
1.3.3. Metodología.....	9
2. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL: LA MULTA COMO SANCIÓN Y SUS ALTERNATIVAS	10
2.1. Concepto, naturaleza y evolución histórica de la multa administrativa.....	10
2.1.1. Definición y naturaleza jurídica.....	10
2.1.2. Evolución histórica en el ordenamiento español	10
2.1.3. La multa como sanción regresiva: teoría y evidencia empírica	11
2.2. Procedimiento administrativo de la multa en Barcelona	12
2.2.1. Fases procedimentales: de la infracción a la ejecución.....	12
2.2.2. Garantías procedimentales y principios aplicables.....	13
2.2.3. Control judicial de las sanciones municipales	14
2.3. Las ordenanzas municipales de Barcelona: tipología de infracciones	14
2.4. Impacto social y crítica fundamentada de la multa en colectivos vulnerables	15
2.5. Opciones tras la imposición de la multa: marco normativo y de actuación.	15
3. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA SANCIÓN ECONÓMICA (MASE) EN BARCELONA.....	17
3.1. Origen, evolución e implantación histórica de las MASE	17
3.2. Marco legal: el Decreto de Alcaldía de 2019 y su desarrollo normativo	17
3.3. Definición, principios rectores y tipología de las MASE	18
3.4. Catálogo exhaustivo de infracciones sustituibles: análisis por categorías....	19
3.5. Equivalencias entre multa y medida alternativa: criterios y ajustes	20
3.6. Procedimiento detallado: fases concretas en Barcelona.....	21
3.7. Recursos municipales y red de entidades colaboradoras	22
3.8. Las MASE en personas vulnerables: adaptaciones, criterios y efectividad especial	23
3.9. Evaluación de resultados, retos operativos y valoración crítica.....	23
4. ANÁLISIS EMPÍRICO Y EVALUACIÓN CRÍTICA.....	25
4.1. Metodología del análisis empírico y construcción de datos	25
4.2. Aplicación práctica del programa MASE: datos cuantitativos 2018-2024... ..	25
4.3. Testimonios y experiencias de entidades colaboradoras	26
4.4. Análisis jurisprudencial: proporcionalidad, vulnerabilidad y sanciones administrativas.....	27
4.5. Evaluación crítica de eficacia, proporcionalidad y equidad del modelo	28

4.6. Limitaciones estructurales, barreras de acceso y dificultades en la ejecución	30
4.7. Propuestas de mejora fundamentadas en evidencia y experiencia	30
4.8. Comparación con otros modelos y perspectiva de futuro	31
5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA CRÍTICA PERSONAL	32
5.1. Síntesis de hallazgos principales	32
5.2. Respuesta a las preguntas de investigación	33
5.3. Valoración de la hipótesis inicial	34
5.4. Contribuciones y limitaciones del trabajo	35
5.5. Perspectiva crítica y propia conclusión: hacia un replanteamiento radical. 36	
5.6. Líneas de investigación futura y recomendaciones de política pública	38
5.7. Reflexión final: la justicia como responsabilidad pública.....	41
BIBLIOGRAFIA	43
ANEXOS DOCUMENTALES	46
Anexo 1: Infracciones con opción de sustitución por Medida Alternativa a la Sanción Económica (MASE) en Barcelona.....	46
Anexo 2: Solicitud de información pública y documentación recibida	47
Anexo 3: Guion de las entrevistas y material asociado	48

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

Ared: Fundació Ared.

Arrels: Arrels Fundació.

art./arts.: artículo/artículos.

CE: Constitución Española.

Decreto de Alcaldía S4D/2019 354: Decreto de Alcaldía S4D/2019 354 de 19 de abril de ordenación de las medidas alternativas sustitutorias de las sanciones. Gerencia de Seguridad y Prevención.

Intress: Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales.

Ley 29/1998: Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ley 30/1992: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 39/2015: Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015: Ley del Sector Público.

MASE: Medidas Alternativas a la Sanción Económica.

OAC: Oficinas de Atención Ciudadana.

Ordenanza de Convivencia: Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona.

OHCHR: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Progress: Proyectos y Gestión de Servicios Sociales.

SAIER: Servicios de Atención Integral en Emergencias Residenciales.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del problema

En los ordenamientos jurídicos contemporáneos, la multa constituye una sanción frecuente en sistemas penales y administrativos, frecuentemente justificada por su flexibilidad normativa y su menor carga personal comparada con penas privativas de libertad (Ripollés, 2006). Sin embargo, estudios empíricos recientes en criminología crítica y sociología jurídica han documentado un efecto profundamente regresivo que cuestiona su legitimidad como mecanismo neutro de control social (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016).

El mismo importe sancionador genera consecuencias radicalmente desiguales según la capacidad económica de quien lo debe pagar. Para personas con ingresos medios o altos, una multa de 300 euros representa un porcentaje marginal del presupuesto familiar. Para una persona sin hogar, una misma multa resulta literalmente impagable, generando deudas acumulativas que funcionan como mecanismo de exclusión administrativa (Arrels Fundació, 2023).

En Barcelona específicamente, la aplicación de sanciones administrativas por ordenanzas de convivencia y uso del espacio público recae desproporcionadamente sobre colectivos vulnerables: personas sin hogar, en situación de pobreza urbana, migrantes en precariedad y otros grupos en exclusión social (Ayuntamiento de Barcelona, 2023). Arrels Fundació ha documentado que personas sin hogar acumulan un promedio de 8-12 multas impagadas, generando deudas administrativas de 5.000-15.000 euros, que se transforman en obstáculos para acceder a ayudas de emergencia, vivienda social u otros servicios municipales (Arrels Fundació, 2023).

De este modo, el sistema de sanciones económicas funciona inadvertidamente como un mecanismo que perpetúa y profundiza la marginación de las personas más vulnerables. A más pobreza, mayor dificultad para pagar multas; a mayor acumulación de deudas, mayor exclusión administrativa; a mayor exclusión, más dificultad para reintegración social. El resultado es un círculo vicioso que contradice los objetivos declarados de la sanción administrativa: restauración, proporcionalidad y prevención (Zehr, 1990; Braithwaite, 1989).

Ante esta realidad, Barcelona ha implementado desde 2019 un modelo alternativo: las Medidas Alternativas a la Sanción Económica (MASE), reguladas en el Decreto de Alcaldía S4D/2019-354 de 19 de abril de ordenación de las medidas alternativas sustitutorias de las sanciones. Gerencia de Seguridad y Prevención. El modelo permite sustituir multas por actividades educativas, restaurativas o de utilidad social, ofreciendo una vía para que personas sin recursos puedan “pagar” su responsabilidad cívica mediante contribución activa a la comunidad (Decreto de Alcaldía, 2019).

El presente trabajo analiza críticamente este modelo, evaluando: ¿es efectivamente más equitativo que la multa convencional?, ¿reduce realmente el impacto desigual?, ¿cuál es su capacidad actual y qué limitaciones presenta? Y, más fundamentalmente: ¿deberían estas medidas aplicarse solo a personas vulnerables, o hay un argumento para replantearse

completamente qué comportamientos deberían ser sancionados en personas en extrema pobreza?

1.2. Justificación del estudio

La cuestión de las medidas alternativas a la multa conecta directamente con principios esenciales constitucionales y administrativos: igualdad ante la ley (artículo 14 CE), proporcionalidad de las sanciones (reconocido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo), principio de legalidad sancionadora y protección de colectivos vulnerables como obligación estatal (Tribunal Constitucional, 2020)

A nivel normativo, la introducción de medidas alternativas en el ámbito municipal requiere clarificación jurídica sobre: si vulneran el principio de legalidad sancionadora, qué habilitación legal es necesaria, cuál es el alcance de la competencia municipal en materia sancionadora administrativa local y cómo se justifica normativamente la existencia de alternativas a la sanción convencional (Roig Mestre, 2023).

Barcelona disfruta de un régimen especial mediante su Carta Municipal (Ley 22/1998), lo que le proporciona habilitación legal para desarrollar normas sancionadoras innovadoras. Pero esta es una cuestión de interés nacional: la mayoría de los municipios en régimen común en España carecen de tal habilitación, lo que genera un debate doctrinal sobre si las MASE son legales en otros contextos (Roig Mestre, 2023). Esto es particularmente relevante para ciudades catalanas como Mataró, El Prat de Llobregat u Hospitalet de Llobregat, que han adoptado modelos similares inspirados en la Guía MASE (Diputació de Barcelona, 2018).

A nivel social, entidades como Arrels Fundació, Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (Intress), Ared (Fundació Ared) y Proyectos y Gestión de Servicios Sociales (Progress) han documentado empíricamente que: la acumulación de sanciones impagadas genera hostilidad administrativa y dificulta la reintegración social, las medidas restaurativas y de servicio comunitario generan mejor cumplimiento que las multas económicas, y el acompañamiento personalizado y la vinculación con recursos sociales son clave para la efectividad (entrevistas propias, 2025).

A nivel de política criminal, el debate sobre alternativas a sanciones económicas está vivo en el ámbito comparado. Países como Alemania (sistema Tagessatz de multas graduadas por ingresos), Bélgica (mediación penal) y diversas jurisdicciones nórdicas (con fuerte énfasis en servicios comunitarios) han desarrollado modelos que cuestionan la universalidad de la multa fija como respuesta estándar (Diputació de Barcelona, 2018).

A nivel académico, existe un vacío significativo: apenas hay investigaciones que integren análisis jurídico riguroso, datos empíricos, jurisprudencia y perspectivas de los actores implicados (entidades, técnicos, beneficiarios) sobre las MASE en Barcelona. Una búsqueda sistemática en bases de datos con términos como “medidas alternativas”, “MASE”, “Barcelona”, “sanciones administrativas municipales”, “vulnerabilidad” o

“justicia restaurativa municipal” arroja solo unos pocos trabajos directamente centrados en el tema.

Por ello se justifica este estudio porque:

- Aporta un análisis jurídico fundamentado sobre un modelo innovador en contexto urbano europeo.
- Integra una perspectiva empírica mediante entrevistas propias con entidades colaboradoras.
- Cuestiona críticamente si el modelo actual es suficiente o requiere replanteamiento más radical.
- Proporciona fundamentos para la política pública en otras ciudades españolas.
- Contribuye al debate académico sobre justicia administrativa inclusiva y equitativa.

1.3. Objetivos, hipótesis y metodología

1.3.1. Objetivos

Analizar críticamente el modelo de medidas alternativas a la sanción económica implementado en Barcelona, evaluando su eficacia, justicia y capacidad para reducir la desigualdad en el impacto de las sanciones administrativas sobre personas vulnerables, y determinar si el modelo requiere un replanteamiento más fundamental.

Para ello, se examina el marco jurídico de la sanción administrativa en el ordenamiento español y en el régimen especial de Barcelona, así como la legalidad, legitimidad y habilitación normativa del modelo MASE y su posible extensión a otros municipios. Asimismo, se describe de forma detallada el funcionamiento del programa, incluyendo el decreto regulador, el catálogo de infracciones, los procedimientos administrativos, los criterios de equivalencia y los perfiles de las personas beneficiarias. El estudio integra evidencia empírica obtenida mediante entrevistas con entidades colaboradoras, analiza la jurisprudencia relevante en materia de proporcionalidad, vulnerabilidad y no discriminación en el ámbito sancionador, y evalúa la eficacia, proporcionalidad y equidad del modelo, atendiendo a factores como el cumplimiento, la reincidencia y la reducción del impacto regresivo de las sanciones. Finalmente, se identifican las principales limitaciones estructurales y barreras de acceso del programa, se formulan propuestas de mejora normativa y de política pública, y se desarrolla una reflexión crítica sobre la legitimidad del uso de sanciones administrativas frente a personas en extrema pobreza y sobre el papel de las MASE en la construcción de políticas de convivencia urbana más justas e inclusivas.

1.3.2. Hipótesis inicial

La hipótesis inicial de este trabajo es la siguiente: las medidas alternativas a la sanción económica constituyen una herramienta significativamente más equitativa y socialmente

útil que la multa convencional para personas en situación de vulnerabilidad, promoviendo responsabilidad cívica e inclusión social. Sin embargo, su eficacia está condicionada por factores estructurales (coordinación institucional, recursos disponibles, difusión) y su aplicación actual puede ser insuficiente: idealmente, deberían limitarse a personas vulnerables acreditadas y acompañarse de un replanteamiento de qué comportamientos de personas en extrema pobreza legitiman la sanción administrativa.

La hipótesis se formula de manera deliberadamente compleja porque el propio trabajo somete a crítica su premisa inicial. La investigación busca, por un lado, validar que las MASE funcionan mejor que las multas convencionales, pero, al mismo tiempo, se pregunta si esa mejora es suficiente o si hace falta un replanteamiento más radical sobre qué se sanciona y a quién.

1.3.3. Metodología

La metodología del presente Trabajo de Fin de Grado combina el análisis doctrinal y jurisprudencial, el estudio de la normativa y el análisis de la experiencia práctica MASE a través de la Guía MASE, artículos doctrinales, documentación municipal y testimonios contextualizados de entidades colaboradoras.¹

La integración de estas fuentes normativas, doctrinales, jurisprudenciales y empíricas permite realizar una evaluación crítica del modelo MASE desde una perspectiva jurídica y socio-jurídica, identificando sus fortalezas y debilidades y fundamentando las conclusiones y propuestas de mejora que se desarrollan en el trabajo.

¹ Las entrevistas fueron grabadas con consentimiento informado y están disponibles para el tribunal bajo solicitud, respetando la confidencialidad de las personas participantes y anonimato en los casos sensibles.

2. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL: LA MULTA COMO SANCIÓN Y SUS ALTERNATIVAS

2.1. Concepto, naturaleza y evolución histórica de la multa administrativa

2.1.1. Definición y naturaleza jurídica

La multa administrativa puede definirse como una sanción pecuniaria impuesta por la Administración a una persona que ha cometido una infracción administrativa, consistente en la obligación de pagar una cantidad de dinero al ente público competente (Rebollo Puig et al., 2010).

Sus rasgos característicos son:

- Naturaleza estrictamente pecuniaria.
- Finalidad punitiva, aunque a veces se le atribuyan funciones preventivas o reeducadoras.
- Origen en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
- Presunción de legalidad del acto sancionador
- Ejecutoriedad y posibilidad de cobro coactivo (Rebollo Puig et al., 2010).

2.1.2. Evolución histórica en el ordenamiento español

En la historia reciente del derecho español, el lugar de la multa dentro del sistema sancionador ha sufrido una transformación significativa, que puede sintetizarse en varias etapas (Ripollés, 2006; Rebollo Puig et al., 2010).

- Período franquista (1939-1975): La multa fue una sanción central tanto en el ámbito penal como en el administrativo, en un contexto de amplias potestades discrecionales de la Administración y escasas garantías para las personas sancionadas. La imposición de multas se vinculaba a un modelo autoritario de orden público, con controles jurisdiccionales muy limitados y sin una teoría consolidada de la proporcionalidad.
- Transición democrática (1978 - años noventa). La Constitución de 1978 introdujo el principio de legalidad sancionadora en el artículo 25 CE, que se proyecta también sobre las infracciones administrativas. A partir de entonces, el Tribunal Constitucional fue tejiendo una doctrina que exige tipicidad, previsibilidad y proporcionalidad en la actuación sancionadora (STC 42/1987; STC 100/2003). La multa se mantuvo como sanción preferente, pero sometida a crecientes garantías formales.
- Modernización administrativa (décadas de 1990 y 2000). La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supuso la codificación general del procedimiento sancionador administrativo. La norma incorporó principios como la motivación de las resoluciones, la audiencia de la persona interesada y la graduación de las sanciones (Ley 30/1992, arts. 127-131). Sin embargo, la cuantía de las multas siguió fijándose normalmente en tramos o cuantías fijas, sin referencia expresa a la capacidad económica del infractor.

- Marco vigente (desde 2015 en adelante). Con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y de la Ley 40/2015 se consolida el marco actual del derecho administrativo sancionador. La jurisprudencia reciente ha intensificado el control de proporcionalidad, permitiendo la reducción de la cuantía de la multa cuando exista desajuste entre gravedad de la infracción, circunstancias personales y efectos de la sanción (STC 172/2020). En este contexto, empieza a reconocerse que la situación de vulnerabilidad económica del infractor puede y debe integrarse en el juicio de proporcionalidad.

2.1.3. La multa como sanción regresiva: teoría y evidencia empírica

Desde una perspectiva formal, la multa se presenta como una sanción igual para todas las personas: la norma establece un importe o un rango y, en principio, la cuantía no depende de los ingresos de quien infringe. Sin embargo, desde el punto de vista material, la misma multa puede tener efectos radicalmente distintos según la capacidad económica de la persona sancionada (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016).

La economía del delito ha señalado que el “coste real” de una multa no es su importe nominal, sino el porcentaje del ingreso o del patrimonio que representa. Una multa de 300 euros puede equivaler a un 10% del salario mensual de una persona con ingresos de 3.000 euros, pero resulta literalmente impagable para quien carece de ingresos estables. En casos extremos, como el de las personas sin hogar, el porcentaje del ingreso que se ve afectado tiende al infinito, porque el ingreso es nulo.

La evidencia empírica en Barcelona confirma este carácter regresivo:

- Un alto porcentaje de personas sin hogar acompañadas por Arrels Fundació acumula múltiples multas por infracciones de la Ordenanza de Convivencia (Arrels Fundació, 2023).
- La tasa de pago efectivo de las multas en población en situación de pobreza extrema es muy baja, lo que genera un stock de deuda administrativa que no se extingue y que, en la práctica, bloquea el acceso a determinadas ayudas o trámites.
- La acumulación de sanciones se concentra particularmente en conductas vinculadas al uso del espacio público (dormir, lavarse, hacer necesidades fisiológicas, consumir alcohol, etc.), que para quienes viven en la calle son difícilmente evitables (Arrels Fundació, 2023; entrevistas propias, 2025).

En este sentido, diversos autores han calificado a la multa como un instrumento estructuralmente regresivo, en la medida en que su impacto real aumenta a medida que disminuye la capacidad económica de la persona sancionada (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016). La consecuencia es que la multa, aplicada sin matices, tiende a penalizar con mayor dureza justamente a quienes se encuentran en posición de mayor vulnerabilidad.

2.2. Procedimiento administrativo de la multa en Barcelona

2.2.1. Fases procedimentales: de la infracción a la ejecución

El procedimiento sancionador municipal en Barcelona se rige por la normativa estatal general (principalmente la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015), por la Carta Municipal de Barcelona y por las ordenanzas específicas, en particular la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público (Ordenanza de Convivencia).²

De forma simplificada, las fases más relevantes son las siguientes (Ayuntamiento de Barcelona, 2021; 2023):

- a) Constatación de la infracción
 - Agentes de la Guardia Urbana u otros funcionarios habilitados observan una conducta que podría encajar en un tipo infractor previsto en la ordenanza.
 - Se levanta un boletín o acta de denuncia, en el que se identifica a la persona presuntamente infractora, el lugar, la fecha y los hechos.
 - En muchos casos se entrega una copia del boletín a la persona en el mismo momento, aunque ello no equivale todavía a la notificación formal de la sanción.
- b) Incoación e instrucción del expediente
 - El boletín se remite al órgano competente de la Administración municipal.
 - Se dicta acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, que se notifica a la persona interesada.
 - La notificación abre un plazo (habitualmente de 15 días hábiles) para formular alegaciones y aportar pruebas. Durante esta fase pueden proponerse testigos, documentos o cualquier elemento que desvirtúe los hechos denunciados.
- c) Propuesta y resolución
 - El órgano instructor valora las alegaciones y pruebas presentadas y formula una propuesta de resolución, en la que se establecen los hechos probados, la calificación jurídica y la sanción propuesta.
 - La resolución definitiva debe ser motivada, concretando la norma infringida, el tipo de infracción (leve, grave o muy grave), la cuantía de la multa y los criterios de graduación utilizados (Ley 39/2015, art. 35).
 - La resolución se notifica a la persona sancionada, que queda informada de los plazos para pagar y para interponer los recursos que procedan.
- d) Pago voluntario y recursos

² El propio Ayuntamiento de Barcelona ha elaborado modelos de notificación de inicio de expedientes sancionadores en los que se detallan normas aplicables, plazos de alegaciones y opciones de pago, lo que ilustra la operacionalización práctica de estas fases. En general, el contenido de estos modelos resulta comprensible para la ciudadanía, aunque la terminología jurídica empleada puede dificultar su comprensión completa para personas sin formación jurídica específica.

- Existen plazos de pago voluntario con posibilidad, en muchos casos, de reducción por pronto pago si se renuncia a recurrir, según lo que establezcan la ordenanza y la normativa tributaria local.
 - La persona sancionada puede formular recursos administrativos (recurso de reposición) y, posteriormente, recurso contencioso-administrativo ante los juzgados competentes, de acuerdo con la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
 - La eficacia suspensiva del recurso depende de la normativa y de las decisiones del órgano competente; en general, la interposición de recurso no suspende automáticamente la obligación de pago, salvo que se acuerde lo contrario.
- e) Vía de apremio y ejecución forzosa
- Si no se paga la multa en período voluntario ni se obtiene suspensión, se inicia la vía de apremio, con recargos e intereses.
 - La Administración puede proceder al embargo de cuentas, salarios u otros bienes, dentro de los límites de inembargabilidad previstos en la normativa.
 - Cuando se constata la insolvencia de la persona sancionada, las deudas pueden declararse incobrables a efectos contables, pero permanecen anotadas y pueden reactivarse si la situación económica cambia.

2.2.2. Garantías procedimentales y principios aplicables

El ejercicio de la potestad sancionadora por el Ayuntamiento de Barcelona está sujeto a los mismos principios que rigen el derecho administrativo sancionador en general (Rebollo Puig et al., 2010; Tribunal Constitucional, 2020):

- Legalidad y tipicidad: toda sanción debe apoyarse en una disposición con rango suficiente (ley u ordenanza en el ámbito local) y la conducta infractora debe estar descrita con claridad.
- Proporcionalidad: la sanción debe ser adecuada, necesaria y equilibrada en relación con la gravedad de la infracción y las circunstancias del caso.
- Responsabilidad: solo puede sancionarse a quien sea responsable de la infracción, con respeto a la presunción de inocencia.
- Audiencia y defensa: la persona presuntamente infractora tiene derecho a conocer los hechos, acceder al expediente, presentar alegaciones y aportar pruebas.
- Motivación: las resoluciones sancionadoras han de motivarse suficientemente para permitir el control judicial posterior.

En los últimos años, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han insistido en que el principio de proporcionalidad incluye la valoración de las circunstancias personales del infractor, entre ellas su situación económica o social, cuando la sanción pueda generar efectos especialmente gravosos o contrarios a la dignidad (STC 172/2020). Esta línea jurisprudencial abre la puerta a considerar la vulnerabilidad económica como un elemento relevante en la modulación de la multa, y contribuye a legitimar la búsqueda de alternativas como las MASE.

2.2.3. Control judicial de las sanciones municipales

Las sanciones impuestas por el Ayuntamiento de Barcelona pueden ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que ejerce un control pleno sobre:

- La conformidad a Derecho de la ordenanza aplicada.
- El respeto de las garantías procedimentales (notificación, audiencia, prueba, motivación).
- La proporcionalidad de la sanción en relación con los hechos y las circunstancias personales de la persona sancionada.

En algunos casos, los tribunales no solo anulan sanciones por defectos formales o falta de prueba, sino que reducen la cuantía de la multa cuando aprecian desproporción manifiesta (por ejemplo, en situaciones de vulnerabilidad extrema o cuando el impacto de la sanción excede claramente la gravedad de la conducta). Esta tendencia refuerza la idea de que el sistema sancionador debe incorporar mecanismos de corrección material y no limitarse a aplicar automáticamente la cuantía prevista.

2.3. Las ordenanzas municipales de Barcelona: tipología de infracciones

La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona (en adelante, Ordenanza de Convivencia) clasifica las conductas prohibidas en infracciones leves, graves y muy graves, con un régimen de multas que oscila, en términos generales, entre los 100 y los 3.000 euros, dependiendo de la gravedad (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Entre las materias reguladas se incluyen, entre otras, el uso del espacio público, el consumo de alcohol, los ruidos, las conductas incívicas, determinados usos de mobiliario urbano, la mendicidad en determinadas modalidades y conductas relacionadas con la higiene y necesidades fisiológicas en la vía pública (Ayuntamiento de Barcelona, 2017). Esta ordenanza se aplica de forma especialmente intensa en zonas céntricas y turísticas, donde la presencia de personas sin hogar y de población vulnerable es particularmente visible.

En la práctica, muchas de las infracciones que dan lugar a multas en colectivos vulnerables están relacionadas con:

- Dormir o pernoctar en la vía pública.
- Hacer las necesidades fisiológicas en espacios públicos sin aseos accesibles.
- Lavarse o asearse en fuentes o instalaciones públicas.
- Consumir alcohol en la calle.
- Ocupar espacios con enseres personales o estructuras improvisadas.
- Ejercer determinadas formas de venta ambulante no autorizada.

Organizaciones como Arrels Fundació han señalado que este tipo de infracciones afectan de manera desproporcionada a las personas que viven en la calle, para quienes muchas de

estas conductas no son tanto una “elección incívica” como una consecuencia directa de no disponer de vivienda ni de alternativas reales (Arrels Fundació, 2023; 2025).

2.4. Impacto social y crítica fundamentada de la multa en colectivos vulnerables

La aplicación de multas administrativas a personas en situación de sinhogarismo o pobreza extrema genera una serie de efectos sociales que han sido ampliamente criticados por entidades sociales y parte de la doctrina jurídica (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016; Arrels Fundació, 2023).

En primer lugar, la multa resulta, en la mayoría de los casos, impagable. Dado que muchas personas sin hogar carecen de ingresos estables, las sanciones se acumulan como deuda administrativa que nunca llega a satisfacerse. Esta deuda puede, a su vez, bloquear trámites clave como el acceso a determinadas ayudas, la regularización de situaciones documentales o la contratación de algunos servicios públicos.

En segundo lugar, se produce un fenómeno de criminalización de la pobreza, en la medida en que se sancionan conductas que derivan directamente de la ausencia de vivienda y de ingresos: dormir en la calle, usar fuentes públicas para asearse, hacer necesidades fisiológicas en el espacio público ante la ausencia de baños accesibles (Arrels Fundació, 2023; 2025). Desde la perspectiva de entidades como Arrels, esto supone utilizar el derecho administrativo sancionador para gestionar un problema social mediante herramientas punitivas, en lugar de mediante políticas sociales adecuadas.

En tercer lugar, la eficacia disuasoria de la multa es muy limitada en estos contextos: cuando la sanción es, de facto, imposible de pagar, deja de cumplir cualquier función preventiva y se convierte en un elemento más de hostilidad institucional, que refuerza la distancia entre la persona y la Administración.

Finalmente, organismos internacionales como Naciones Unidas han instado a los estados y ciudades a descriminalizar la pobreza y el sinhogarismo, recomendando evitar el uso de sanciones administrativas para conductas vinculadas al mero hecho de vivir en la calle y, en su lugar, garantizar derechos básicos como vivienda, salud y servicios de higiene (OHCHR, 2023). Estas recomendaciones son especialmente relevantes para ciudades como Barcelona, donde la presencia de personas sin hogar en el espacio público es estructural y no meramente puntual.

2.5. Opciones tras la imposición de la multa: marco normativo y de actuación

Una vez impuesta una multa por infracción de ordenanzas municipales, la persona sancionada dispone, en general, de varias opciones normativas y prácticas (Ayuntamiento de Barcelona, 2023; Guardia Urbana de Barcelona, 2024):

- Pago voluntario de la sanción: Dentro del plazo establecido, con las reducciones que, en su caso, prevea la normativa por pronto pago. Esta opción es, en la

práctica, inviable para muchas personas en situación de vulnerabilidad, que carecen de recursos suficientes.

- Presentación de alegaciones o recursos: La persona puede impugnar la sanción mediante alegaciones en vía administrativa, recurso de reposición y, posteriormente, recurso contencioso-administrativo. En la práctica, el acceso a estos recursos requiere cierto conocimiento jurídico o asesoramiento, lo que supone una barrera para personas con bajo nivel educativo o sin apoyo profesional.
- Fraccionamiento o aplazamiento de la deuda: La normativa tributaria local puede permitir fraccionar el pago o aplazarlo, pero esta opción tiene un alcance muy limitado cuando la persona carece de ingresos regulares sobre los que construir un plan de pagos realista.
- Declaración de insolvencia: En algunos casos, la Administración puede constatar que la deuda es, de facto, incobrable y declararla como tal a efectos contables. No obstante, ello no suele suponer una “amnistía” completa: las deudas pueden reactivarse si la situación económica mejora, y mientras tanto continúan figurando en los registros.
- Sustitución por Medidas Alternativas a la Sanción Económica (MASE): En el caso específico de Barcelona, la persona sancionada puede solicitar –o aceptar, si se le ofrece– la sustitución de la sanción económica por una medida alternativa, siempre que se den los requisitos previstos en el Decreto de Alcaldía S4D/2019-354 y en la Ordenanza de Convivencia (Ayuntamiento de Barcelona, 2024; Guardia Urbana de Barcelona, 2024). Esta vía es especialmente relevante para personas con pocos recursos, ya que permite extinguir la responsabilidad administrativa sin pago de la multa, a cambio de la realización de actividades educativas, restaurativas o de utilidad social.

Desde el punto de vista de la política pública, la existencia de las MASE representa un punto de inflexión en la gestión de las sanciones sobre población vulnerable. Mientras que las primeras opciones (pago, fraccionamiento, recursos) se limitan a gestionar la multa como deuda, la sustitución por medidas alternativas introduce una lógica distinta: no se trata solo de “cobrar” o “perdonar” la sanción, sino de transformarla en una oportunidad de responsabilización y de conexión con la red de recursos sociales.

Sin embargo, como se analizará en capítulos posteriores, esta posibilidad está condicionada por la información disponible para la persona sancionada, la capacidad técnica de la Administración y de las entidades colaboradoras, y los recursos materiales para acompasar el volumen de multas con el número de plazas disponibles en los programas MASE (Diputació de Barcelona, 2018; entrevistas propias, 2025).

3. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA SANCIÓN ECONÓMICA (MASE) EN BARCELONA

3.1. Origen, evolución e implantación histórica de las MASE

Las Medidas Alternativas a la Sanción Económica (MASE) surgen en Barcelona como respuesta a los límites del modelo clásico de multa, especialmente en relación con las personas en situación de vulnerabilidad económica y social (Roig Mestre, 2023). El Ayuntamiento de Barcelona empezó a experimentar con formas de sustitución de sanciones por actividades comunitarias y educativas a partir de la década de 2010, en paralelo a la consolidación de la justicia restaurativa y de los trabajos en beneficio de la comunidad en el ámbito penal.³

Un hito importante fue la elaboración, por parte de la Diputació de Barcelona, de la Guía para la implementación de medidas alternativas a la sanción económica (Guía MASE, 2018), que sistematizó experiencias previas y propuso un modelo metodológico aplicable a municipios catalanes (Diputació de Barcelona, 2018). Esta guía recogía tanto fundamentos jurídicos como orientaciones prácticas sobre tipos de medidas, perfiles de personas participantes, colaboración con entidades sociales y criterios de equivalencia entre multa y actividad.

En 2019, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó el Decreto de Alcaldía S4D/2019-354, que reguló de forma específica la posibilidad de sustituir determinadas sanciones económicas por medidas alternativas (Ayuntamiento de Barcelona, 2019). A partir de ese momento, el programa MASE se consolidó como política municipal, con un catálogo creciente de infracciones sustituibles y una red de entidades colaboradoras encargadas de ejecutar las actividades (Arrels, Intress, Ared, Progress, entre otras).⁴

Desde 2019 hasta la actualidad, el número de infracciones susceptibles de MASE se ha ampliado de forma significativa (por ejemplo, un 38% más de infracciones sustituibles en 2019, incluyendo algunas graves y muy graves), y el Ayuntamiento ha reforzado el discurso de que las ordenanzas de convivencia no tienen un fin recaudatorio, sino preventivo y educativo (La Vanguardia, 2019; COPE, 2019).

3.2. Marco legal: el Decreto de Alcaldía de 2019 y su desarrollo normativo

El Decreto de Alcaldía S4D/2019-354 constituye la pieza normativa central del programa MASE en Barcelona. Aunque su contenido concreto se desarrolla en varios documentos técnicos, sus líneas básicas pueden sintetizarse del modo siguiente (Ayuntamiento de Barcelona, 2019; Ayuntamiento de Barcelona, 2024):

³ La experiencia de los trabajos en beneficio de la comunidad en el ámbito penal ha servido como referencia para el diseño de las MASE, aunque con diferencias importantes en cuanto a marco jurídico y perfiles de destinatarios.

⁴ La red de entidades colaboradoras es un elemento estructural del programa: sin su participación, la administración no podría asumir directamente la ejecución de la mayoría de las actividades.

- Objeto: El decreto tiene por objeto regular la posibilidad de sustituir, total o parcialmente, la sanción económica impuesta por infracciones de las ordenanzas municipales por una medida alternativa de carácter educativo, restaurativo o de utilidad pública.
- Ámbito de aplicación: Abarca un listado de infracciones de las ordenanzas municipales (principalmente de convivencia y espacio público) cuyos expedientes pueden acoger la sustitución, siempre que se cumplan determinados requisitos: que no exista reincidencia grave, que la persona acepte voluntariamente la medida y que la naturaleza de la infracción sea compatible con un enfoque educativo o restaurativo.
- Principios rectores: El decreto menciona de forma destacada los principios de voluntariedad, proporcionalidad, utilidad social, igualdad y eficacia, así como el respeto a la dignidad de las personas vulnerables (Ayuntamiento de Barcelona, 2019).
- Procedimiento:
 - a) La persona sancionada puede solicitar la sustitución de la multa por MASE, o bien aceptar la propuesta que le formule la Administración.
 - b) La Oficina de Convivencia y otros órganos competentes valoran la idoneidad del caso y proponen un tipo de medida (taller formativo, actividad comunitaria, mediación, plan de desarrollo personal, etc.).
 - c) Se firma un acuerdo en el que se detalla la medida concreta, su duración, el lugar de realización y las consecuencias del incumplimiento.
 - d) Una vez cumplida la medida de forma satisfactoria, la sanción económica se tiene por extinguida.

La Ordenanza de Convivencia y otros textos municipales han ido incorporando referencias explícitas a las MASE, de manera que la opción de sustitución aparece recogida tanto en el cuerpo de la ordenanza como en la información puesta a disposición de la ciudadanía (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Además, el Ayuntamiento ha publicado documentos específicos como los “Criterios de conversión de sanción económica por medida alternativa”, donde se detallan las equivalencias orientativas entre el importe de la multa y el número de horas o la intensidad de la actividad alternativa (Ayuntamiento de Barcelona, s. f.).

3.3. Definición, principios rectores y tipología de las MASE

El Ayuntamiento de Barcelona define las medidas alternativas a la sanción económica como “programas educativos, actividades o servicios de utilidad pública e interés social, planes de desarrollo personal, mediaciones o una combinación de los anteriores, no remunerados, en los que puede participar una persona que haya cometido una infracción de las ordenanzas municipales, en sustitución de la sanción económica impuesta” (Ayuntamiento de Barcelona, 2024).

A partir de esta definición, pueden identificarse varios principios rectores del programa:

- Voluntariedad: La persona debe aceptar libremente la medida alternativa; no puede ser impuesta contra su voluntad.
- Proporcionalidad: La intensidad y duración de la medida deben ser proporcionadas a la gravedad de la infracción y al importe de la multa que se sustituye.
- Carácter educativo y restaurativo: Las MASE deben orientarse a la reflexión, el aprendizaje y, cuando sea posible, la reparación simbólica o material del daño causado.
- Utilidad social: Las actividades realizadas deben aportar un beneficio real a la comunidad o al propio proceso de inclusión de la persona.
- Adaptación a la vulnerabilidad: En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, las medidas deben diseñarse teniendo en cuenta sus circunstancias (salud, situación residencial, cargas familiares, etc.), evitando reproducir lógicas punitivas encubiertas.

En cuanto a la tipología, el Ayuntamiento y la Guía MASE distinguen, entre otras, las siguientes modalidades (Diputació de Barcelona, 2018; Ayuntamiento de Barcelona, 2024):

- Talleres educativos y formativos: Sesiones grupales o individuales sobre civismo, convivencia, gestión de conflictos, consumo responsable, igualdad de género, etc.
- Servicios a la comunidad: Actividades no remuneradas en espacios o servicios de titularidad pública o social: apoyo en centros cívicos, bibliotecas, equipamientos deportivos, proyectos ambientales, etc.
- Mediación y justicia restaurativa: Intervenciones de mediación comunitaria o encuentros restaurativos cuando hay personas o colectivos afectados (por ejemplo, conflictos vecinales por ruidos o usos del espacio).
- Planes de desarrollo personal: Itinerarios personalizados que pueden incluir acciones de inserción laboral, formación, atención psicológica o acompañamiento social, especialmente en casos de alta vulnerabilidad.
- Actividades culturales o comunitarias específicas: Participación en proyectos artísticos, culturales o comunitarios orientados a reforzar el vínculo social y la participación ciudadana.

3.4. Catálogo exhaustivo de infracciones sustituibles: análisis por categorías

El Ayuntamiento de Barcelona mantiene un listado oficial de infracciones cuyas sanciones pueden ser sustituidas por medidas alternativas, accesible en su web y actualizado tras la aprobación del decreto y sus modificaciones posteriores (Ayuntamiento de Barcelona, 2019; 2024). En términos generales, el catálogo incluye:

- Infracciones leves de convivencia (por ejemplo, consumo de alcohol en la vía pública, determinadas conductas incívicas, pequeños desperfectos).
- Determinadas infracciones graves, incluidas algunas relacionadas con ruidos, uso inadecuado de espacios o actos que causan molestias a terceras personas.

- En algunos casos, infracciones muy graves cuando la naturaleza de la conducta lo permite y no hay riesgo grave para bienes jurídicos especialmente protegidos.

Según informó el propio Ayuntamiento en 2019, el número de infracciones susceptibles de MASE se amplió de 111 a 154, lo que supuso un incremento del 38% (COPE, 2019; La Vanguardia, 2019). Esta ampliación se justificó por la voluntad de reforzar el enfoque educativo y restaurativo de las ordenanzas, evitando que las sanciones económicas recayeran de forma desproporcionada sobre personas con pocos recursos.

Desde el punto de vista de los colectivos vulnerables, resultan especialmente relevantes las infracciones relacionadas con:

- El uso del espacio público para dormir o permanecer de forma continuada.
- La realización de necesidades fisiológicas en la vía pública sin alternativas cercanas.
- El consumo de alcohol en la calle.
- La ocupación de espacios con objetos personales.
- Algunas modalidades de venta ambulante no autorizada.

En muchos casos, estas infracciones pueden ser objeto de MASE, lo que permite a las personas afectadas evitar la acumulación de deudas administrativas a cambio de participar en actividades vinculadas a entidades sociales, servicios comunitarios o procesos restaurativos (Ayuntamiento de Barcelona, 2024; Diputació de Barcelona, 2018).

3.5. Equivalencias entre multa y medida alternativa: criterios y ajustes

Un aspecto clave del modelo MASE es la equivalencia entre el importe de la multa y la “cantidad” de medida alternativa (normalmente expresada en horas o en duración de un itinerario). Aunque no existe una tabla rígida de conversión única, sí se han publicado criterios orientativos (Ayuntamiento de Barcelona, s. f.; COPE, 2019):

- Para personas adultas, se ha manejado, a título orientativo, que: una sanción leve pueda equivaler a entre 8 y 20 horas de trabajos o actividades comunitarias; una sanción grave, a entre 21 y 40 horas; y una sanción muy grave, a entre 41 y 60 horas.
- Para menores de 18 años, las horquillas se reducen aproximadamente a la mitad, situándose, por ejemplo, entre 4 y 10 horas para sanciones leves, 11-20 para graves y 21-30 para muy graves.

Estos rangos no pretenden establecer una relación matemática exacta entre euros y horas, sino ofrecer un criterio de proporcionalidad razonable entre la gravedad de la infracción y el esfuerzo requerido por la persona sancionada. Además, los acuerdos concretos pueden ajustarse atendiendo a circunstancias personales (salud, situación laboral, cargas familiares, situación de calle, etc.), de modo que el programa mantenga cierta flexibilidad (Diputació de Barcelona, 2018; Ayuntamiento de Barcelona, s. f.).

Desde una perspectiva crítica, varias entidades señalan que, para personas en situación de extrema pobreza o sinhogarismo, el “coste” de dedicar un número determinado de horas a una actividad programada puede ser, en la práctica, muy elevado (por ejemplo, por la inestabilidad residencial, la prioridad de la supervivencia diaria, la salud, etc.). Esto refuerza la necesidad de diseñar equivalencias y horarios que sean realistas y compatibles con la vida cotidiana en la calle, y de acompañar las medidas con apoyos sociales adecuados (entrevistas propias, 2025).

3.6. Procedimiento detallado: fases concretas en Barcelona

El procedimiento para acceder a las MASE en Barcelona se articula en varias fases operativas, en estrecha coordinación entre la Oficina de Convivencia, otros servicios municipales y las entidades colaboradoras (Ayuntamiento de Barcelona, 2024; Oficina de Convivencia, 2023).

- a) Identificación del caso y comunicación de la opción MASE.
 - Una vez incoado el expediente sancionador y notificada la propuesta o resolución de multa, la persona sancionada puede ser informada de la posibilidad de sustituir la sanción económica por una medida alternativa.
 - Esta información puede llegar a través de la propia notificación, de la Oficina de Convivencia, de las Oficinas de Atención Ciudadana (OAC) o de las entidades sociales que ya acompañan a la persona.
- b) Solicitud y valoración de idoneidad.
 - La persona presenta solicitud de sustitución (o acepta la propuesta municipal) dentro del plazo previsto.⁵
 - La Oficina de Convivencia valora si el caso cumple los requisitos del Decreto: tipo de infracción, ausencia de determinadas formas de reincidencia grave, compatibilidad con una intervención educativa o restaurativa, etc. (Ayuntamiento de Barcelona, 2019; 2024).
- c) Diseño de la medida y derivación.
 - En coordinación con la red de entidades colaboradoras, se diseña una propuesta concreta de MASE: tipo de actividad, número de horas, calendario, posibles apoyos complementarios (acompañamiento social, mediación, etc.).
 - Se formaliza un acuerdo individualizado, firmado por la persona y la entidad, que detalla las obligaciones y las consecuencias del incumplimiento.
- d) Ejecución y seguimiento.
 - La persona realiza las actividades acordadas bajo supervisión de la entidad colaboradora (por ejemplo, Arrels, Intress, Ared, Progress).

⁵ Según la web municipal, la solicitud de MASE puede iniciarse en las Oficinas de Atención Ciudadana y se canaliza hacia la Oficina de Convivencia, que coordina la respuesta (Ayuntamiento de Barcelona, 2024; Oficina de Convivencia, 2023).

- La entidad hace un seguimiento del cumplimiento, detecta dificultades (salud, crisis personales, problemas de alojamiento) y puede proponer ajustes razonables de horarios o tareas.
- e) Cierre y comunicación de cumplimiento.
- Finalizadas las actividades, la entidad emite un informe de cumplimiento a la Administración.
 - Si el resultado es satisfactorio, el Ayuntamiento declara extinguida la sanción económica; si hay incumplimiento injustificado, se reactiva la vía sancionadora con la multa original.

Este esquema combina elementos típicos del procedimiento administrativo con una lógica de intervención social y restaurativa, que se analiza en profundidad en los capítulos empíricos posteriores.

3.7. Recursos municipales y red de entidades colaboradoras

El éxito del programa MASE depende en gran medida de la infraestructura institucional y de la red de entidades implicadas (Diputació de Barcelona, 2018; Ayuntamiento de Barcelona, 2024).

En el plano municipal, la Oficina de Convivencia juega un papel clave: instruye los expedientes sancionadores de la Ordenanza de Convivencia, propone políticas preventivas y “aumenta y mejora el uso de medidas alternativas a la sanción”, según su propia definición institucional (Oficina de Convivencia, 2023). Esta oficina actúa como nodo de coordinación entre los servicios jurídicos y de gestión de multas, los servicios sociales y otros dispositivos municipales (centros de servicios sociales, SAIER, etc.), y las entidades del tercer sector que ejecutan buena parte de las actividades MASE.

Entre las entidades colaboradoras más relevantes destacan:

- Arrels Fundació, que trabaja con personas sin hogar y asume actividades vinculadas a acompañamiento integral e inclusión social.
- Intress, con especialización en justicia restaurativa y mediación comunitaria.
- Fundació Ared, centrada en mujeres en situación de vulnerabilidad y violencia, con enfoque de género e interseccionalidad.
- Progeess y otras entidades comunitarias, que desarrollan actividades de servicio a la comunidad, proyectos ambientales, culturales y de inclusión.

Estas entidades no solo proporcionan “plazas” para actividades, sino que aportan su experiencia profesional en acompañamiento, lo que resulta esencial para adaptar las medidas a la realidad de cada participante (entrevistas propias, 2025).⁶

⁶ La colaboración con entidades sociales se articula mediante convenios y acuerdos específicos, que definen responsabilidades, financiación y sistemas de seguimiento.

3.8. Las MASE en personas vulnerables: adaptaciones, criterios y efectividad especial

Aunque las MASE están abiertas, en principio, a cualquier persona sancionada que cumpla los requisitos, el programa adquiere una relevancia particular cuando se aplica a personas en situación de vulnerabilidad acreditada (sinhogarismo, pobreza extrema, problemas de salud mental, violencias, situación administrativa irregular, etc.).

En estos casos, las entidades y los servicios municipales introducen diversas adaptaciones, entre las que destacan (Diputació de Barcelona, 2018; entrevistas propias, 2025):

- Flexibilización de horarios y ritmos, para compatibilizar las actividades con la supervivencia cotidiana (comidas, acceso a albergues, trámites).
- Adecuación física y emocional de los espacios, especialmente en el caso de mujeres que han sufrido violencias o de personas con trastornos de salud mental.
- Inclusión de componentes de itinerario de inserción (formación, orientación laboral, apoyo psicológico) dentro de la propia MASE, de manera que la medida no sea solo “castigo alternativo”, sino puerta de entrada a procesos de inclusión.

La evidencia aportada por las entidades entrevistadas sugiere que, cuando estas adaptaciones se aplican de forma adecuada y existe acompañamiento profesional, las tasas de cumplimiento de las MASE en población vulnerable son significativamente superiores a las tasas de pago de las multas y se asocian a reducciones importantes en la reincidencia (entrevistas propias, 2025).

Al mismo tiempo, estas entidades subrayan que la MASE no debe convertirse en una “sanción encubierta” que añada carga a personas ya sobrecargadas por la pobreza y la exclusión, sino en una herramienta para conectar sanción, responsabilidad y derechos sociales.

3.9. Evaluación de resultados, retos operativos y valoración crítica

Los datos municipales y los testimonios recogidos indican que el programa MASE presenta resultados globalmente positivos en términos de:

- Mayor tasa de cumplimiento de la sanción (medida por la realización efectiva de la actividad alternativa).
- Menor reincidencia en conductas sancionadas, especialmente en jóvenes y personas que completan procesos restaurativos.
- Mayor vinculación de las personas participantes con la red de recursos sociales y comunitarios (Ayuntamiento de Barcelona, 2024; entrevistas propias, 2025).

No obstante, el modelo enfrenta varios retos operativos:

- Capacidad limitada de la red de entidades frente al volumen potencial de sanciones, lo que puede generar listas de espera o selección informal de casos.

- Desigualdades territoriales en la oferta de actividades y en la presencia de entidades especializadas según distritos.
- Barreras de información, ya que muchas personas sancionadas desconocen la existencia de las MASE o no entienden bien el procedimiento para solicitarlas.
- Riesgo de burocratización, si el programa se gestiona más como un trámite que como una oportunidad de intervención social y restaurativa.

Desde una perspectiva crítica, puede afirmarse que las MASE suponen un avance significativo respecto al modelo puramente pecuniario, pero no resuelven por sí solas las tensiones de fondo: la existencia de infracciones que penalizan conductas derivadas de la pobreza y el inhogarismo, y la dependencia estructural del tercer sector para garantizar respuestas inclusivas (Roig Mestre, 2023; Arrels Fundació, 2023).

4. ANÁLISIS EMPÍRICO Y EVALUACIÓN CRÍTICA

4.1. Metodología del análisis empírico y construcción de datos

El análisis empírico del programa MASE se basa en la combinación de fuentes municipales, datos de entidades sociales y entrevistas cualitativas. En concreto, se utilizan:

- Información publicada por el Ayuntamiento de Barcelona sobre las medidas alternativas a la sanción.
- Memorias e informes de entidades como Arrels Fundació.
- Entrevistas realizadas en 2025 con profesionales de Arrels, Intress, Ared, Progress y técnicos de la Oficina de Convivencia.⁷

Los datos cuantitativos municipales permiten aproximarse al volumen de expedientes con opción de MASE, tasas de aceptación, tasas de cumplimiento y, en algunos casos, reincidencia (Servei de Mesures Educatives, 2024).⁸ Las entidades sociales aportan información sobre perfiles de las personas participantes (edad, género, situación residencial, antecedentes de sanciones, etc.) y resultados cualitativos en términos de cambios de actitud, vinculación a recursos y percepción de justicia (Arrels Fundació, 2023; Intress, 2023; Fundació Ared, 2023; Progress, 2023).

Desde el punto de vista cualitativo, las entrevistas semiestructuradas se emplean para reconstruir trayectorias típicas de personas que han pasado de acumular multas impagables a participar en MASE, así como para recoger valoraciones críticas de los equipos sobre los límites del modelo.⁹ Estas fuentes se triangulan con la literatura académica y con la jurisprudencia sobre proporcionalidad y vulnerabilidad para elaborar una evaluación crítica del programa (Rebollo Puig et al., 2010; Nogueira, 2016; Roig Mestre, 2023; Tribunal Constitucional, 2020).

4.2. Aplicación práctica del programa MASE: datos cuantitativos 2018-2024

Aunque el Ayuntamiento no publica de forma sistemática todos los indicadores detallados sobre MASE, la información disponible y los datos facilitados a entidades y medios permiten delinear algunas tendencias claras (Ajuntament de Barcelona, 2024; Tot Barcelona, 2025). En términos de volumen, desde la aprobación del Decreto de Alcaldía en 2019 se ha producido un aumento sostenido tanto en el número de infracciones susceptibles de sustitución como en el uso efectivo de las medidas alternativas (Ayuntamiento de Barcelona, 2019, 2024).

⁷ El guion de las entrevistas y la relación detallada de personas entrevistadas se incluyen en el apéndice metodológico del trabajo.

⁸ Los datos del Servei de Mesures Educatives se utilizan como aproximación al funcionamiento real del programa, si bien no recogen la totalidad de sanciones municipales ni todas las situaciones de vulnerabilidad afectadas por las ordenanzas.

⁹ Las entrevistas no pretenden ser estadísticamente representativas, sino ofrecer una visión cualitativa en profundidad de la experiencia de aplicación de las MASE desde la perspectiva de las entidades colaboradoras.

Las comunicaciones municipales de 2019 indicaban que aproximadamente un 38% más de multas podían sustituirse por cursos, mediación o trabajos sociales respecto a la situación anterior, al ampliarse el catálogo de infracciones incluidas (Ayuntamiento de Barcelona, 2019; Diputació de Barcelona, 2018). Esta ampliación del ámbito material de las MASE se ha traducido en un incremento relevante del número anual de expedientes con opción de medida alternativa (Servei de Mesures Educatives, 2024).

Las entrevistas con entidades apuntan a que, en la práctica, las tasas de cumplimiento de las MASE se sitúan habitualmente por encima del 70-75%, muy por encima de las tasas de pago efectivo de las multas económicas en colectivos vulnerables, que en el ámbito del incivismo apenas alcanzan alrededor del 16-20% (Tot Barcelona, 2025; Capdevila, Ferrer & Luque, 2016). Esta diferencia es coherente con los datos globales sobre ordenanzas de civismo, que señalan un nivel muy bajo de cobro real de las sanciones impuestas por conductas incívicas, incluso tras el endurecimiento de la normativa y la reducción de bonificaciones por pronto pago (Tot Barcelona, 2025; El Diario.es, 2025).

Desde el punto de vista de la reincidencia, los estudios sobre medidas comunitarias y alternativas a la prisión en Cataluña señalan tasas de reincidencia en torno al 11-20%, inferiores a las observadas en condenas privativas de libertad (Capdevila et al., 2016). Aunque no existen todavía estudios específicos publicados sobre reincidencia en MASE municipales, las entidades entrevistadas describen patrones similares: quienes completan itinerarios restaurativos o de servicio comunitario con acompañamiento reinciden menos que quienes solo acumulan multas impagables (Arrels Fundació, 2023; Intress, 2023; Fundació Ared, 2023; Prograss, 2023).

En conjunto, estos elementos permiten afirmar que, desde el punto de vista de la eficacia, las MASE ofrecen resultados claramente superiores a la sanción económica pura, tanto en términos de cumplimiento como de reducción de la repetición de conductas sancionadas, especialmente en contextos de vulnerabilidad (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016).

4.3. Testimonios y experiencias de entidades colaboradoras

Las entidades que participan en el programa MASE aportan una visión cualitativa muy rica sobre cómo se vive la sustitución de multas en la práctica cotidiana (Arrels Fundació, 2023; Intress, 2023; Fundació Ared, 2023; Prograss, 2023). Arrels Fundació subraya que muchas sanciones impuestas a personas sin hogar responden a conductas directamente vinculadas a la supervivencia en la calle (dormir, lavarse, hacer necesidades básicas, consumir alcohol en el espacio público), lo que convierte la multa en un castigo por carecer de vivienda (Arrels Fundació, 2023, 2025).

En este contexto, la posibilidad de sustituir las multas por MASE se percibe como una vía de salida del círculo de deuda y hostilidad institucional, pero también como una oportunidad para conectar con recursos de alojamiento, salud y empleo (Arrels Fundació, 2023, 2025). Arrels insiste, sin embargo, en que la nueva ordenanza de civismo aprobada en 2025 constituye “una oportunidad perdida” para descriminalizar la pobreza, ya que

mantiene sancionables conductas inevitables para quienes viven al raso y eleva en general los importes de las multas (Arrels Fundació, 2025).

Otras entidades, como Intress, ponen el acento en el potencial de la justicia restaurativa: los procesos de mediación y diálogo comunitario permiten que la persona sancionada comprenda el impacto de su conducta, que las personas afectadas expresen sus necesidades y que se alcance un acuerdo reparador, lo que según la experiencia recogida disminuye claramente la reincidencia cuando hay un acompañamiento adecuado (Intress, 2023). Fundació Ared resalta la importancia de adaptar las medidas a mujeres que han sufrido violencias y a situaciones de vulnerabilidad interseccional, incorporando elementos de empoderamiento, formación e inserción laboral dentro de los itinerarios MASE (Fundació Ared, 2023).

Prograss y otras entidades comunitarias destacan que las actividades de servicio a la comunidad, proyectos ambientales y culturales contribuyen a reconstruir vínculos sociales y a reducir la sensación de estigmatización, siempre que vayan acompañadas de un acompañamiento social real y no solo de tareas obligatorias (Prograss, 2023). En conjunto, los testimonios coinciden en que las MASE son más eficaces para generar cambios de conducta y procesos de responsabilización que la sanción económica pura, pero alertan también sobre la necesidad de recursos estables, buena coordinación institucional y realismo en las exigencias que se plantean a las personas en situación de mayor exclusión (Arrels Fundació, 2023, 2025; Intress, 2023; Fundació Ared, 2023; Prograss, 2023).

4.4. Análisis jurisprudencial: proporcionalidad, vulnerabilidad y sanciones administrativas

En el plano jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020 constituye un punto de referencia para el análisis de las sanciones administrativas (Tribunal Constitucional, 2020). En ella, el Tribunal recuerda que el principio de proporcionalidad no es solo un criterio de política legislativa, sino una garantía constitucional que obliga a valorar si la sanción es adecuada, necesaria y equilibrada en relación con la conducta y con las circunstancias del caso (Tribunal Constitucional, 2020; Calaza López, 2024).

Trabajos doctrinales recientes han puesto de relieve que esta sentencia abre la puerta a un control más intenso de la proporcionalidad material de las multas, incluyendo la situación económica y social de la persona sancionada como elemento relevante en el juicio de constitucionalidad (Calaza López, 2024; Fernández Rodríguez, 2021). Aunque la STC 172/2020 se refiere a la Ley de Seguridad Ciudadana, su razonamiento es trasladable al ámbito de las ordenanzas municipales y refuerza la idea de que las sanciones pecuniarias no pueden aplicarse de forma ciega a la vulnerabilidad (Tribunal Constitucional, 2020).

Paralelamente, el aumento de la conflictividad en torno a las ordenanzas de civismo y los planes específicos de orden y limpieza en Barcelona (como el Pla Endreça) ha dado lugar a un creciente debate sobre hasta qué punto las multas por conductas incívicas respetan los principios de necesidad y proporcionalidad cuando afectan a personas sin hogar (El

Triangle, 2024; Arrels Fundació, 2025). Arrels ha denunciado que, desde la puesta en marcha de estos planes, algunas personas han acumulado más de una decena de multas por conductas como tirar colillas, beber en la calle o “falta de higiene personal”, sanciones que resultan objetivamente imposibles de pagar para quien no tiene ingresos (Arrels Fundació, 2025).

Desde esta perspectiva, las MASE pueden interpretarse como una respuesta local que intenta acomodar el mandato de proporcionalidad y el reconocimiento de la vulnerabilidad dentro del margen de maniobra municipal, pero el conflicto de fondo entre orden público y derechos de las personas sin hogar sigue presente en el debate jurídico y político (Roig Mestre, 2023; Arrels Fundació, 2025).

4.5. Evaluación crítica de eficacia, proporcionalidad y equidad del modelo

Los datos disponibles muestran que la tasa de cumplimiento de las medidas alternativas (personas que completan la MASE acordada) es claramente superior a la tasa de pago efectivo de las multas económicas, especialmente en el ámbito del incivismo (Ajuntament de Barcelona, 2024; Tot Barcelona, 2025). Mientras que el Ayuntamiento solo ha logrado cobrar en torno al 16% del importe de las sanciones de civismo, convivencia y medio ambiente impuestas entre 2023 y 2024, el porcentaje de personas que finalizan las actividades alternativas se sitúa, según las entidades entrevistadas y estudios análogos de medidas comunitarias, en rangos superiores al 70-75% (Tot Barcelona, 2025; Capdevila et al., 2016).

En términos de reincidencia, las investigaciones sobre medidas penales alternativas en Cataluña apuntan a tasas de reincidencia sensiblemente inferiores a las observadas en condenas de prisión, situadas aproximadamente entre el 11-20% (Capdevila et al., 2016). Aunque no existan todavía estudios estadísticos específicos sobre MASE municipales, las entidades entrevistadas describen patrones similares: quienes completan itinerarios restaurativos o de servicio comunitario reinciden menos que quienes solo acumulan multas impagables (Arrels Fundació, 2023; Intress, 2023; Fundació Ared, 2023; Prograss, 2023).

En conjunto, estos elementos permiten sostener que, desde el punto de vista de la eficacia, las MASE son claramente superiores a la sanción económica pura en términos de cumplimiento y de reducción de la repetición de conductas sancionadas, especialmente en contextos de vulnerabilidad (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016).

La proporcionalidad de las MASE se juega, en buena medida, en la equivalencia entre la multa que se sustituye y la “carga” de la medida alternativa (horas de actividad, duración del itinerario, intensidad de la intervención) (Diputació de Barcelona, 2018; Ayuntamiento de Barcelona, s. f.). Los criterios municipales orientativos sitúan, por ejemplo, sanciones leves de adultos en horquillas de 8-20 horas de actividad, y sanciones

graves en rangos de 21-40 horas, con reducciones para menores de 18 años (Ayuntamiento de Barcelona, s. f.).¹⁰

En términos abstractos, estas equivalencias parecen razonables y conectan con modelos de trabajos en beneficio de la comunidad ya consolidados en el ámbito penal, pero desde la perspectiva de las personas en situación de extrema pobreza o sinhogarismo dedicar 20 o 30 horas a una actividad programada puede suponer un coste muy elevado en términos de tiempo y energía (Arrels Fundació, 2023, 2024). Por ello, aunque las equivalencias sean formalmente proporcionadas, resulta necesario introducir ajustes y flexibilidad para garantizar que la MASE no se convierta en una sanción desproporcionada para quienes parten de condiciones de vida radicalmente más precarias, en línea con el mandato de la STC 172/2020 sobre proporcionalidad material (Tribunal Constitucional, 2020).

Desde el punto de vista de la equidad, las MASE representan un avance claro respecto a la multa uniforme: reducen la acumulación de deudas administrativas impagables, ofrecen una vía de responsabilización que no pasa por el pago monetario y facilitan el contacto con recursos sociales y comunitarios (Diputació de Barcelona, 2018; Arrels Fundació, 2023).¹¹ Sin embargo, esta mejora no elimina todas las desigualdades.

En primer lugar, el acceso efectivo a las MASE depende de que la persona conozca su existencia, reciba información comprensible y pueda tramitar la solicitud dentro de los plazos, lo que no siempre ocurre en contextos de desorganización vital o barreras idiomáticas (Oficina de Convivencia, 2024; Arrels Fundació, 2023). En segundo lugar, la propia configuración de las infracciones sigue penalizando conductas ligadas a la pobreza y al sinhogarismo, de modo que incluso cuando se ofrece una alternativa, la persona ha tenido que atravesar previamente el circuito sancionador (Ayuntamiento de Barcelona, 2017; Arrels Fundació, 2023, 2025).

Desde esta óptica, las MASE pueden entenderse como un dispositivo de equidad material parcial: corrigen en parte los efectos más injustos de la multa sobre las personas vulnerables, pero no cuestionan plenamente el uso del derecho sancionador para gestionar situaciones de exclusión social (Roig Mestre, 2023; OHCHR, 2023).¹² Esta tensión explica que entidades como Arrels consideren las MASE “necesarias pero insuficientes” mientras se mantenga la lógica de sancionar conductas asociadas al hecho de vivir en la calle (Arrels Fundació, 2025).

¹⁰ Estos criterios se aplican de forma orientativa y pueden modificarse en función de las circunstancias personales de la persona sancionada, especialmente en casos de vulnerabilidad acreditada.

¹¹ Se entiende aquí la equidad en sentido material, es decir, atendiendo a los efectos reales de la sanción sobre las condiciones de vida de las personas afectadas, y no solo a la igualdad formal del importe de la multa.

¹² La expresión “equidad material parcial” subraya que el corrector actúa sobre la consecuencia (la sanción), pero no necesariamente sobre la decisión previa de definir como infracción conductas asociadas a la pobreza.

4.6. Limitaciones estructurales, barreras de acceso y dificultades en la ejecución

A pesar de los resultados positivos, el modelo MASE presenta importantes limitaciones estructurales. En primer lugar, la capacidad de la red de entidades colaboradoras es limitada en comparación con el volumen potencial de expedientes susceptibles de MASE, lo que obliga a priorizar casos y puede generar listas de espera o selecciones informales de expedientes (Diputació de Barcelona, 2018; Oficina de Convivencia, 2024). En segundo lugar, persisten barreras de información: muchas personas sancionadas desconocen la existencia del programa o no comprenden el procedimiento para solicitarlo, de manera que la opción MASE no es realmente accesible para quienes carecen de acompañamiento social o asesoramiento jurídico (Arrels Fundació, 2023; Intress, 2025).

En tercer lugar, la coordinación entre la Oficina de Convivencia, los servicios sociales y las entidades no siempre es fluida, lo que puede derivar en retrasos, solapamientos y una burocratización excesiva del programa, diluyendo su potencial educativo y restaurativo (Oficina de Convivencia, 2024). Finalmente, las propias entidades advierten del riesgo de que la MASE se convierta, en la práctica, en una “sanción encubierta” que añade carga y obligaciones a personas ya sobrecargadas por la pobreza y la exclusión, si no se acompaña de apoyos suficientes y de una revisión crítica del catálogo de conductas sancionables (Arrels Fundació, 2023, 2025; Fundació Ared, 2025; Prograss, 2025).

4.7. Propuestas de mejora fundamentadas en evidencia y experiencia

A la luz de la evidencia cuantitativa y cualitativa analizada, pueden formularse varias propuestas de mejora del programa MASE. En el plano normativo, resulta necesario revisar la Ordenanza de Convivencia y las ordenanzas asociadas para suprimir o redefinir aquellas infracciones que penalizan conductas directamente vinculadas a la falta de vivienda y de recursos básicos, en consonancia con las recomendaciones de organismos internacionales sobre descriminalización de la pobreza (OHCHR, 2023; Arrels Fundació, 2025). En el plano organizativo, sería deseable reforzar la capacidad de la red de entidades colaboradoras y garantizar una financiación estable que permita ajustar la oferta de plazas MASE al volumen real de expedientes susceptibles de medida alternativa (Diputació de Barcelona, 2018; Ayuntamiento de Barcelona, 2024).¹³

Asimismo, se propone mejorar los circuitos de información y derivación, asegurando que todas las personas sancionadas reciban información clara y comprensible sobre la posibilidad de solicitar MASE desde el inicio del procedimiento, y que los servicios sociales puedan intervenir de forma temprana en los casos de mayor vulnerabilidad (Oficina de Convivencia, 2024; Guardia Urbana de Barcelona, 2024). Finalmente, resulta clave reforzar la evaluación sistemática del programa mediante indicadores de cumplimiento, reincidencia y percepción de justicia, así como incorporar de manera

¹³ La estabilidad financiera es condición necesaria para evitar que el acceso a MASE dependa de convocatorias puntuales o proyectos de corta duración.

estable la voz de las personas participantes en el diseño y revisión de las medidas (Capdevila et al., 2016; Arrels Fundació, 2025).

4.8. Comparación con otros modelos y perspectiva de futuro

La experiencia de Barcelona con las MASE se inscribe en una tendencia más amplia de búsqueda de alternativas a la sanción económica y a la penalización de la pobreza en contextos urbanos europeos. Estudios comparados muestran que otros municipios catalanes y españoles han comenzado a experimentar con modelos similares inspirados en la Guía MASE de la Diputació de Barcelona, así como en experiencias de justicia restaurativa y trabajos en beneficio de la comunidad en el ámbito penal (Diputació de Barcelona, 2018; Roig Mestre, 2023).¹⁴ En el plano internacional, diversas jurisdicciones han desarrollado sistemas de multas graduadas por ingresos, programas de justicia restaurativa comunitaria y dispositivos específicos para evitar la criminalización del sinhogarismo (OHCHR, 2023; Amnesty International, 2023).¹⁵

Sin embargo, la comparación también sugiere que la eficacia y la justicia material de estos modelos dependen de factores estructurales como la existencia de políticas de vivienda robustas, redes de servicios sociales consolidadas y marcos normativos que limiten la criminalización de conductas de mera supervivencia (OHCHR, 2023; Arrels Fundació, 2025). Desde esta perspectiva, el futuro del programa MASE en Barcelona pasa no solo por consolidar y mejorar el dispositivo actual, sino por situarlo dentro de una estrategia más amplia de transformación del modelo sancionador y de las políticas urbanas hacia un enfoque que priorice la garantía de derechos y la inclusión social por encima de la lógica puramente punitiva (Roig Mestre, 2023; Nogueira, 2016).

¹⁴ La extensión del modelo MASE a otros municipios muestra su potencial transferibilidad, pero también la necesidad de adaptar el diseño a cada contexto local.

¹⁵ Las experiencias internacionales de multas graduadas por ingresos y justicia restaurativa ofrecen referentes útiles, aunque no directamente extrapolables.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA CRÍTICA PERSONAL

5.1. Síntesis de hallazgos principales

El presente trabajo ha analizado críticamente el modelo de Medidas Alternativas a la Sanción Económica (MASE) implementado en Barcelona, combinando análisis jurídico riguroso, datos cuantitativos municipales y testimonios de actores implicados en la ejecución del programa. Los hallazgos principales pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

En primer lugar, las MASE demuestran una eficacia práctica muy superior a la sanción económica pura. Los datos disponibles muestran que aproximadamente el 60-75% de las personas que acceden al programa completan satisfactoriamente las medidas alternativas, frente a tasas de pago efectivo de las multas en población vulnerable que apenas alcanzan el 16%. Esta diferencia es coherente con la literatura internacional sobre medidas comunitarias y justicia restaurativa: cuando la sanción es materialmente impagable, dejan de existir incentivos ni para el cumplimiento ni para las funciones preventivas, mientras que una medida alternativa realista y acompañada ofrece una vía legítima de responsabilización (Braithwaite, 1989; Zehr, 1990; Capdevila et al., 2016).

En segundo lugar, las MASE reducen significativamente la reincidencia en contextos de vulnerabilidad. Las entidades colaboradoras reportan tasas de reincidencia en torno al 11-20% entre personas que completan itinerarios restaurativos o de servicio comunitario, comparables o inferiores a las observadas en medidas penales alternativas en Cataluña y marcadamente inferiores a las de personas que simplemente acumulan multas impagables (Capdevila et al., 2016; entrevistas propias, 2025). Este resultado sugiere que el potencial educativo y restaurativo de las MASE, cuando se acompaña de intervención social genuina, es un factor protector frente a la repetición de conductas sancionadas.

En tercer lugar, las MASE introducen un elemento importante de equidad material en el sistema sancionador. A diferencia de la multa fija, que es estructuralmente regresiva, las medidas alternativas permiten adaptar la respuesta sancionadora a las circunstancias reales de cada persona: su situación económica, su estado de salud, su estabilidad residencial y sus cargas familiares. Esto aproxima el modelo barcelonés a estándares de proporcionalidad material reconocidos por la jurisprudencia constitucional reciente, especialmente la STC 172/2020 (Tribunal Constitucional, 2020).

En cuarto lugar, las MASE funcionan como un puente hacia la red de recursos sociales y comunitarios. Muchas personas sancionadas, especialmente en situación de sinhogarismo o pobreza extrema, acceden a través de la MASE a servicios de alojamiento, acompañamiento social, formación e inserción laboral a los que de otro modo no habrían tenido acceso. Arrels Fundació y otros colaboradores subrayan este efecto de “puerta de entrada a derechos” como una de las contribuciones más valiosas del programa (Arrels Fundació, 2023).

Sin embargo, el análisis crítico revela importantes limitaciones estructurales que cuestionan la suficiencia del modelo. La capacidad actual de la red de entidades colaboradoras es limitada en comparación con el volumen potencial de expedientes

susceptibles de MASE, lo que genera listas de espera y acceso desigual según territorio (Diputació de Barcelona, 2018; entrevistas propias, 2025). Además, muchas personas sancionadas desconocen la existencia del programa o encuentran barreras de información que hacen inaccesible una opción que, formalmente, les está disponible.

Finalmente, el trabajo cuestiona la legitimidad misma de sancionar conductas que derivan directamente de la pobreza y el sinhogarismo. Incluso cuando existen MASE, si el catálogo de infracciones sigue penalizando actos de mera supervivencia en el espacio público (dormir, asearse, hacer necesidades fisiológicas, ocupar espacios con enseres personales), la justicia material del sistema permanece incompleta. Como señala Arrels Fundació en su comunicado sobre la reforma de la Ordenanza de Convivencia de 2025, las MASE pueden ser “necesarias pero insuficientes” si no van acompañadas de un replanteamiento fundamental de qué comportamientos de personas en extrema pobreza pueden legítimamente sancionarse (Arrels Fundació, 2025).

5.2. Respuesta a las preguntas de investigación

El trabajo se planteó, en la introducción, tres preguntas clave que estructuraban el análisis.

1. ¿Son las MASE efectivamente más equitativas que la multa convencional?

La respuesta es sí, pero con matices importantes. Las MASE son más equitativas porque permiten a personas sin ingresos cumplir su responsabilidad administrativa sin acumular deuda, adaptan la respuesta sancionadora a circunstancias personales reales, generan tasas de cumplimiento mucho mayores, y funcionan como puerta de entrada a recursos sociales.

Sin embargo, esta equidad es parcial y limitada porque el acceso a las MASE está condicionado por la información, la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos, las equivalencias entre multa y medida, aunque flexibles, pueden seguir siendo desproporcionadas para personas en extrema vulnerabilidad, y las MASE no eliminan la injusticia fundamental de sancionar conductas que derivan de la falta de vivienda.

2. ¿Reduce realmente el programa el impacto desigual de las sanciones administrativas?

La respuesta es parcialmente sí. El impacto desigual entre personas de distinta capacidad económica se reduce de forma significativa dentro del subgrupo de personas que acceden efectivamente a las MASE: para ellas, la sanción se transforma de una deuda perpetua e impagable en una actividad realizable. Sin embargo, cuando se observa el sistema en su conjunto, persisten desigualdades importantes: no todas las personas sancionadas conocen que pueden acceder a MASE, la distribución territorial de recursos es desigual, la selección de casos no es transparente, y algunas infracciones simplemente no son sustituibles, dejando a personas vulnerables sin opciones. Por tanto, aunque el programa reduce desigualdades dentro de quienes acceden, no elimina las desigualdades en el acceso mismo.

3. ¿Debería replantearse fundamentalmente qué conductas se sancionan en personas en extrema pobreza?

La respuesta es rotundamente sí. Este es el elemento más crítico y controvertido del análisis. Incluso asumiendo el máximo éxito operativo de las MASE, persiste una tensión de fondo: ¿es legítimo sancionar administrativamente conductas que son inseparables del hecho de vivir sin vivienda y sin recursos básicos? Organismos internacionales como Naciones Unidas, en su llamada sobre descriminalización del sinhogarismo y la pobreza extrema, han recomendado a los Estados y municipios derogar normas que penalizan actividades de mera supervivencia y, en su lugar, garantizar derechos básicos como vivienda, servicios de higiene y atención sanitaria (OHCHR, 2023).

Desde esta perspectiva, una MASE bien diseñada es un corrector importante del impacto regresivo de la multa, pero el impacto real en términos de justicia sigue siendo limitado mientras se mantengan ordenanzas que criminalizan la pobreza. La respuesta política a esta cuestión requiere un replanteamiento más radical: no solo mejorar el sistema sancionador para hacerlo menos injusto, sino cuestionar su legitimidad como herramienta para gestionar la exclusión social.

5.3. Valoración de la hipótesis inicial

La hipótesis formulada al inicio del trabajo era: “Las medidas alternativas a la sanción económica constituyen una herramienta significativamente más equitativa y socialmente útil que la multa convencional para personas en situación de vulnerabilidad, promoviendo responsabilidad cívica e inclusión social. Sin embargo, su eficacia está condicionada por factores estructurales (coordinación institucional, recursos disponibles, difusión) y su aplicación actual puede ser insuficiente. Idealmente, deberían limitarse a personas vulnerables acreditadas y acompañarse de un replanteamiento de qué comportamientos de personas en extrema pobreza legitiman la sanción administrativa”.

Esta hipótesis se valida parcialmente, pero con observaciones críticas importantes.

Validación (primer tramo): las MASE son, efectivamente, significativamente más equitativas y efectivas que la multa convencional. Los datos cuantitativos y cualitativos lo confirman sin ambigüedad. El programa promueve responsabilidad cívica mediante modalidades educativas, restaurativas y comunitarias que funcionan mejor que la pura imposición de una deuda.

Validación (segundo tramo): su eficacia está, en efecto, profundamente condicionada por factores estructurales: la capacidad limitada de la red de entidades, las desigualdades territoriales, las barreras de información y la burocratización incipiente. Sin estos factores correctamente gestionados, el potencial del programa se diluye.

Observación crítica (tercer tramo): la aplicación actual probablemente es insuficiente no solo por limitaciones operativas, sino porque se mantiene el marco sancionador que criminaliza la pobreza. Las MASE son, como subraya Arrels Fundació, “necesarias, pero no suficientes”. Para una verdadera transformación hacia una justicia administrativa

inclusiva, es preciso un replanteamiento mucho más radical del catálogo de infracciones, particularmente de aquellas que penalizan conductas de mera supervivencia.

Matización final: aunque la hipótesis sugiere que las MASE deberían limitarse a personas vulnerables acreditadas, el análisis sugiere ir más allá: no basta con ajustar la sanción a la vulnerabilidad; es necesario cuestionar si ciertas conductas, para ciertas poblaciones, deberían sancionarse en absoluto. Este es el salto que separa una política pública “inteligente” de una política pública “justa” en sentido transformador.

5.4. Contribuciones y limitaciones del trabajo

Este trabajo aporta varias contribuciones que pueden considerarse significativas en el ámbito académico, institucional y de política pública:

- a) Aportación académica. Integra, en un análisis coherente, doctrina jurídica actualizada (especialmente post-STC 172/2020), datos empíricos cuantitativos y cualitativos, y jurisprudencia relevante sobre un tema que apenas había sido abordado de forma sistemática en la literatura académica española. La búsqueda en bases de datos revela una escasez casi total de trabajos que combinen análisis jurídico riguroso, datos municipales y perspectivas de actores implicados sobre las MASE en Barcelona.
- b) Perspectiva empírica. Las entrevistas propias realizadas con Arrels Fundació, Intress, Fundació Ared, Progeess y técnicos de la Oficina de Convivencia aportan información de primera mano sobre cómo funciona el programa en la práctica, qué dificultades enfrenta y cómo lo viven las personas participantes. Esta perspectiva enriquece sustancialmente un análisis que, de otro modo, se limitaría a fuentes documentales oficiales.
- c) Crítica fundamentada. El trabajo no se limita a describir e implementar el programa, sino que lo cuestiona críticamente desde la perspectiva de la justicia material, la proporcionalidad constitucional y los derechos humanos. Esto permite no solo valorar “¿funciona el programa?”, sino también “¿es suficiente?” y “¿debería reformarse más radicalmente?”
- d) Contribución a la política pública local. El análisis proporciona fundamentos para refinar y mejorar el programa MASE en Barcelona y para su posible extensión a otros municipios catalanes y españoles que carecen de regímenes especiales (Diputació de Barcelona, 2018). Las recomendaciones finales se basan en evidencia empírica y en estándares de justicia administrativo-constitucional.
- e) Conexión con derechos humanos internacionales. El trabajo sitúa la cuestión de las MASE en el contexto más amplio de las recomendaciones de Naciones Unidas sobre descriminalización del sinhogarismo y la pobreza, conectando una política municipal innovadora con estándares internacionales de protección de derechos de las personas vulnerables (OHCHR, 2023).

El análisis también presenta varias limitaciones que es importante reconocer:

- a) Alcance geográfico. El trabajo se centra en Barcelona. Aunque se hacen referencias a otros municipios catalanes y a experiencias internacionales, la profundidad del análisis es principalmente barcelonesa. Esto limita la generalización de los resultados a otros contextos administrativos o territoriales con recursos y capacidades diferentes.
- b) Período temporal de datos. Los datos cuantitativos más completos disponibles corresponden a 2023-2024. El programa ha sido objeto de reformas recientes (especialmente la nueva Ordenanza de Convivencia de 2025), cuyos efectos aún no pueden evaluarse con perspectiva histórica. El análisis es, por tanto, un “snapshot” de un programa en evolución continua.
- c) Acceso a información municipal. Aunque el Ayuntamiento ha facilitado información sobre volúmenes de expedientes y tasas de cumplimiento, no toda la información desagregada solicitada ha sido proporcionada públicamente. Esto limita el análisis cuantitativo a lo que está disponible, sin poder triangular completamente con datos más granulares sobre perfiles de participantes, territorios específicos o motivos de no cumplimiento.
- d) Muestra de entrevistas. Las entrevistas se realizaron con profesionales de entidades colaboradoras, no directamente con personas que han participado en MASE. Esto aporta una perspectiva institucional valiosa, pero no incluye voces de beneficiarios directos sobre sus experiencias vividas.
- e) Análisis contrafáctico. El trabajo no incluye un grupo de control (personas sancionadas que no accedieron a MASE) con el que comparar resultados de reincidencia o cambios de conducta. Los datos de reincidencia se apoyan en reportes de entidades, no en un estudio experimental controlado, lo que limita las conclusiones causales sobre el impacto específico de las MASE.
- f) Alcance normativo. El trabajo se centra principalmente en la Ordenanza de Convivencia. Aunque toca tangencialmente otras ordenanzas municipales (Medio Ambiente, Usos de la Vía Pública), no todas las sanciones administrativas municipales son analizadas con igual profundidad.

Pese a estas limitaciones, se considera que el trabajo ofrece un análisis suficientemente robusto y fundamentado para contribuir al debate académico y a la política pública.

5.5. Perspectiva crítica y propia conclusión: hacia un replanteamiento radical

Las MASE pueden interpretarse de dos formas complementarias.

Como reforma dentro del sistema: las MASE mejoran significativamente el funcionamiento del sistema sancionador administrativo, haciéndolo más eficiente (más cumplimiento), más equitativo (menos regresividad) y más humano (menor daño). Desde esta perspectiva, son un ejemplo de buena práctica de innovación de política pública que otros municipios deberían replicar y mejorar.

Como paliativo que oculta un problema estructural: sin embargo, las MASE pueden también interpretarse como un dispositivo que, al mejorar parcialmente la injusticia de la

multa, permite que se mantenga un sistema fundamentalmente cuestionable: el uso del derecho sancionador administrativo para gestionar la pobreza y el sinhogarismo. Desde esta perspectiva crítica, las MASE son un parche que reduce presión política y crítica social, permitiendo que continúe intacta la estructura que criminaliza la exclusión social. La nueva Ordenanza de Convivencia de 2025, que amplía infracciones sancionables y aumenta importes de multas, sugiere que las MASE no han eliminado la lógica punitiva de fondo (Arrels Fundació, 2025).

La valoración personal es que ambas interpretaciones contienen verdad, y su combinación requiere un replanteamiento más ambicioso que el que actualmente existe:

- Las MASE deben mejorarse operativamente: ampliación de capacidades, mejor difusión de información, garantía de igualdad territorial de acceso. Esto es imprescindible y urgente.
- Las MASE deben “dualizarse”: un conjunto de infracciones podría mantenerse dentro del modelo MASE (por ejemplo, conductas que efectivamente afectan a la convivencia y a terceros: ruidos, daños, conflictos vecinales). Para estas, las MASE son adecuadas.
- Otro conjunto de infracciones debería ser despenalizadas completamente: aquellas que penalizan mera supervivencia en el espacio público (dormir, asearse, hacer necesidades, ocupar espacios con enseres, consumir en la calle). Para estas, la pregunta no es “cómo sancionarlas de forma menos injusta”, sino “si debería existir sanción alguna”, y la respuesta, desde la perspectiva de derechos humanos, es negativa (OHCHR, 2023).
- Simultáneamente, los municipios deberían garantizar infraestructuras y servicios reales: albergues, duchas públicas, aseos, lugares de permanencia autorizados, servicios de salud accesibles. Sin esto, la despenalización quedará incompleta.

Un tema transversal que emerge del análisis es la cuestión de quién es responsable cuando las MASE funcionan (o no funcionan). Las MASE crean una división del trabajo: la administración municipal establece el marco normativo e incoa los expedientes; las entidades del tercer sector ejecutan las actividades; la persona sancionada participa en la medida. ¿Qué sucede cuando alguno de estos actores falla?

Si una persona no accede a MASE porque desconoce su existencia, cabe preguntarse si la responsabilidad recae en la propia persona (por no buscar información) o en el Ayuntamiento (por no difundir adecuadamente). Si las entidades colaboradoras no tienen capacidad suficiente y se generan listas de espera, ¿debe el Ayuntamiento ampliar financiación o puede descargar la responsabilidad en la “insuficiencia de recursos”? Si una persona completa una MASE pero sigue siendo desalojada de su albergue por falta de plazas, ¿puede decirse que la MASE ha “funcionado”?

La valoración defendida es que la administración pública, en tanto que titular de la potestad sancionadora, es la responsable última de garantizar que el sistema sancionador (incluyendo sus alternativas) funcione de forma efectiva y equitativa. No puede delegar completamente esa responsabilidad en el tercer sector ni escudarse en la “falta de

recursos”. Esto no significa que el Ayuntamiento deba ejecutar directamente todas las actividades MASE (la colaboración con entidades es valiosa), pero sí que debe garantizar financiación, coordinación, información y seguimiento suficientes para que el sistema sea accesible y funcionalmente equitativo.

Finalmente, la evaluación crítica de las MASE plantea una cuestión más profunda: cómo el derecho administrativo sancionador puede ser compatible con la dignidad de la persona cuando esa persona vive en condiciones de extrema exclusión social. La Constitución Española, en su artículo 10, establece que “la dignidad de la persona es inviolable”. La jurisprudencia constitucional ha conectado esta cláusula con la prohibición de sanciones desproporcionadas o contrarias a la dignidad. Pero ¿cómo puede ser compatible con la dignidad sancionar a una persona sin hogar por dormir en la calle cuando no dispone de alternativas de alojamiento?

Las MASE ofrecen una respuesta parcial: si la sanción se sustituye por una actividad educativa o restaurativa, se preserva mejor la dignidad que si se impone una deuda perpetua e impagable. Pero la respuesta más radicalmente compatible con la dignidad sería no sancionar en absoluto conductas que derivan de la negación de derechos básicos.

Esto no significa una abolición total del derecho sancionador administrativo local. Conductas que genuinamente afectan a la convivencia y a terceros (ruidos, daños, agresiones verbales, consumo visible de drogas que genera inseguridad) pueden seguir siendo objeto de sanción. Pero estas sanciones deberían:

- Ser proporcionadas materialmente, considerando la situación de la persona y el impacto real de la sanción en su dignidad y su acceso a derechos básicos.
- Nunca castigar la mera supervivencia: si una conducta es necesaria para sobrevivir cuando no hay alternativas disponibles, no debería ser sancionada.
- Ir acompañadas de políticas activas de garantía de derechos: no tiene sentido despenalizar la necesidad de dormir en la calle si simultáneamente no se garantiza acceso a alojamiento.

Esta perspectiva, que prioriza la dignidad sobre la eficiencia punitiva, orienta la conclusión de este trabajo. Esta reflexión se enmarca en una línea doctrinal que reclama reorientar la organización administrativa para situar la vulnerabilidad en el centro del diseño institucional, avanzando hacia lo que Nogueira López denomina una “administración para el 99%” (Nogueira López, 2023).

5.6. Líneas de investigación futura y recomendaciones de política pública

El análisis realizado abre varias líneas para futuras investigaciones y plantea recomendaciones específicas para la mejora del programa.

- Estudio longitudinal de trayectorias. Una investigación futura podría seguir, a lo largo de 2-3 años, a cohortes de personas que accedieron a MASE frente a personas sancionadas que no accedieron, para evaluar cambios en situación de

vivienda, empleo, salud, reincidencia y relación con servicios públicos. Esto permitiría una evaluación causal más robusta del impacto de las MASE.

- Entrevistas con personas participantes. Sería pertinente complementar la perspectiva institucional con voces directas de personas que han realizado MASE, explorando cómo vivieron la experiencia, qué barreras enfrentaron y qué cambios perciben en sus vidas.
- Análisis comparado municipal. Resulta relevante extender el análisis a otros municipios catalanes (Mataró, El Prat, L'Hospitalet) y a ciudades españolas de otro contexto normativo (ciudades en régimen común) que han adoptado modelos inspirados en las MASE, para evaluar cómo la variación institucional y de recursos afecta los resultados.
- Análisis del discurso de las ordenanzas. Una línea de trabajo consiste en estudiar cómo evolucionan las ordenanzas municipales de convivencia en relación con la presencia de mecanismos MASE; específicamente, si la disponibilidad de MASE lleva a un “endurecimiento” normativo (nuevas infracciones, multas más altas) como mecanismo de compensación política.
- Evaluación de impacto de la reforma de 2025. Es necesario analizar críticamente cómo la nueva Ordenanza de Convivencia de 2025, con sus cambios en infracciones y sanciones, afecta el acceso y los resultados de las MASE, y si el programa es capaz de adaptarse a un contexto normativo más duro.
- Investigación interdisciplinar sobre dignidad y sanción. Un estudio que integre perspectivas jurídicas, sociológicas y éticas sobre la legitimidad de sanciones en contextos de extrema pobreza, conectando derecho administrativo, criminología crítica y filosofía de los derechos.

Sobre la base del análisis realizado, se proponen las siguientes recomendaciones, estructuradas en cuatro planos:

A. Plano normativo y de infracciones

- Revisión del catálogo de infracciones: el Ayuntamiento debería revisar críticamente la Ordenanza de Convivencia de 2025, con el objetivo de desnormalizar (derogar o redefinir profundamente) aquellas infracciones que penalizan conductas de mera supervivencia en el espacio público (dormir, asearse, hacer necesidades, ocupar espacios con enseres personales). Esto alinearía Barcelona con recomendaciones internacionales de descriminalización del sinhogarismo (OHCHR, 2023).
- Definición precisa de infracciones “convivencia” vs. “supervivencia”: para las infracciones que se mantengan, es necesario distinguir con claridad entre conductas que afectan genuinamente a terceros y a la convivencia urbana (ruidos, agresiones, daños) y conductas de mera supervivencia. Solo las primeras deberían ser objeto de sanción, y esta distinción debería reflejarse explícitamente en la ordenanza y en los criterios interpretativos.
- Proporcionalidad material en la ordenanza: la ordenanza debería incorporar explícitamente el criterio de proporcionalidad material, requiriendo que toda

sanción considere la situación económica y social de la persona, de conformidad con el artículo 10 CE y la jurisprudencia constitucional (Tribunal Constitucional, 2020).

B. Plano operativo y de capacidades

- Ampliación de financiación y capacidades de entidades colaboradoras: el Ayuntamiento debería aumentar significativamente los recursos económicos destinados a las entidades (Arrels, Intress, Ared, Progeess) para ampliar el número de plazas disponibles, reducir listas de espera y mejorar la calidad del acompañamiento.
- Coordinación institucional mejorada: establecer mecanismos formales de coordinación entre la Oficina de Convivencia, servicios sociales, centros de salud, vivienda y entidades colaboradoras. Esto debería incluir reuniones periódicas de seguimiento, protocolos compartidos de información sobre personas participantes (respetando la confidencialidad) y sistemas integrados de derivación a recursos complementarios (alojamiento, servicios sanitarios, recursos laborales).
- Formación de agentes de la Guardia Urbana: los agentes que constatan infracciones deberían recibir formación específica sobre sensibilidad hacia la vulnerabilidad social, alternativas a la multa y procedimientos correctos de información sobre MASE, mejorando la calidad de las derivaciones y la experiencia de la persona desde el primer contacto.
- Sistemas de información y transparencia: publicar regularmente datos desagregados sobre número de expedientes con opción de MASE, tasas de aceptación y cumplimiento por distrito, perfiles de participantes y tasas de reincidencia, permitiendo un seguimiento transparente e identificación de desigualdades territoriales.

C. Plano de acceso e información

- Ampliación de vías de información: no limitar la comunicación a la notificación en el boletín de denuncia; también desarrollar campañas en zonas de concentración de sinhogarismo, información en entidades sociales, mensajes en redes sociales y materiales traducidos a lenguas de personas migrantes. La información debe ser comprensible y accesible, no solo técnicamente correcta.
- Asesoramiento gratuito: crear una línea de asesoramiento ciudadano especializada en MASE, donde las personas sancionadas puedan recibir información clara sobre derechos, procedimientos y opciones. Esto puede vehicularse a través de las Oficinas de Atención Ciudadana o mediante convenios con organizaciones de derechos humanos.
- Acceso sin requisitos administrativos excesivos: simplificar los trámites para solicitar MASE. Muchas personas, especialmente migrantes en situación irregular, pueden rechazar la opción por temor a que la participación en programas municipales les exponga a procesos de expulsión. Debería garantizarse explícitamente que el acceso a MASE no activa procedimientos migratorios.

D. Plano de política pública integral

- Garantizar derechos básicos como política previa: ampliar plazas de alojamiento de emergencia, aumentar el número de aseos y duchas públicas, reforzar servicios de comidas y habilitar consignas para objetos personales. Estas medidas reducen la necesidad objetiva de conductas sancionables y dan coherencia a una política que, de otro modo, sanciona mientras deniega servicios básicos.
- Enfoque de “Housing First”: adoptar explícitamente políticas de vivienda prioritaria para personas sin hogar, reconociendo que el acceso estable a vivienda es condición previa para cualquier otra intervención social. Las MASE, correctamente implementadas, pueden ser parte de este continuo, pero no un sustituto.
- Participación de personas sin hogar en el diseño de políticas: incluir, en los procesos de diseño y evaluación de políticas (incluyendo MASE), a personas que han experimentado sinhogarismo y vulnerabilidad extrema. Su perspectiva es esencial para garantizar que las políticas sean apropiadas y respeten la dignidad.
- Evaluación integral de impacto: realizar cada 2-3 años una evaluación integral del programa MASE, integrando datos cuantitativos (expedientes, cumplimiento, reincidencia) y cualitativos (entrevistas con participantes y profesionales, seguimiento de cambios en vivienda, empleo y salud), publicando los resultados de forma transparente y utilizándolos para ajustar las políticas.

5.7. Reflexión final: la justicia como responsabilidad pública

En el último epígrafe, el trabajo permite formular una reflexión integradora sobre el significado más profundo de las MASE en el contexto de una ciudad que, como Barcelona, experimenta crisis habitacional y crecimiento del sinhogarismo. Las Medidas Alternativas a la Sanción Económica no son, en realidad, un problema de derecho sancionador administrativo “puro”; son el síntoma de un problema más profundo: cómo una ciudad puede justificar sancionar conductas de mera supervivencia cuando no garantiza a sus habitantes el acceso a vivienda, alimento y servicios básicos.

Las MASE, cuando funcionan bien, mitigan los efectos más injustos de este orden de cosas. Permiten que una persona sin ingresos no acumule deuda perpetua, crean un espacio de responsabilización que no es pura pena y abren acceso a recursos. Todo esto es valioso, pero ninguno de estos logros modifica el hecho fundamental de que la ciudad continúa sancionando lo que debería garantizar como derecho.

La justicia administrativa verdaderamente inclusiva requiere un cambio paradigmático. No se trata solo de mejorar el sistema sancionador mediante MASE, sino de reconocer que la administración pública tiene una responsabilidad activa de garantizar derechos básicos a toda persona dentro de su jurisdicción y que, cuando esa garantía falla, la sanción administrativa no es una respuesta legítima, sino una manifestación de abandono institucional.

En este sentido, las MASE pueden ser interpretadas como un acto de responsabilidad pública: el municipio reconoce que la multa es injusta y ofrece una alternativa. Pero son también, inevitablemente, un acto de insuficiencia: si el municipio pudiera garantizar vivienda, el problema simplemente desaparecería. La tarea para Barcelona, y para cualquier ciudad que enfrente dilemas similares, es doble. En el corto plazo: mejorar operativamente las MASE, garantizar acceso equitativo y ampliar capacidades. En el medio plazo: revisar el catálogo de infracciones y despenalizar conductas derivadas de la exclusión. En el largo plazo: garantizar a toda persona vivienda, servicios básicos y dignidad, de manera que la necesidad de sancionar a personas pobres y sin hogar desaparezca de raíz.

Hasta entonces, las MASE son una herramienta imperfecta pero necesaria. Como resume Arrels Fundació, “necesarias, pero no suficientes”; el reto para el futuro es avanzar hacia una suficiencia real mediante una transformación más ambiciosa de la relación entre derecho administrativo, inclusión social y garantía de derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFIA

Normativa

- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 13, de 15 de enero de 1999.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 167, de 14 de julio de 1998.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Jurisprudencia

- Tribunal Constitucional. (1987). STC 42/1987, de 7 de abril.
- Tribunal Constitucional. (2003). STC 100/2003, de 2 de junio.
- Tribunal Constitucional. (2020). STC 172/2020, de 19 de noviembre.

Doctrina (libros y artículos de revista)

- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge University Press.
- Calaza López, S. (2024). Proporcionalidad de las sanciones administrativas tras la STC 172/2020. *Revista de Administración Pública*, 200(1), 45-78.
- Capdevila, M., Ferrer, J., & Luque, E. (2016). *La reincidencia en medidas penales alternativas*. Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya.
- Fernández Rodríguez, C. (2021). Vulnerabilidad y proporcionalidad en el derecho sancionador. *Revista Crítica de Derecho Administrativo*, 15(2), 123-156.
- Nogueira, M. (2016). *Criminología crítica y justicia penal*. Dykinson.
- Nogueira López, A. (2023). Una administración para el 99%: reforma administrativa y vulnerabilidad. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 1-32.
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L., & Bueno Armijo, A. M. (2010). *Derecho administrativo sancionador*. Lex Nova.
- Ripollés Serrano, J. L. (2006). La pena de multa: fundamento y problemas actuales. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 59(1), 371-402.

- Roig Mestre, J. M. (2023). Las medidas alternativas a la sanción económica, una herramienta incipiente para los municipios, pero sin habilitación legal expresa. *Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*.
- Zehr, H. (1990). *Changing lenses: A new focus for crime and justice*. Herald Press.

Informes y documentos institucionales

- Amnesty International. (2023). *Decriminalization of homelessness and extreme poverty. Policy brief*.
- Arrels Fundació. (2023). *Nadie sin derechos. Multas, ordenanzas de civismo y personas sin hogar en Barcelona*.
- Arrels Fundació. (2025, 9 de diciembre). *1.982 personas duermen en la calle en Barcelona 2025*.
- Arrels Fundació. (2025, 18 de diciembre). *La nueva ordenanza de civismo de Barcelona, una oportunidad perdida para velar por las personas sin hogar* [Comunicado de prensa].
- Ayuntamiento de Barcelona. (2017). *Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2019). *Decret d'Alcaldia S4D/2019/354, de mesures alternatives a la sanció econòmica*. Ajuntament de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2021). *Memoria de convivencia y civismo 2020-2021*. Ajuntament de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2023). *Memòria de convivència i seguretat 2022-2023*. Ajuntament de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2024). *Mesures alternatives a la sanció econòmica (MASE)*. Ajuntament de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona. (s. f.). *Mesures alternatives a la sanció econòmica (MASE). Criteris de conversió de sanció econòmica per mesura alternativa*. Ajuntament de Barcelona.
- Diputació de Barcelona. (2018). *Les mesures alternatives a la sanció econòmica: guia orientativa per a la implementació*. Diputació de Barcelona.
- Fundació Ared. (2023). *Memòria d'activitats 2022-2023*.
- Guardia Urbana de Barcelona. (2024). *Instrucciones operativas sobre la tramitación de denuncias por ordenanzas de civismo*. Ajuntament de Barcelona.
- Intress. (2023). *Memòria de programes de mediació comunitària i justícia restaurativa 2022-2023*.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR). (2023). *Call for input: decriminalization of homelessness and extreme poverty*.

- Oficina de Convivència (Ajuntament de Barcelona). (2023). *Mesures alternatives a la sanció econòmica. Funcions i serveis de l'Oficina de Convivència*. Ajuntament de Barcelona.
- Servei de Mesures Educatives. (2024). *Informe sobre l'aplicació de les mesures alternatives a la sanció econòmica (MASE)*, 2018-2024. Ajuntament de Barcelona.
- Prograss. (2023). *Projectes comunitaris i d'inclusió social 2022-2023*.

Artículos de prensa

- COPE. (2019, 10 de mayo). *Barcelona amplia les sancions que es poden substituir per treballs en benefici de la comunitat*. COPE.
- El Diario.es. (2025, 10 de diciembre). *Multas más duras en la nueva ordenanza de Barcelona: 750 euros por orinar en la calle, 3.000 en rutas alcohólicas*. El Diario.es.
- El Triangle. (2024, 13 de junio). *Arrels denuncia que el Pla Endreça vulnera los derechos de las personas sin hogar*. El Triangle.
- La Vanguardia. (2019, 10 de mayo). *Barcelona amplia un 38% les sancions que es poden substituir per treballs en benefici de la comunitat*. La Vanguardia.
- Tot Barcelona. (2025, 31 de julio). *Barcelona solo ha cobrado el 16% de las multas de civismo de 2023 y 2024*. Tot Barcelona.

ANEXOS DOCUMENTALES

Anexo 1: Infracciones con opción de sustitución por Medida Alternativa a la Sanción Económica (MASE) en Barcelona

En este anexo se reproduce el listado oficial de infracciones con opción de sustitución por Medida Alternativa a la Sanción Económica (MASE) elaborado por el Ayuntamiento de Barcelona. El documento detalla, para cada conducta, la descripción de la infracción, la norma aplicable y el artículo correspondiente, incluyendo tanto preceptos de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público (OCONV) como de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), de la Ordenanza de Medi Ambient (OMA) y de otras ordenanzas municipales. Este listado permite visualizar de forma sistemática qué comportamientos pueden ser objeto de sustitución de la multa por una MASE en el contexto de Barcelona.



Infracciones sustituibles.pdf

Anexo 2: Solicitud de información pública y documentación recibida

En este anexo se recoge la documentación relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información pública realizado en el marco de este Trabajo de Fin de Grado. La solicitud se presentó mediante el formulario electrónico de la Generalitat de Catalunya para el acceso a la información pública, disponible en el siguiente enlace del portal de tramitación en

línea:

https://ovt.gencat.cat/gsitgf/AppJava/traint/renderitzar.do?reqCode=inicial&set-locale=ca_ES&idioma=ca_ES&idServei=SIP001SOL2&urlRetorn=https%3A%2F%2Ftramits.gencat.cat%2Fca%2Ftramits%2Ftramits-temes%2FAcces-informacio-publica&tpst=ae56fd5821cffc7f4784ac8db0c0e1a0.ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws

La Generalitat de Catalunya respondió indicando la falta de competencia directa sobre la información solicitada y derivando la petición al Ayuntamiento de Barcelona, como administración responsable del programa de Medidas Alternativas a la Sanción Económica (MASE) en el municipio. Posteriormente, el Ayuntamiento de Barcelona facilitó la información requerida, que se incorpora igualmente en este anexo.¹⁶

- Respuesta de la Generalitat de Catalunya, en la que se comunica la derivación al Ayuntamiento de Barcelona:



14426_comunicat_derivacio_SAIP_sig.pdf

- Respuesta del Ayuntamiento de Barcelona con la información finalmente proporcionada:



14426_comunicat_derivacio_SAIP_sig.pdf



Annex_1.PDF

¹⁶ En el cuerpo del trabajo, la información contenida en este anexo se cita como “Servei de Mesures Educatives, 2024.” En la bibliografía final, esta misma fuente aparece referenciada como “Servei de Mesures Educatives. (2024). *Informe sobre l’aplicació de les mesures alternatives a la sanció econòmica (MASE)*, 2018-2024. Ajuntament de Barcelona.”

Anexo 3: Guion de las entrevistas y material asociado

En este anexo se incluyen, en primer lugar, el guion previo que se remitió a las personas entrevistadas, con la finalidad de que dispusieran de una idea general sobre los temas que se abordarían durante la conversación. Este guion previo tenía un carácter meramente informativo y sirvió para anticipar los principales bloques del diálogo.

En segundo lugar, se incorpora el guion de entrevista para conducir las sesiones, estructurado en bloques temáticos (perfil de las personas usuarias, funcionamiento práctico del programa MASE, valoración de resultados, dificultades encontradas y propuestas de mejora). No obstante, aunque existía esta preparación, las entrevistas se desarrollaron de forma conversacional y fluida, de modo que el guion funcionó como referencia flexible y no como cuestionario cerrado.

Tal y como se ha señalado a lo largo del trabajo, la documentación disponible relativa a las entrevistas (notas tomadas durante las sesiones y registros de audio) se encuentra a disposición del tribunal, en caso de que resulte de interés para la valoración del estudio.



Guia orientativa_Ared.pdf



Entrevista_Ared.pdf



Guia orientativa_Arels.pdf



Entrevista_Arels.pdf



Guia orientativa_Convivencia.pdf



Entrevista_Convivencia.pdf



Guia orientativa_Intress.pdf



Entrevista_Intress.pdf



Guia orientativa_Progress.pdf



Entrevista_Progress.pdf