



SINDICATURA DE GREUGES  
DE BARCELONA

Informe 2007

**SINDICATURA DE GREUGES  
DE BARCELONA**

**Informe 2007**

## **Sindicatura de Greuges de Barcelona**

Síndica de Greuges: Pilar Malla  
Adjunt a la Síndica de Greuges: Marino Villa  
Cap de gabinet: Natàlia González  
Assessoria: Mercè Bassedas, M. Àngels Espinosa, Amàlia Ganga, Imma Miret,  
Francesca Reyes, Carme Ruiz  
Secretaria: Anna Escudé, Pilar Tauler  
Col·laboradors: Jordi Llisterrí, Margarida Trallero, Montserrat Vallvé

La Sindicatura de Greuges de Barcelona  
es troba a la ronda de Sant Pau, 43-45,  
08015 Barcelona  
Telèfon 93 413 29 00  
Fax 93 413 29 10  
[www.sindicadegreugesbcn.es](http://www.sindicadegreugesbcn.es)  
[sindicadegreuges@bcn.cat](mailto:sindicadegreuges@bcn.cat)

Edició i impressió: Ajuntament de Barcelona  
Departament d'Imatge i Producció Editorial

© de l'edició: Ajuntament de Barcelona

ISBN: 978-84-691-3235-7  
DL: B-25.951-2008

Imprès en paper ecològic

<b>PRESENTACIÓ</b> .....	5
<b>1. INTRODUCCIÓ</b>	
1.1. La institució de la Sindicatura de Greuges i el dret.....	9
1.2. El contingut de l'informe.....	10
1.3. El procediment de tramitació dels diferents tipus de queixes.....	11
1.4. L'activitat de la Sindicatura durant l'any 2007 .....	16
<b>2. ELS DRETS DELS CIUTADANS I LES SEVES QUEIXES VERS L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL</b> .....	23
<b>2.1. Ordenació del territori</b>	
2.1.1. Habitatge.....	31
2.1.2. Urbanisme.....	41
2.1.3. Medi ambient .....	47
<b>2.2. Via pública</b>	
2.2.1. Accessibilitat.....	63
2.2.2. Circulació i transports .....	68
2.2.3. Seguretat ciutadana .....	78
2.2.4. Manteniment i ús de l'espai públic .....	83
<b>2.3. Administració general</b>	
2.3.1. Comunicació entre l'Administració i els ciutadans .....	89
2.3.2. Procediment administratiu.....	96
2.3.3. Activitat econòmica, llicències i tributs.....	107
2.3.4. Funció pública.....	113
<b>2.4. Serveis a les persones</b>	
2.4.1. Atenció social .....	116
2.4.2. Gent gran.....	129
2.4.3. Infància .....	134
2.4.4. Immigració.....	143
2.4.5. Persones sense sostre.....	148
2.4.6. Prostitució .....	153
<b>3. REFLEXIONS FINALS</b> .....	159
<b>ANNEX</b>	
<b>Estadística</b> .....	173

# PRESENTACIÓ

Perquè una societat funcioni és imprescindible l'escrupulós respecte als drets dels ciutadans. Assegurar el gaudiment dels drets és l'única manera de demanar el compliment dels deures. Només des dels respecte als drets podem demanar que cadascú conjugui correctament la seva llibertat amb la seva responsabilitat cap als altres. En definitiva, sense drets i deures no és pot construir un barri o una ciutat.

La defensa dels drets dels ciutadans és la finalitat fonamental del treball que recull aquest informe, la memòria anual de la Sindicatura de Greuges de Barcelona. L'eix principal d'aquest document són les queixes dels ciutadans que pensen que l'Ajuntament no ha resolt correctament les seves peticions. Escoltem, assessorem, intentem mitjançar per trobar una solució als conflictes i estudiem a fons les queixes per veure què podria funcionar millor. Però l'aportació principal d'aquest treball és aconseguir que tothom senti que els seus drets han estat respectats.

Des d'aquesta perspectiva, penso que el treball de la Síndica de Greuges ha d'ajudar a defugir les actituds que s'instal·len en la queixa permanent o en el no hi ha res a fer. Entre tots hem de cercar fórmules creatives i no quedar-nos en la queixa, en un pessimisme còmode o en un escepticisme fàcil. Per això, l'aportació que vol fer aquest document no és només recollir un memoràndum de queixes, sinó oferir propostes i recomanacions.

La presentació de l'informe anual davant el Plenari Municipal és un mandat que ha de complir la Síndica de Greuges. A més, la seva publicació pretén que els ciutadans puguin conèixer quin és el seu treball i què s'ha fet per atendre les seves queixes. Crec que a través de l'informe queda reflectit que hem pogut fer una tasca que considero útil per a la ciutat. Hem solucionat problemes dels ciutadans afectats i amb una actitud de col·laboració amb l'Administració municipal hem pogut plantejar propostes per prevenir nous greuges.

L'informe del 2007 és el que correspon al meu tercer any com a Síndica de Greuges de Barcelona. Aquesta tasca l'he pogut realitzar gràcies al suport de l'equip format per l'adjunt a la síndica i els tècnics i administratius de la Sindicatura. Amb tots ells hem pogut atendre les 1720 persones que aquest any s'han adreçat a aquesta institució. La nostra preocupació ha estat sempre donar-les una resposta personalitzada. D'aquestes situacions personals, reals en la vida de la ciutat, és d'on sorgeixen les aportacions generals que pot fer aquest informe.

Pilar Malla  
Síndica de Greuges de Barcelona

# 1. INTRODUCCIÓ

- 1.1. La institució de la Sindicatura de Greuges i el dret
- 1.2. El contingut de l'Informe
- 1.3. El procediment de tramitació dels diferents tipus de queixes rebudes
- 1.4. L'activitat de la Sindicatura durant l'any 2007



## 1.1. LA INSTITUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES I EL DRET

La Sindicatura de Greuges de Barcelona és la funció unipersonal de la síndica, encarregada de la supervisió de l'Administració municipal per a la garantia dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans.

L'Estatut de Catalunya del 2006 ha donat carta de naturalesa amb rang de llei orgànica a les sindicatures municipals de greuges en referir-se a elles quan tracta de la institució del Síndic de Greuges de Catalunya, el qual pot establir-ne relacions de col·laboració (art. 78.4). D'aquesta manera s'ha refermat el marc jurídic de la institució tot i que mereixeria un tractament legal més ampli per llei del Parlament de Catalunya a fi de potenciar els drets que tenen els ciutadans davant l'Administració municipal.

Actualment la raó de ser de la institució està definida per llei del Parlament de Catalunya (Llei municipal i de règim local de Catalunya, art. 48 del text vigent):

“La funció del síndic o síndica municipal de greuges és defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi, per a la qual cosa pot supervisar les activitats de l'Administració municipal. El síndic o síndica municipal de greuges exerceix la seva funció amb independència i objectivitat.”

La missió de la Síndica de Greuges es desenvolupa en dues dimensions d'actuació:

- la defensa del dret del ciutadà davant un presumpte greuge, i
- la prevenció general de les garanties dels drets fonamentals de tothom davant projectes o omissions de l'Ajuntament.

L'obligació de defensa del ciutadà que se sent agreujat té rang de llei, i, per tant, és el mandat prioritari. Però el que s'encarrega a la síndica no és només una funció supervisora de les resolucions administratives dictades pels òrgans municipals. La missió de la síndica és també preventiva, segons diu el reglament de la institució en línia amb el que preveu la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat; preventiva perquè els ciutadans de Barcelona tinguin una institució vetlladora i garant dels seus drets i llibertats.

L'altre component de la missió de la Sindicatura –el de prevenció general– permet que la síndica pugui advertir dels riscos a què es pot sotmetre els ciutadans amb una acció municipal programàtica o normativa, o dels riscos d'exclusió que pengen sobre alguns col·lectius silenciosos.

Per poder desenvolupar aquesta missió, la competència d'aquesta institució abasta tots els òrgans de dependència municipal i totes les persones que visquin, treballin o transitin per Barcelona.

## 1.2. EL CONTINGUT DE L'INFORME

L'informe anual de la Sindicatura de Greuges de Barcelona resumeix l'actuació de la Síndica de Greuges en el seu tercer any de mandat. En l'informe, es recull tant la supervisió de serveis i funcions municipals relacionats amb les queixes presentades pels ciutadans, com l'activitat d'iniciativa pròpia realitzada durant el 2007.

En el primer capítol, s'exposa la base jurídica de la institució i s'explica el circuit i el procediment que segueix l'oficina de la Síndica de Greuges per a la resolució de les queixes que presenten els ciutadans. Tanca aquest capítol la relació d'activitats de la Síndica de Greuges durant l'any 2007.

El segon capítol és la part central de l'informe i recull les queixes que els ciutadans de Barcelona han fet arribar a la Síndica de Greuges i les recomanacions que es desprenen de cada tema tractat.

Aquest any la Síndica de Greuges ha rebut 1.040 queixes.

La presentació de la informació sobre les queixes rebudes es fa classificada per temes. Cada tema està encapçalat per la descripció dels drets del ciutadà i les competències que té l'Ajuntament en la matèria tractada. Les resolucions de la Síndica de Greuges es basen en aquest marc legal que empara el ciutadà. Després es fa l'anàlisi del contingut general de les queixes de cada matèria, i es fa una valoració de les més significatives. En cada tema també es descriuen breument algunes queixes que són significatives per la seva singularitat, o perquè mostren un tipus de queixa habitual en aquell àmbit.

Les recomanacions que hi ha al final de cada apartat responen als denominadors comuns que s'han trobat en les queixes dels ciutadans. Són propostes que s'emparen en les lleis i en els principis constitucionals, i que es consideren generalitzables, i per tant es demana al Consell Municipal que les prengui en consideració ja que responen al sentiment ciutadà detectat i tenen cabuda en l'acció de govern municipal.

En un tercer capítol, s'exposen unes reflexions finals que recullen temes que apareixen de forma transversal en diverses queixes i es destaquen alguns temes o recomanacions que es consideren prioritaris.

Finalment, l'annex recull una anàlisi estadística global que il·lustra diferents característiques de les queixes rebudes i la relació d'expedients amb una síntesi de totes les queixes amb decisions i recomanacions adoptades durant el 2007.

Aquest annex es troba en el CD adjunt a l'informe. El CD conté, a més, el text dels informes monogràfics que s'han presentat durant l'any 2007.



### 1.3. EL PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ DELS DIFERENTS TIPUS DE QUEIXES

L'activitat municipal afecta de forma molt propera la vida dels ciutadans. Per això, les matèries en les quals és competent la síndica són gairebé totes les que afecten la vida en societat.

La Sindicatura, tot i la independència de la institució, forma part de l'organització politicoadministrativa de la ciutat i, per tant, les seves intervencions supervisoras han de seguir un procediment formal i les seves decisions s'han d'ajustar als principis constitucionals garantistes per a tothom. La tramitació i investigació de les queixes s'efectua seguint les normes establertes en el reglament de la Sindicatura de 21 de març de 2003 i la norma complementària aprovada el 19 de gener de 2005.

De conformitat amb aquestes normes, pot adreçar-se al Síndic o Síndica de Greuges qualsevol persona física o jurídica, sense cap mena de restricció, que acrediti un interès legítim en relació amb l'objecte de la queixa. Únicament queden fora d'admissió les queixes anònimes i aquelles en què s'adverteixi mala fe, falta de fonament, inexistència de pretensió, o aquelles la tramitació de les quals pugui comportar un perjudici al legítim interès de terceres persones.

#### TRAMITACIÓ DE LES QUEIXES

Com ja s'ha dit, la síndica pot iniciar la intervenció de supervisió a partir de les queixes rebudes; però també d'ofici quan detecta la conveniència d'una actuació, sense que cap persona o col·lectiu n'hagi presentat queixa. En aquests casos, no hi ha agent denunciador però el procediment de supervisió és el mateix en tots els casos.

Els ciutadans expressen les queixes per les diferents vies que hi ha establertes: presencialment (mitjançant l'entrevista mantinguda a l'oficina), per telèfon o per escrit, que es pot presentar a qualsevol dels punts de registre d'entrada de documents habilitats per l'Ajuntament, i que inclou el de la mateixa oficina de la síndica. Les queixes també es poden trametre per correu ordinari, per fax o per correu electrònic. En tot cas, per poder admetre la queixa a tràmit és necessari que es formalitzi; és a dir, cal que la persona interessada, a títol individual o en representació d'un col·lectiu, transcriu el greuge en un document signat on constin les dades personals d'identificació. Les dades són degudament protegides.

Tal com s'estableix en el reglament de la institució, la Síndica de Greuges ha de comunicar a l'Alcaldia totes les queixes rebudes i admeses. Per tant, la relació de queixes es tramet mensualment a l'Alcaldia. Per endegar les investigacions, setmanalment es tramet la relació de les queixes sobre les quals es demana informe o documentació als serveis municipals.

Quan el ciutadà es posa en contacte amb aquesta oficina, no s'està adreçant a un servei d'informació i de consulta sinó que manifesta un greuge, sobre el qual espera rebre

una solució. Quan l'oficina rep una queixa, l'equip de la síndica valora si hi ha indicis de vulneració dels principis i drets constitucionals i valora també si es compleixen els elements reglamentaris establerts per poder iniciar la investigació del problema.

En el tractament de les queixes es diferencien tres tipus d'intervenció per portar-les a terme:

### 1) Assessorament

En els casos tipificats com a *assessoraments* la tasca es concreta a orientar el ciutadà de les gestions que pot fer o a informar-lo del servei que ha d'atendre l'assumpte, ja sigui municipal o d'una altra Administració. Cal tenir present que la Sindicatura actua en els casos en què la persona ja ha sol·licitat en una primera instància la solució del greuge a l'Ajuntament a través dels instruments establerts (recurs, petició, instància, queixes i suggeriments, etc.), i considera que no s'han respectat els seus drets, ja sigui perquè la resposta no s'adiu a les seves expectatives o, simplement perquè no l'ha obtinguda.

De vegades, l'assessorament consisteix a explicar, clarament i de manera entenedora, que la intervenció de l'Ajuntament ha estat correcta i que, per tant, no és adequat formalitzar la queixa d'un assumpte plantejat perquè des de l'inici ja es constata que l'acció municipal ha estat l'adequada.

Però en tots els casos les queixes que presenten els ciutadans són escoltades i ateses i l'oficina de la Síndica de Greuges té cura d'oferir la informació rigorosa i les explicacions objectives sobre l'assumpte.

L'assessorament no sempre és immediat. Sovint, l'equip de l'oficina ha d'establir contactes amb els diferents serveis municipals o altres administracions per poder orientar correctament el ciutadà. Gràcies a la col·laboració dels professionals municipals i a la constant actualització, recerca d'informació i formació del personal, l'orientació resulta eficaç per als ciutadans. En molts casos, disposar de la informació concreta necessària permet satisfer la demanda del ciutadà i resoldre el suposat greuge.

D'altra banda, encara que les queixes es resolguin amb un assessorament, quan es detecten repetides consultes sobre un mateix tema o servei municipal es planteja una possible intervenció de la síndica que ajudi a resoldre el problema.

Els assessoraments realitzats al llarg de l'any queden recollits i comptabilitzats en el registre informàtic, però no generen l'obertura d'un expedient formal i, per tant, no es resolen amb la decisió formal de la síndica respecte al problema plantejat ni es trameta una carta de resposta al ciutadà.

### 2) Resolució directa

La *resolució directa* és una altra forma de resposta a les queixes per part de la síndica. A diferència dels assessoraments, aquest tipus de terminació s'aplica en els

casos en què la queixa ja ha estat formalitzada i l'assumpte està prou documentat per comprendre la situació i poder prendre la decisió corresponent sense demanar informació addicional a l'Alcaldia. També es tramiten per aquesta via aquells casos que no són de dret estricte, i en els quals el problema del ciutadà requereix d'una intervenció prèvia i directa amb el servei competent per aclarir la situació i per facilitar una conciliació o acord que solucioni de forma ràpida i satisfactòria les queixes.

En alguns casos, el suposat greuge el motiva la disconformitat respecte a la resposta obtinguda o el desconeixement de la normativa que afecta la denegació de la demanda concreta del ciutadà. També és habitual la manca de comprensió del contingut de la resposta de l'Administració, que no sempre és prou entenedor. Algunes queixes es resolen directament sense demanar informe a l'Alcaldia perquè amb la resposta que l'òrgan municipal corresponent havia facilitat al ciutadà, ja queda acreditat suficientment el posicionament municipal.

Altres vegades, la supervisió es realitza mitjançant consultes prèvies amb el servei afectat, telefònicament, per correu electrònic o de forma presencial, per poder valorar si l'actuació del servei municipal corresponent és adequada respecte a la qüestió plantejada. Amb aquesta forma d'intervenció es tracta d'estalviar temps i tràmits per obtenir una solució ràpida i satisfactòria sense haver de fer una innecessària petició escrita de documentació a l'Ajuntament.

La tramitació conclou amb un document resolutiu anomenat "Decisió", i al ciutadà se'l respon per escrit, tal com estableixen les normes que regulen el funcionament de l'oficina, se l'orienta i se li donen les explicacions adients. Les resolucions directes queden incorporades a l'expedient i es publica una síntesi en l'informe anual de la Sindicatura.

### 3) Resolució per via d'informe

Quan la Sindicatura considera necessari contrastar la queixa del ciutadà amb la informació que pugui aportar l'Ajuntament sobre la seva intervenció, inicia la investigació amb una *sol·licitud d'informe*. D'acord amb el procediment establert, un cop admesa una queixa, la síndica pren les mesures d'investigació que considera oportunes amb vista a aclarir-la. El reglament preveu que en cas que se sol·liciti informe o còpia de l'expedient als departaments, organismes o dependències administratives, s'haurà d'emetre aquest informe en un termini de quinze dies des de la recepció de la sol·licitud.

El termini de quinze dies des de la recepció de la sol·licitud perquè l'òrgan supervisat lliuri l'informe o la còpia de l'expedient és suficient perquè, en general, no es tracta d'elaborar un estudi sobre una situació desconeguda, sinó de trametre la informació de què ja disposa, de comunicar a la síndica allò que ja coneix l'òrgan interpellat. Cal dir que el termini s'incompleix sovint, i que la mitjana de temps transcorregut aquest any per la recepció dels informes ha estat entre tres i quatre mesos i en algun cas s'ha hagut d'esperar deu mesos per aconseguir la resposta, això

fa que la funció de la síndica quedi obstaculitzada per l'actitud dilatòria de l'òrgan supervisat. No obstant això, l'últim trimestre de l'any 2007 s'ha agilitzat la resposta dels informes que estaven pendents.

Els ciutadans agraeixen tenir una resposta ràpida de l'Administració, tot i que aquesta no sempre sigui favorable a les seves reclamacions. El sol fet d'obtenir una resposta raonada a la petició és valorat com una mostra de tracte digne i pròxim i ajuda a corregir el sentiment de greuge que va motivar la queixa. Si la resposta es dilata excessivament en el temps, la intervenció de la síndica es dilueix i moltes vegades el pronunciament pot perdre la raó de ser. Per això, per millorar el servei i l'atenció de la síndica en la defensa dels drets dels ciutadans i de les llibertats públiques es fa imprescindible la col·laboració dels òrgans municipals. Les normes complementàries de funcionament de la Síndicatura, abans referides, expressen que l'Alcaldia canalitzarà les peticions de la síndica i donarà les instruccions adients a l'organització per tal que li siguin lliurades les dades, els expedients i, en general, la documentació necessària perquè pugui dur a terme les seves actuacions.

Pel que fa al contingut dels informes, cal exposar que hi ha diferències acusades en el rigor i precisió de les respostes municipals. En les peticions d'informació que fa la síndica a l'Alcaldia, s'exposa la queixa per part del ciutadà, i es formula una demanda concreta i concisa sobre determinats aspectes de necessari aclariment. Alguns òrgans emeten documents clars que donen resposta a la petició expressada amb informació sintètica però precisa i d'altres amb més detall; en altres casos s'evidencia que el redactat traspua la intenció d'obviar o atenuar el problema en comptes de reconèixer-lo i, si escau, corregir-lo. Així mateix, encara arriben a l'oficina informes que no aporten les dades necessàries per poder fer una supervisió adequada, ja sigui perquè repeteixen allò que la Sindicatura ja ha exposat i no aporten les dades rellevants sol·licitades, perquè són poc precisos i no permeten valorar si la intervenció municipal ha estat prou àgil o eficaç, o ja sigui perquè l'ambigüitat i la inconcreció són tan acusades que es fa inevitable sol·licitar ampliació de la informació per poder emetre un pronunciament.

Rebuda la informació o la documentació sol·licitada, se n'estudia el contingut, es completa si cal amb altres fonts informatives, es valora el suposat greuge exposat pel ciutadà, es contrasta si l'actuació municipal s'ha fet d'acord amb la normativa i els preceptes legals; també si és necessari, es fan comprovacions presencials, es mantenen entrevistes amb els responsables municipals, se sol·liciten informes tècnics o jurídics que ajudin a aclarir el cas i es realitzen consultes a especialistes –tant interns com externs– que puguin ajudar a entendre millor el problema i finalment, la síndica adopta una decisió.

La decisió expressa de manera sintètica la descripció de la queixa, la resposta obtinguda del servei municipal que correspongui, la normativa que afecta l'assumpte, les consideracions entorn a les circumstàncies concurrents, i finalment l'estimació total o parcial de la queixa o la seva desestimació. La decisió pot comportar, a més d'aquesta declaració, la formulació de suggeriments, recomanacions o advertiments als òrgans investigats.

La decisió adoptada és raonada i es comunica a l'Alcaldia i a l'òrgan afectat, i s'informa l'interessat del contingut d'aquesta. La decisió no serà objecte de recurs de cap tipus, la intervenció de la síndica no és un procediment administratiu ordinari sinó un procediment anàleg al del dret fonamental de petició. A més, la intervenció de la síndica no afecta el còmput dels terminis previstos per a l'exercici d'accions en via administrativa o judicial, les quals poden discórrer paral·lelament. Per excepció, quan un assumpte està judicialitzat i només pendent del dictat de sentència, la síndica suspèn la seva intervenció paral·lela.

Les decisions adoptades per la Síndica de Greuges després d'analitzar les queixes dels ciutadans volen contribuir a la millora qualitativa en l'atenció i gestió municipal, i proporcionen als òrgans municipals opcions per d'implantar mesures correctores que reverteixen en el cas concret supervisat i en d'altres similars. L'esmena d'un error concret pot tenir una incidència general que redundi en benefici de la ciutadania. A banda del valor que pugui tenir el resultat de la supervisió, cal entendre que la detecció d'un greuge aporta a l'Ajuntament l'oportunitat de corregir-lo i de recuperar la confiança del ciutadà.

## EFFECTES DE LES DECISIONS DE LA SÍNDICA

La Síndica de Greuges és comissionada pel Consell Municipal per a la supervisió de l'Administració municipal atenent les queixes dels ciutadans, i després d'aquesta supervisió, un cop l'any ha de donar compte dels resultats al mateix Consell. Però donar compte no és només relatar el resultat de les indagacions efectuades per conèixer les posicions divergents dels ciutadans vers el seu ajuntament, ja que poca cosa es construeix coneixent els problemes sense cercar solucions, sinó que el que és convenient és exposar solucions quan s'han esbrinat les causes dels problemes i quan la mateixa investigació permet presentar un escenari millor, un escenari de síntesi que pugui satisfer els objectius de l'interès públic tenint en compte les aspiracions dels particulars quan són compatibles.

Les decisions de la síndica no poden modificar resolucions administratives. És lògic i necessari que així sigui per seguretat jurídica i perquè això no és funció seva sinó dels mecanismes juridicoadministratius de l'Estat de dret. Però la intervenció de la síndica ha de poder tenir uns efectes pràctics per al ciutadà. Per això el reglament de la Sindicatura preveu l'emissió de recomanacions, advertiments i suggeriments. Aquests pronunciaments es desprenen de la valoració –des d'un observatori neutral i objectiu– en termes de dret i d'equitat de les circumstàncies concurrents en l'expedient concret considerat, i poden consistir en demanar la revisió d'un expedient o fer constar un fet. Així:

- Un advertiment a un servei municipal és una crida d'atenció quan s'ha constatat un perjudici material o moral a un ciutadà que, en opinió de la síndica, mereix una reparació;
- Quan es pronuncia una recomanació específica és perquè s'ha trobat que és convenient esmenar una forma de procedir en el sentit que s'indica per evitar nous greuges o augmentar l'eficàcia o la qualitat dels serveis;

- En canvi, si el pronunciament és de suggeriment, això significa l'aportació d'una proposta de millora o de solució alternativa que es trasllada al responsable dels serveis perquè la valori, ja que el fet que una situació sigui legal no vol dir que no es pugui millorar. Es tracta, en definitiva, d'aconsellar allò que es creu ser bo, millor, útil o oportú.

Els advertiments, les recomanacions i els suggeriments que emet la síndica en les seves decisions constitueixen la veritable raó de ser de la institució, ja que són l'eina per procurar esmenar les situacions insatisfactòries descobertes amb la investigació. Per tant mereixen una consideració activa per part dels responsables municipals, consideració que ha de consistir en una revisió del cas i un nou pronunciament exprés ratificant-lo fonamentadament o esmenant-lo per les vies establertes en la llei. D'aquest pronunciament nou haurien de donar compte a la Síndica per fer-lo constar a l'informe al Ple.

## 1.4. L'ACTIVITAT DE LA SINDICATURA DURANT L'ANY 2007

### DIFUSIÓ I PRESENCIA PÚBLICA

Durant l'any 2007 la Síndica de Greuges de Barcelona va continuar la tasca de difusió de la institució amb la presència en els mitjans de comunicació escrits i audiovisuals i amb la participació en diferents taules rodones, xerrades i col·loquis sobre temes d'actualitat.

Pel que fa a les xerrades col·loqui de presència als districtes i barris de la ciutat, aquest any se n'ha fet una al centre cívic de la Barceloneta i una altra al centre cívic Can Felipa del Poblenou sobre drets socials i responsabilitats públiques.

La Síndica de Greuges també ha fet altres intervencions, com la conferència a la Fundació Joan Maragall dins les sessions de reflexió sobre l'actualitat; la taula rodona sobre l'exclusió social organitzada per la Fundació La Caixa; la conferència sobre immigració organitzada per Justícia i Pau; la conferència al centre cultural de les Corts amb motiu del desè aniversari del Banc Solidari; la intervenció sobre la pobresa en la jornada Els Economistes i la Realitat Social, del Col·legi d'Economistes de Barcelona; la presidència de jornada sobre el càncer de mama de la Fundació per a la Educació Pública i la Formació en Càncer (FEFOC); la conferència a la Unió Cívica de Consumidors i Mestresses de Casa; i la participació en el Fòrum de Malalts Mentals de Nou Barris.

L'Adjunt a la Síndica de Greuges va participar en el comitè d'experts del Departament d'Acció Social i Ciutadania per a la proposta d'una nova Llei d'oportunitats i drets de la infància. Va intervenir com a ponent en el III Congrés Mundial sobre drets de la infància i l'adolescència, i en un curs de formació del personal que treballa en el Sistema de Serveis Socials d'atenció a la infància en risc.



## VISITES

Durant l'any 2007, tant la Síndica de Greuges com els membres del seu equip van fer visites a diferents entitats de Barcelona. Aquestes visites permeten tenir un coneixement directe dels serveis que han estat motiu de queixa dels ciutadans i també permeten conèixer i recollir parers d'entitats i associacions de la ciutat.

Els serveis que s'han visitat han estat: el Centre d'Informació d'Habitatge de la Barceloneta, el Centre de Serveis Socials de la Barceloneta, la seu del Consorci de Serveis Socials de Barcelona, el Centre de Coordinació de Transports Metropolitans de Barcelona, l'entitat Barcelona Activa, la residència per a gent gran Fort Pienc, el menjador social del Paral·lel, el Centre Municipal d'Urgències Socials, i el col·lectiu de professionals de Bon Pastor que atenen la infància.

També es van visitar les següents entitats privades: Associació de Treballadores Familiars de Catalunya, Fundació Viure i Conviure, Cooperativa d'Educadors Socials, Cooperativa SEMPRA, Associació Benestar i Desenvolupament, Fundació ARED, Centre Cultural Bayt al-thaqafa, Associació Juvenil Tronada, i les entitats que treballen amb dones que exerceixen la prostitució: Anem per Feina, Surt, Àmbit Dona, Projecte Sicar, Genera i Lloc de la Dona.

També durant l'any 2007 la Síndica de Greuges s'ha reunit amb tots els regidors dels districtes per tractar el contingut d'algunes de les queixes que han presentat els ciutadans.

D'altra banda, els membres de l'equip de la Síndica de Greuges també han assistit a sessions de diversos òrgans consultius i de participació de la ciutat, com el Consell Municipal de Benestar Social, el Consell de l'Habitatge Social, i el Consell de Ciutat.

## JORNADES BONA ADMINISTRACIÓ I ADMINISTRACIÓ LOCAL

El 26 de novembre la Síndica de Greuges va organitzar les jornades Bona Administració i Administració Local, que es van celebrar al Palau Centelles de Barcelona. En les jornades es va presentar l'informe *El dret a una bona Administració* elaborat pel doctor Joaquín Tornos, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona i expresident del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

L'informe sobre la bona Administració, fet per encàrrec de la Síndica de Greuges de Barcelona, recull els principis que han de guiar la bona Administració i el seu marc legal. En la jornada hi van participar més de cent persones: representants dels grups polítics, responsables i tècnics municipals i altres síndics de greuges locals. En la sessió de treball els assistents van debatre el contingut i l'aplicació dels principis d'aquest informe amb el seu autor. La jornada la va clausurar el senyor Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya.

## RELACIONS AMB ALTRES SINDICATURES DE GREUGES

### Síndic de Greuges de Catalunya

Durant el 2007 es van mantenir les jornades conjuntes entre els equips del Síndic de Greuges de Catalunya i de la Síndica de Greuges de Barcelona.

El 5 de maig, dins el marc dels convenis de col·laboració signats entre el Síndic de Greuges de Catalunya i els síndics i defensors locals, es va celebrar una jornada de treball per tal d'aprofundir en diverses qüestions temàtiques d'interès comú. Els temes tractats en aquesta sessió van ser: la responsabilitat patrimonial i la contaminació acústica. Dins aquest bloc de contaminació acústica, l'assessora de la Síndica de Greuges Carme Ruiz va fer una presentació de les queixes rebudes a Barcelona.

El 2 d'octubre la Síndica de Greuges de Barcelona i el Síndic de Greuges de Catalunya, juntament amb membres dels seus equips, van mantenir una jornada de treball per intercanviar experiències i debatre temes d'interès comú. En aquesta ocasió els dos temes que es van tractar van ser: serveis socials (es va fer una especial incidència a la nova Llei i al Consorci de Serveis Socials de Barcelona) i la problemàtica de l'habitatge.

### Síndics locals

Durant l'any 2007 la Síndica de Greuges va participar en les trobades amb altres síndics i defensors locals de Catalunya.

El 26 de febrer la Síndica de Greuges va assistir a l'assemblea del Fòrum de Síndics i Defensors (FòrumSD) a Figueres. El FòrumSD agrupa els síndics i defensors locals de Catalunya. En l'assemblea es van exposar les noves línies d'actuació de cara als propers anys, que se centren a potenciar la figura del síndic local com a defensor dels drets de la ciutadania i a promoure la implantació d'aquests defensors locals als municipis on encara no existeixen. També es va escollir per unanimitat el nou president del FòrumSD, el senyor Carles Dalmau, Síndic de Greuges de Sant Boi, així com la nova Junta de Govern. Va clausurar la jornada la senyora Montserrat Tura, consellera de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

El 14 de maig la Síndica de Greuges va assistir a la conferència sobre el paper de la institució dels síndics a Europa en la defensa dels drets de la ciutadania, que es va celebrar a Vilafranca del Penedès. L'acte formava part de la celebració de la Setmana d'Europa als Municipis de Catalunya i va comptar amb la presència del senyor Enrique Nascimento, Proveedor de Justiça de Portugal; la senyora Anna Terrón, secretària de la Unió Europea de la Generalitat de Catalunya; el Síndic de Greuges de Catalunya, senyor Rafael Ribó, així com nombrosos síndics locals.

Els dies 25 i 26 d'octubre es van celebrar a Mataró les Segones Jornades de Formació que organitza el FòrumSD. En aquesta jornada es van treballar principalment tres

blocs temàtics: seguretat, civisme i drets, antenes de telefonia i drets socials. Aquest últim bloc va ser coordinat i presentat pel senyor Marino Villa, síndic adjunt, i la senyora Mercè Bassetas, assessora de la Síndica de Greuges de Barcelona.

## CONVENIS

### **Conveni de Cooperació Tècnica amb la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén**

El 19 d'abril es va signar un conveni entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona i la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, Argentina. El conveni té l'objectiu d'establir un programa d'intercanvi i cooperació coordinat per ambdues institucions.

El programa d'actuació inclou com a accions més importants l'assistència tècnica per treballar temes sobre la defensa dels drets dels ciutadans i intercanvi d'informació, documentació i bibliografia d'interès comú; i l'anàlisi comparada de la legislació i les pràctiques locals relacionades amb els instruments internacionals de drets humans per obtenir la seva aplicació efectiva.

Durant el mes de maig, dins el marc d'aquest Conveni, la Síndica de Greuges va rebre la visita d'una assessora del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, que va treballar juntament amb les assessores de la Síndica de Greuges les diferents problemàtiques que arriben a la Sindicatura.

### **Conveni entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona, la Fundació Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona i la Universitat Pompeu Fabra, per a la col·laboració en el projecte de recerca *Itineraris i factors d'exclusió***

El 10 d'octubre es va signar el conveni de col·laboració entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona, la Fundació Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona i la Universitat Pompeu Fabra. L'objectiu del conveni és establir el marc de col·laboració entre les tres institucions per realitzar el projecte d'investigació *Itineraris i factors d'exclusió*, que té per finalitat identificar aquelles situacions en què una intervenció preventiva adequada podria reduir de manera significativa el risc d'exclusió social.

L'estudi té com a objectiu demostrar, a partir de l'anàlisi de les històries de vida de persones excloses o en risc d'exclusió, els factors de risc presents al llarg de la seva trajectòria vital, així com els buits detectats en les intervencions i en els recursos.

# **2. ELS DRETS DELS CIUTADANS I LES SEVES QUEIXES VERS L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL**

- 2.1. Ordenació del territori**
- 2.2. Via pública**
- 2.3. Administració general**
- 2.4. Serveis a les persones**

## 2. ELS DRETS DELS CIUTADANS

La Síndica de Greuges de Barcelona té per missió defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques, especialment els drets que es recullen en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. Aquesta missió defensora i supervisora de la Síndica de Greuges va dirigida al fet que es remogui tot obstacle que dificulti la realització dels drets dels ciutadans quan l'Administració municipal hi té competències. Aquests drets són la clau de volta dels poders públics, i s'han d'entendre com el conjunt de previsions i mandats constitucionals relatius tant als drets fonamentals estrictes, com als principis rectors de la política social i econòmica, i als principis de la bona Administració.

### 1r. ELS DRETS FONAMENTALS ESTRICTES

La matèria estricta “drets fonamentals i llibertats públiques”, que s'identifica amb la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució, a la qual cal afegir els drets a la dignitat (art. 10) i a la igualtat jurídica (art. 14), és el conjunt que es pot anomenar *drets fonamentals formals*, que són la justificació primera de l'existència de tot poder públic i també de la missió de la Sindicatura, que ha de vetllar perquè no es produeixin situacions:

- d'atemptat a la dignitat o al lliure desenvolupament de la personalitat de qualsevol persona amb independència del seu origen i circumstància (art. 10 CE);
- de desigualtat entre els espanyols davant la llei, sense discriminació per circumstàncies personals o socials (art. 14 CE);
- de perill o lesió en la integritat física o moral (art. 15 CE), perquè, en cap cas, ningú no pugui ser sotmès a tractes inhumans o degradants, o ferit en la seva dignitat;
- d'impediments o perjudicis relacionats amb la llibertat ideològica, religiosa i de culte (art. 16 CE);
- d'atemptats a la llibertat i la seguretat física amb compulsions il·lícites (art. 17 CE);
- d'ofenses a l'honor, ja que la Constitució garanteix (art. 18 CE) el dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, a la inviolabilitat del domicili i al secret de les comunicacions;
- de dificultats a la llibertat de residència i moviment pel territori (art. 19 CE);
- d'obstruccions a la llibertat d'expressió i d'informació (art. 20 CE), de producció i creació literària, artística, científica i tècnica; o dificultats injustificades per comunicar i rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió;
- d'impediments a l'exercici del dret de reunió (art. 21 CE) o manifestació;
- d'obstacles a la participació en els afers públics i l'accés a la funció pública (art. 23 CE);
- de manca de garanties en les sancions administratives (art. 25 CE);
- d'insatisfacció de drets relatius a l'educació (art. 27 CE);
- de dificultats injustificades als drets sindicals, de vaga i de negociació col·lectiva (art. 28 i 37 CE);
- de desatenció al dret de petició (art. 29 CE);

- d'oblit dels drets vinculats a l'equitat pressupostària i als tributs (art. 31 CE);
- d'intromissions il·legítimes en el dret a la propietat, al seu ús social, o l'expropiació injustificada (art. 33 CE);
- de desatenció als drets laborals (art. 35 CE);
- de dificultats injustificades a la llibertat d'empresa (art. 38 CE).

Aquest primer conjunt d'obstacles potencials als drets fonamentals referits anteriorment són totalment inadmissibles en una societat democràtica. Els drets i les llibertats públiques han d'estar plenament garantits i exercits, sense que hi pugui haver excusa ni treva per al seu reconeixement i exercici.

## 2n. ELS DRETS SOCIALS

Hi ha un segon grup de drets constitucionals la realització dels quals requereix legislació, programació i desenvolupament des dels poders públics. El grau de realització i gaudiment d'aquests depèn del reconeixement de prioritats pressupostàries i del sentit de justícia social dels mateixos poders públics; però són igualment exigibles pel fet de ser consubstancials amb la condició humana. En aquest conjunt de drets l'objectiu de la Síndica de Greuges és vetllar pel seu desenvolupament ponderat i responsable sota criteris d'aplicació dels valors constitucionals de justícia i d'igualtat.

Aquest segon conjunt es compon, evidentment, dels drets socials que sota el títol de "Principis rectors de la política social i econòmica" figuren en el capítol de la Constitució que porta el nom de "Dels drets i deures fonamentals". Són els drets de configuració legal i pressupostària, que requereixen concreció per llei i reglament, i assignació pressupostària per aconseguir-los. La Síndica de Greuges ha de vetllar perquè el seu reconeixement i la seva protecció presideixi tota l'actuació municipal. Aquest conjunt inclou:

- la protecció social, econòmica i jurídica de la família i els infants (art. 39 CE);
- la promoció de les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda personal més equitativa; de manera especial, la política orientada cap a la plena ocupació (art. 40 CE);
- les prestacions assistencials i complementàries de la Seguretat Social (art. 41 CE);
- la tutela de la salut pública per mitjà de mesures preventives i de les prestacions i dels serveis necessaris. I facilitació de la utilització adequada del lleure (art. 43 CE);
- la promoció i tutela de l'accés a la cultura i a la ciència (art. 44 CE);
- el dret de tothom a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona (art. 45 CE);
- la conservació i l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic (art. 46 CE);
- la realització del dret a un habitatge digne i adequat i a una regulació de la utilització del sòl d'acord amb l'interès general que impedeixi l'especulació (art. 47 CE);
- la realització d'una política de prevenció, tractament, rehabilitació i integració de les persones amb discapacitat, a les quals s'ha de prestar l'atenció especialit-



zada que requereixen i se'ls ha d'emparar especialment en la consecució dels drets constitucionals (art. 49 CE);

- la promoció del benestar de la gent gran mitjançant un sistema de serveis socials que atengui els problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure (art. 50 CE);
- la protecció eficaç de tothom com a consumidors i usuaris en la seva seguretat, la seva salut i els seus legítims interessos econòmics (art. 51 CE).

I encara es podria concretat més, a la llum de les autoexigències positives que l'Ajuntament ha subscrit amb la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

### 3r. EL DRET A LA BONA ADMINISTRACIÓ

Un tercer conjunt que ha de ser objecte d'atenció de la Sindicatura de Greuges és el dels drets i principis relatius a la *bona Administració*, que té la importància de fer viables els altres dos. El dret a tenir una bona Administració comporta l'exigència d'un bon i eficient exercici de les competències municipals incloses en la legislació de règim local.

La bona Administració a què es refereix aquest informe no és cap altra que la que preveu i exigeix la Constitució mitjançant, especialment, els seus articles 9 (Administració proactiva) i 103 (Administració eficaç i sotmesa al dret), i que s'han d'aplicar a totes i cada una de les àmplies temàtiques que abasta l'Administració municipal segons la legislació de règim local, com ara: la participació ciutadana; la sostenibilitat ambiental; la gestió territorial; la cohesió social; la mobilitat; la seguretat en llocs públics; l'ordenació del trànsit; la protecció civil; la disciplina urbanística; l'habitatge; els parcs i els jardins; les vies públiques urbanes; el patrimoni historicoartístic; la protecció del medi; els mercats; la salubritat; la salut; els serveis funeraris; els serveis socials; la neteja; el transport; les activitats culturals, esportives i de lleure; el turisme; l'ensenyament; la igualtat en l'accés als serveis públics. I, en definitiva, tota mena d'activitats i serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions dels ciutadans.

El camp d'intervenció municipal és així inesgotable, perquè la Carta Municipal de Barcelona també diu que, en tot cas, l'Ajuntament pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que afectin l'interès general dels ciutadans i que no estiguin expressament atribuïts a altres administracions públiques. En aquest supòsit, l'Ajuntament pot fer activitats complementàries de les pròpies d'aquestes administracions. I en tot ha d'administrar bé. I administrar bé significa servir amb objectivitat els interessos generals i actuar amb eficàcia, aplicant amb tota cura els procediments de garantia i submissió a la llei, i assumir la responsabilitat pels perjudicis que els ciutadans puguin patir per causa del funcionament dels serveis públics.

Donada la relació que té la bona Administració amb el contingut de moltes de les queixes que rep la Sindicatura, la Síndica de Greuges va encarregar un estudi jurídic per aprofundir en aquesta temàtica que ha estat introduïda recentment en l'Es-

tatut de Catalunya i en el Tractat de Lisboa de la Unió Europea. L'estudi es va presentar a la jornada a què s'ha fet referència anteriorment, el text complet s'adjunta al present informe (en format CD). Aquest estudi es pot sintetitzar en els següents punts:

### **1. Un nou model d'administració**

El principi de bona Administració tracta de superar velles concepcions del dret administratiu i situa el ciutadà en el centre de les preocupacions de l'Administració. En el model antic una Administració es legitima només pel mer compliment del principi de legalitat i es controla exclusivament per un poder judicial que té com a funció exclusiva imposar la subjecció de l'Administració a l'imperi de la llei.

La bona Administració tracta d'imposar una nova cultura en l'actuació de les administracions públiques i en la seva relació amb els ciutadans. La bona Administració reclama l'exigència d'una Administració que doni satisfacció de forma eficaç a les necessitats dels ciutadans al servei dels quals ha d'actuar sempre.

La bona Administració genera una nova concepció de la legitimitat dels aparells públics. Una legitimitat que és més complexa que la limitada a l'escrupolós compliment de la norma habilitant. Administrar bé és una mica més que respectar el principi de legalitat.

### **2. El marc legal**

El principi de bona Administració s'ha formulat com a dret fonamental en la Carta Europea de Drets Fonamentals (recollit en el tractat de Lisboa del 2006 i també l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006).

La Constitució espanyola del 1978 no al·ludeix directament a aquest principi però s'hi refereix de forma implícita quan determina la manera d'actuar de les administracions públiques en els articles 9.3, 31.2 i 103 a 106. En el dret i la jurisprudència espanyola el principi de bona Administració també s'ha anat reconeixent de forma creixent.

Alhora, la Constitució ha situat el ciutadà en el centre de la preocupació del dret administratiu. El desenvolupament de la seva dignitat com a persona és la raó de ser del poder públic, i aquests poders estan vinculats als drets fonamentals. La persona deixa de ser súbdit o administrat per ser ciutadà.

### **3. La bona administració en l'administració local**

Les competències municipals, i en particular les de l'Ajuntament de Barcelona, s'estenen a tots els àmbits de l'esfera vital dels seus ciutadans. Des de l'atenció que els presta poc després de néixer a la guarderia fins al descans etern al cementiri, la vida dels ciutadans està condicionada per actuacions municipals.

Per això, el ciutadà veu l'Administració local com una organització propera que determina la seva manera de vida diària, tant limitant o condicionant l'exercici dels seus drets com prestant-li tot tipus de serveis. D'altra banda, la posició de l'Administració local la situa en una condició millor que altres ens administratius per poder conèixer les necessitats de les persones a qui ha de servir.

#### **4. L'exigència de notificació prèvia dels actes**

Quan l'Administració municipal exerceixi poders d'ordenació a través d'actes imperatius, la bona Administració ha d'exigir el compliment dels tràmits procedimentals establerts. L'audiència, la motivació de les resolucions, la notificació en termini, han de constituir elements essencials a ser garantits.

L'Administració no pot fer efectiva cap decisió limitadora de drets sense la notificació prèvia de la seva decisió. És veritat que de vegades la notificació no arriba per la manca de col·laboració de l'administrat. La bona Administració també ha de ser complementada per un comportament lleial dels administrats i una assumpció responsable dels seus deures de caràcter públic.

#### **5. El silenci administratiu no és una resposta**

El silenci suposa sempre una mala Administració. Tal com fixa la llei, l'Administració ha de donar una resposta expressa i motivada dins el termini i no es pot amagar darrere del silenci. L'Administració ha d'utilitzar tots els seus mitjans per fer arribar de forma efectiva als administrats les seves decisions. Els nous mitjans telemàtics permeten introduir formes noves d'actuació.

El silenci és una ficció legal que permet donar a entendre que existeix un acte que atorga el que es va sol·licitar, o que existeix una denegació. Però el principi de la bona Administració exigeix a les administracions quelcom més que el compliment estricte de la legalitat. No es pot justificar el silenci o una actuació fora de temps amb l'argument que sempre es pot reclamar en via judicial.

#### **6. La bona administració és transparent**

Quan l'Administració actua a través dels seus poders generals d'ordenació, elaborant ordenances o plans, la bona Administració reclama transparència, participació efectiva, adopció de la millor solució possible atenent tots els interessos en conflicte.

Administrar bé no és només produir bones resolucions i prestar bons serveis. És també fer-ho de forma transparent, de manera que els ciutadans puguin conèixer com s'ha arribat a la decisió o com s'organitza la prestació del servei.

La bona Administració també ha de comptar amb la participació dels ciutadans en les seves preses de decisió. Les noves tecnologies de la informació també afavoreixen aquest contacte directe de l'Administració amb els ciutadans.

## 7. L'eficàcia i l'eficiència administrativa

Una bona Administració ha de ser eficaç, ha de prestar amb qualitat el major nombre de serveis, i ha de ser eficient, ha de prestar aquests serveis amb el menor cost possible.

L'interès per l'eficiència imposa a les administracions públiques els models propis de l'empresa privada, dominada per l'obtenció de resultats visibles amb el menor cost possible. Però en el cas de l'Administració pública l'èxit de l'empresa està determinat per la satisfacció dels ciutadans.

## 8. La prestació de serveis i la bona administració

Quan l'Administració presta serveis de caràcter personal (educació, sanitat, serveis socials), cal exigir-li un tracte igualitari, un servei continu i de qualitat, un personal preparat i motivat per a l'activitat que ha de dur a terme i que atengui el ciutadà amb els coneixements i la sensibilitat pròpia del servei que presta.

Quan l'Administració assumeix la prestació directa de serveis el principi de bona Administració adquireix una eficàcia diferent de la que adquireix quan l'Administració actua a través de procediments decisoris o reguladors. L'Administració no ha de perseguir en aquests casos que s'acatin les seves decisions, sinó que amb la seva actuació ha d'aconseguir la confiança dels usuaris dels serveis.

Les normes imposen de forma creixent obligacions als ens municipals i, correlativament, sorgeixen drets en els ciutadans. Que l'Administració recorri de forma creixent a l'externalització de les seves responsabilitats no significa que l'Administració municipal deixi de ser la garant d'aquests serveis.

## 9. L'ètica del personal al servei de l'Administració

La bona Administració imposa també un determinat comportament dels agents públics en la forma de tractar els assumptes de la seva competència i reclama codis de bona conducta com a instruments per impulsar el comportament ètic.

La bona Administració requereix encertar en la formació permanent del personal prestador dels serveis i exigir-li que la seva actuació estigui guiada pel millor servei possible als ciutadans.

## 10. Noves formes de control de l'Administració

Hi ha disfuncions administratives que, sent clarament lesives per als ciutadans, no constitueixen actuacions contràries a dret. Per això, la bona Administració introdueix altres formes de control de l'actuació administrativa que permeten corregir aquelles disfuncions administratives no susceptibles de ser corregides pel poder judicial. Sovint per al ciutadà no tota lesió d'un dret justifica un recurs judicial, ni tothom pot assumir el cost i el temps que aquesta via comporta, ni tota mala pràc-

tica administrativa és susceptible de corregir-se en via judicial. A més, la via judicial actua una vegada s'ha produït la lesió.

La bona Administració requereix de l'Administració una mica més que l'estricta compliment de la norma. I aquest "una mica més" no pot ser garantit pels tribunals, sinó per altres mecanismes de garantia, com els defensors del poble o els síndics de greuges. Aquestes institucions, sense incidir en la validesa de les resolucions de l'Administració, poden fer realitat el principi de bona Administració o evitar la mala Administració.

### 11. La Síndica de Greuges de Barcelona i la bona administració

La raó de ser de la Síndica de Greuges de Barcelona no és el control de l'activitat municipal, sinó la garantia dels drets i llibertats dels ciutadans de Barcelona i de les persones que es troben a la ciutat encara que no en siguin residents. Les seves actuacions es duen a terme d'ofici o en virtut de queixa de part interessada i anualment ha de presentar un informe de les seves actuacions davant el Ple del Consell Municipal.

La garantia de la bona Administració també requereix la presència activa de la Síndica de Greuges per complementar la funció dels controls interns de la mateixa Administració i del control judicial. El control que exerceix la Síndica de Greuges té una debilitat inherent en la mesura que no pot anul·lar els actes que revisa ni pot imposar conductes a l'Administració. Però té com a contrapartida els avantatges de ser un control extens perquè abraça tota l'activitat municipal, pot actuar d'ofici i té l'autoritat que li atorga el prestigi de la institució *Ombudsman*. En aquest àmbit, la Síndica de Greuges adopta una actitud col·laboradora amb l'Administració que supervisa. Col·laboració que té com a objectiu final l'assoliment de la bona Administració.

Aquesta intervenció es duu a terme amb la defensa dels drets i interessos dels ciutadans a instància de part o en intervencions d'ofici. En aquests casos, després de l'examen de l'actuació municipal denunciada, la Síndica de Greuges pot formular advertències, recomanacions o suggeriments.

Però també té una funció preventiva, amb la finalitat d'orientar amb caràcter general la conducta de l'Administració municipal. Els suggeriments que es formulin responen en aquest cas a la concepció de la institució de la Síndica de Greuges com a òrgan de col·laboració amb l'Administració municipal, més que com a òrgan de control.

### 12. Carta de serveis i codi de bones pràctiques

L'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu que a les administracions públiques de Catalunya i als serveis públics que en depenguin s'adopti una carta de drets dels usuaris i obligacions dels prestadors.

Pel que fa a l'àmbit municipal caldria la redacció de cartes de serveis per als diferents serveis municipals i que se'n fiscalitzi el compliment.

En aquest marc caldria impulsar la redacció d'un codi de bones pràctiques que servís de guia als empleats públics en l'exercici de les seves funcions.

L'objectiu seria establir un conjunt de regles sobre la bona praxi en la tramitació dels procediments administratius o bé elaborar normes o plans d'eficàcia general. També pot contenir recomanacions sobre la forma de prestar serveis públics o serveis d'interès general i principis generals relatius a l'ètica de l'empleat públic.

En el present capítol, com a mètode expositiu, es classifiquen les queixes per àrees temàtiques d'actuació municipal, que no es corresponen necessàriament amb les àrees de govern municipal a causa de la transversalitat de moltes d'elles, i s'estudia si s'han respectat els drets i s'han aplicat suficientment els principis constitucionals que són rectors de la política social i econòmica i que emparen la ciutadania.



## 2.1. ORDENACIÓ DEL TERRITORI

### 2.1.1. HABITATGE

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

La realització del dret a un habitatge digne és una de les exigències bàsiques de la condició de l'ésser humà. És un dret reconegut en la Declaració Universal dels Drets Humans des del 1948 i en la Constitució Espanyola des del 1978 (art. 47): “Tots els espanyols tenen dret a un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació.”

Aquest mandat constitucional de vegades s'ha presentat com una simple declaració programàtica que no obliga els poders públics més que en funció del que la llei formal de desenvolupament estableixi i dels pressupostos que s'hi puguin assignar. Però la Constitució és una norma jurídica i, per tant, d'obligat compliment i, com a tal norma, obliga plenament el legislador i l'administrador públic.

L'Estatut d'Autonomia s'ha pronunciat novament en el sentit de declarar el dret de les persones que no disposen dels recursos suficients d'accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis. I també que els poders públics han de promoure polítiques públiques que afavoreixin l'emancipació dels joves, facilitant-los l'accés al món laboral i a l'habitatge per tal que

puguin desenvolupar llur propi projecte de vida i participar en igualtat de drets i deures en la vida social i cultural.

Però molts ciutadans no tenen garantit el dret a l'habitatge malgrat que fa anys que està promulgada la legislació de desplegament i que totes les administracions públiques aproven cada any els pressupostos d'aplicació. Amb tot, en l'actualitat, tal com diu la nova Llei 18/2007 del Parlament “cada cop més els sectors socials sensibles com els joves, la gent gran, els immigrants, les persones en situació de risc, pateixen situacions d'exclusió del dret a l'habitatge. Les causes d'aquesta realitat es troben en el fracàs de les polítiques d'habitatge tradicionalment adoptades, tant a Espanya com a Catalunya, que, si durant anys van complir la seva funció, a partir de la segona meitat dels anys noranta es van revelar clarament insuficients i superades per les noves circumstàncies”.

Aquest parc ha de ser suficient –per tal de permetre la mobilitat i l'adaptació a les necessitats canviants de les persones– i sobretot integrat, tant des de l'aspecte de l'entorn físic com des del punt de vista social. I regula mesures més punyents, preveient-se actuacions per a la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials, actuacions per evitar situacions d'infrahabitatge, la regulació dels allotjaments d'acollida d'immigrants allotjaments d'acollida d'immigrants o la lluita contra l'assetjament immobiliari. La nova llei també posa les bases per lluitar contra l'activitat empresarial i lucrativa de convertir il·legalment els habitatges en allotjaments turístics.

El dret a un habitatge digne és un dret subjecte al desenvolupament legislatiu i a les prioritats pressupostàries. I la realitat actual, fruit de les lleis del mercat, impedeix que es faci efectiu aquest dret per a una part important de la població. En els darrers anys l'increment dels preus, tant el preu del lloguer com el de venda, ha superat amb escreix el creixement dels ingressos familiars, tot i que fins ara, pel que fa als habitatges de compra, aquesta dificultat ha estat apaivagada, en part, per la relativa facilitat del seu finançament. Ara que sembla que el preu de l'habitatge està estancat, augmenten els costos de finançament.

Com és evident, i així ho recull en xifres el llibre blanc de l'habitatge a Barcelona, els grups socials amb menys ingressos són els que han hagut de fer un esforç més gran per poder accedir o mantenir el seu habitatge. La magnitud que ha pres la dificultat d'accedir a un habitatge, ha derivat en dificultats fins fa poc inèdites en època democràtica i ha afectat els col·lectius més desfavorits i també les classes mitjanes.

Dos exemples d'aquestes noves dificultats són la sobreocupació d'habitatges i la necessitat de compartir pis. Joves, persones soles, immigrants, etc., es veuen obligats a compartir l'habitatge amb persones amb les quals no mantenen cap vincle familiar. En molts casos això suposa perdre la intimitat personal i familiar o haver de renunciar a un espai de llibertat i desenvolupament personal. En altres casos, aquesta situació de precarietat també comporta el fet de viure en males condicions d'higiene o d'habitabilitat.

D'altra banda, l'espectacular rendiment que es podia obtenir pel lloguer o la venda d'un pis ha fet créixer l'especulació immobiliària a tots els nivells, des de les grans empreses fins als ciutadans particulars, que també volen obtenir el màxim profit del seu patrimoni. Això ha fet aparèixer l'assetjament a llogaters que ocupen habitatges amb rendes baixes. L'omissió del deure de conservació de l'habitatge és la forma principal d'aquest assetjament que afecta principalment gent gran i persones sense recursos. Una altra forma d'especulació ha estat la utilització d'habitatges com a apartaments turístics canviant-ne l'ús original, la qual cosa fa que hi hagi menys pisos en el mercat de lloguer. Cada vegada són més els ciutadans que manifesten el seu malestar perquè es lloguen habitatges per a ús turístic a la seva escala i els propietaris es despreocupen de les molèsties que aquests llogaters puntuals sovint ocasionen a la resta de veïns de l'immoble.

En aquest marc sorgeix el Pacte nacional per a l'habitatge i la nova Llei de l'habitatge en l'àmbit català, així com les propostes per al Programa d'actuació municipal del present mandat.

El Pacte nacional per a l'habitatge 2008-2016, entre la Generalitat de Catalunya, les administracions locals i altres organitzacions, entre les quals els agents econòmics del sector de l'habitatge, estableix mesures a curt i mitjà termini per tal d'afavorir-ne l'accés. La Llei del dret a l'habitatge, aprovada al desembre del 2007, en l'exposició de motius, parla d'un "canvi d'enfocament transcendent" i que pretén "anar molt més enllà de les mesures tradicionals".

Pel que fa a l'àmbit municipal de Barcelona, pendent de l'aprovació definitiva del Programa d'actuació municipal 2008-2011, les prioritats municipals es recullen en el document *Mesura de Govern de Compromisos pel Pla d'Habitatge 2008-2016*, presentat al Plenari Municipal al novembre del 2007. Aquest document recull bona part de les recomanacions que la Síndica de Greuges ha formulat en els informes anteriors.

D'altra banda, les mesures de govern per al Pla d'habitatge 2008-2016 remarquen "el compromís d'aplicar noves fórmules de tinença i ús de l'habitatge", cosa que es concreta en el fet que en les noves promocions d'habitatge protegit l'Ajuntament mantingui la propietat del sòl i només atorgui el dret de superfície. Aquesta fórmula es vol aplicar a tots els habitatges que promogui directament el Patronat Municipal de l'Habitatge, i aquests seran únicament de lloguer. En l'adjudicació de sòl a altres promotors d'habitatge protegit, es prioritzarà la permuta del sol per habitatges a fi d'incrementar el parc públic.

L'accés a l'habitatge és un problema important perquè l'habitatge és un element fonamental d'integració i cohesió social. És a partir de l'assoliment del dret a l'habitatge que es poden consolidar altres drets socials, com el dret a la salut, a l'educació, a la intimitat, etc.

Només una política sostinguda en el temps en aquesta direcció permetrà dotar la ciutat d'una bona oferta d'habitatge protegit en totes les seves modalitats. Això permetria garantir el dret a l'accés l'habitatge dels grups socials que ho necessitin en cada moment independentment de les fluctuacions del mercat immobiliari.

## LES QUEIXES

Habitatge	Nombre de queixes
Habitatge	67
Rehabilitació	4
Desnonaments	7
<b>Total</b>	<b>78</b>

En l'apartat d'habitatge la Síndica de Greuges ha rebut 78 queixes.

En total s'han resolt 82 queixes (77 de l'any 2007 i 5 de l'any 2006). Queda pendent de resoldre 1 expedient.

Un any més la majoria de queixes han estat referides a la insuficient oferta d'habitatge públic, que no pot respondre a les demandes presentades i ni tan sols a les necessitats més greus de les persones i famílies amb menys recursos econòmics.

Les queixes han estat plantejades per persones que es quedaven sense habitatge per la manca de renovació del contracte d'arrendament per part del propietari, o per la impossibilitat de la família de fer front a l'increment del lloguer en la renovació del contracte. Altres queixes són per disconformitat amb els requisits d'accés als habitatges protegits. Entre altres demandes, hi ha mares solteres que denunciaven que en l'adjudicació dels habitatges no es tenia en compte la situació de les famílies monoparentals o altres criteris socials; hi ha persones amb problemes de mobilitat importants i manca d'accessibilitat del seus habitatges que es queixaven perquè no podien accedir a habitatges amb serveis per a gent gran per no tenir seixanta-cinc anys; i altres persones consideraven discriminatori que l'Ajuntament demani l'empadronament a la ciutat o a un determinat districte o barri.

També han presentat queixa persones afectades per un error durant el procés d'adjudicació d'habitatges de protecció de l'Ajuntament o que no han pogut accedir a l'habitatge que els havia estat concedit en el sorteig celebrat el 14 de febrer del 2007 per no poder per fer front al 20% del cost de l'habitatge a l'hora de formalitzar el contracte.

Un altre grup important de queixes són les derivades de l'activitat d'allotjament turístic en edificis d'habitatges. Les denúncies són per les molèsties i els greus problemes de convivència i seguretat.

Altres queixes fan referència a l'assetjament immobiliari i manca de conservació dels immobles. Els llogaters afectats es queixen de la situació d'insalubritat i de les males condicions d'habitabilitat a causa de la manca de conservació i manteniment de la finca per part dels propietaris. Aquestes qüestions pertanyen a l'àmbit de la disciplina urbanística i el proce-

diment administratiu, però en aquest apartat d'habitatge s'han inclòs aquells casos en què la causa de la situació podia ser l'assetjament immobiliari.

Finalment hi ha hagut altres queixes no competencials ja que feien referència a problemes amb l'administrador o el propietari de la finca, a la manca d'ascensor en habitatges de propietat vertical, o a problemes d'habitatge de persones que viuen en un altre municipi; en aquests casos s'ha informat els interessat sobre els procediments existents per fer valer els seus drets.

## EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

### EXPEDIENT NÚM. 389/07

---

La queixa formulada per un professional d'una entitat social, en nom de la persona afectada, indicava que aquesta persona no havia pogut accedir als habitatges amb serveis per a gent gran de l'Ajuntament perquè no complia amb el requisit de l'edat. Es tractava d'un home de seixanta-tres anys d'edat amb problemes greus de salut, mobilitat reduïda i amb pocs ingressos que vivia en un quart pis d'una finca sense ascensor. L'afectat tenia una resolució del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat que l'eximeix del requisit de l'edat per accedir als serveis i recursos d'atenció a la gent gran pel seu estat de salut.

Un cop estudiada la situació i com que l'actuació de l'Ajuntament havia estat correcta, ja que l'afectat no tenia l'edat mínima que estableix la normativa existent, es va recomanar al Patronat Municipal de l'Habitatge que en la propera promoció d'habitatges eximeixin les persones que estiguin en aquesta situació del requisit de l'edat, tenint en compte la resolució del Departament d'Acció Social i Ciutadania, i donada la seva acreditada situació d'alta vulnerabilitat. El principi d'igualtat que ha de regir en tot servei públic és compatible amb una discriminació positiva si aquesta es justifica en una recerca de la igualtat i facilita la integració.

---

### EXPEDIENT NÚM. 104/07

---

Diversos llogaters d'una finca de propietat vertical es van queixar de la inactivitat municipal davant les seves denúncies per deficiències estructurals en l'immoble. La síndica va demanar informe a l'Alcaldia el mes de febrer del 2007 i, davant la manca de resposta i la gravetat de la situació, es va sol·licitar veure l'expedient.

En la revisió de l'expedient la síndica va constatar que l'any 2001 s'havia realitzat una inspecció en què s'havien detectat deficiències i s'havia proposat una ordre de conservació de la finca. L'ordre va ser notificada al propietari uns mesos després, i se'l va advertir que en cas d'incompliment es procediria a l'execució forçosa. Un mes més tard, el propietari va presentar un document acreditatiu de l'estat de conservació i de seguretat dels elements exteriors de l'edifici i amb això van cessar les actuacions municipals sense que s'arribés a comprovar el compliment del requeriment municipal.

Una visita de l'oficina de la Síndica de Greuges a la finca afectada va permetre observar que les deficiències que s'havien detectat l'any 2001 encara no s'havien reparat i que es veien agreujades pel pas del temps. També era visible el risc de despreniment d'una part de la paret, cosa que podia ocasionar danys al pati d'una escola bressol.

Després d'aquestes constatacions, la Síndica de Greuges va requerir al Districte d'Horta-Guinardó que actués de forma urgent i en el moment de tancar aquest informe s'està pendent del resultat de l'actuació municipal.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

### 2.1.1.1. L'ACCÉS A UN HABITATGE DIGNE I ADEQUAT

Les queixes rebudes són representatives de la situació de l'habitatge a Barcelona. Els preus dels habitatges actualment són inaccessibles per a una gran part de la població, la qual cosa afecta més determinats col·lectius com gent gran, joves, famílies amb pocs recursos, immigrants, però també la resta de grups socials.

Alhora, la insuficient oferta d'habitatges de protecció pública o de preus assequibles provoca una gran frustració en els ciutadans quan comproven que el dret constitucional a obtenir un habitatge digne és irrealitzable per a molta gent.

La majoria de famílies que presenten una queixa a la Síndica de Greuges manifesten que a causa dels seus ingressos econòmics tenen seriosos problemes per arribar a finals de mes, ja que han de dedicar gran part de la seva renda al pagament del lloguer del pis. A més, indiquen que s'han empobrit ja que els seus ingressos no han augmentat en la proporció que ho han fet els preus dels habitatges. Aquesta percepció es confirma en les xifres que figuren en l'informe del Patronat Municipal de l'Habitatge del segon trimestre del 2006: la llar tipus a Barcelona l'any 2006 havia de destinar el 46 % de la seva renda per accedir a un habitatge, és a dir, setze punts percentuals per sobre del 30 o 35 % que es considera socialment acceptable.

La situació d'altres famílies que han presentat queixa és la impossibilitat de continuar en el seu habitatge per la manca de renovació del contracte d'arrendament o per desnonament per no haver pogut fer front al lloguer de l'habitatge. El Patronat Municipal de l'Habitatge (PMH), quan hi ha una ordre judicial de llançament per causes no imputables al llogater, prioritza aquells casos en què hi ha pocs ingressos familiars. Però no sempre és possible l'adjudicació d'una vivenda perquè aquesta ha de ser adequada a les circumstàncies familiars i econòmiques dels sol·licitants, i fins ara els habitatges disponibles només eren aquells que aquest organisme recuperava quan quedaven desocupats.

El paper de la Síndica de Greuges en aquestes queixes és analitzar el cas concret per tal de comprovar que l'actuació de l'Administració s'ha ajustat a la norma, i que s'ha donat a la persona afectada tota la informació existent sobre l'accés a l'habitatge públic i sobre les diferents ajudes econòmiques. Si és pertinent, també es fa una tasca d'orientació cap als serveis socials.

La majoria de queixes s'han estimat en part, perquè l'actuació de l'Administració s'ha ajustat a la norma però hi ha una manca evident d'habitatge social. En aquest sentit la Síndica de Greuges ja va manifestar en els anteriors informes la necessitat d'augmentar l'oferta pública d'habitatge protegit assequible per a les economies més febles. Un augment respecte de la situació actual està previst en el nou Pla d'habitatge de Barcelona 2008-2011.

D'altra banda, sobre els requisits que regeixen l'accés a l'habitatge protegit, s'han desestimat les queixes sobre els criteris d'empadronament o la reserva parcial o total d'habitatge públic per als residents d'una determinada zona. Fixar límits segons el lloc d'empadronament pot ser una limitació al dret de les persones a accedir a un habitatge públic i al dret a fixar el seu lloc de residència, però s'ha de considerar lícit si és per discriminació positiva vers col·lectius que tenien una expectativa de dret preferent fonamentat en causes urbanístiques i socials i així s'exposa en les bases aprovades.

Tot i això, la Síndica de Greuges havia ja recomanat que en els criteris d'adjudicació dels habitatges protegits es puguin tenir en compte altres elements de vinculació a Barcelona, com és el fet de treballar a la ciutat. Els dictàmens de la Síndica de Greuges també han insistit –com altres anys– en la necessitat de reservar habitatges per adjudicar-los per barem segons les circumstàncies familiars, possibilitat que també es recull en les mesures de govern pel Pla de l'habitatge.

També s'han estudiat les queixes sobre el requisit de tenir seixanta-cinc anys per poder accedir als habitatges amb serveis per a la gent gran. Aquesta limitació no permet que puguin tenir accés a aquests habitatges persones grans que tot i no tenir el requisit de l'edat presenten situacions d'alta vulnerabilitat, problemes de salut, mobilitat reduïda, manca d'accessibilitat al seu domicili, que els impossibilita fer una vida social normalitzada. La normativa hauria de preveure aquestes situacions especials per tal de donar resposta a casos concrets i assegurar la seva atenció.

Finalment, es van estudiar també les queixes presentades per l'error produït per l'empresa contractada per l'Ajuntament en la tramitació informàtica d'alguns expedients de sol·licituds d'habitatges de la convocatòria pública del sorteig d'habitatges protegits aprovada pel Decret de 8 de novembre del 2006. En el moment de formalitzar la documentació, sis mesos després del sorteig, els afectats van saber que se'ls denegava l'habitatge adjudicat perquè no reunien el requisit d'estar empadronats al barri. Els habitatges corresponien a una zona que ells no havien elegit.

El sorteig dels habitatges de protecció oficial es va realitzar d'acord amb la normativa establerta, els criteris d'accés, les condicions i els procediments constaven en les bases de la convocatòria, així com el període de vint dies per formular al·legacions a les llistes provisionals.

El problema ha estat la diversitat de tipologies i condicions d'aquesta promoció pública d'habitatges. Alguns ciutadans, en veure el seu nom a les llistes provisionals, no es van fixar que constaven en una llista d'una promoció que no havien elegit. És cert que aquest error s'hauria pogut corregir si els ciutadans afectats haguessin presentat les al·legacions pertinents a les llistes provisionals; ara bé, s'ha de tenir en compte que el ciutadà confia en l'Administra-



ció i en aquest cas l'Ajuntament no va vetllar prou pel dret dels ciutadans a una bona Administració. Per altra banda, aquests ciutadans s'han sentit també agreujats pel l'excessiu temps transcorregut des que van sortir les llistes definitives fins que se'ls va citar per presentar la documentació i tramitar el contracte, i han vist alterades les seves expectatives. Una altra qüestió és si la informació facilitada era prou clara i entenedora per a tothom.

Per això, la Síndica de Greuges va recomanar –com ja ho havia fet en anteriors informes– la necessitat que l'Administració faciliti una informació clara i amb un llenguatge entenedor a l'abast de qualsevol ciutadà. Per exemple, en aquest cas, potser hauria calgut que les Oficines de l'Habitatge haguessin informat més acuradament el ciutadà de la necessitat de revisar les llistes provisionals i les opcions que havien elegit.

## RECOMANACIONS

- Assegurar l'augment de l'oferta pública d'habitatge protegit assequible per a les economies més febles.
- Establir una reserva habitatges per adjudicar-los per barem segons les circumstàncies familiars i socials dels sol·licitants que no poden de cap altra manera assolir el seu dret a l'habitatge.
- Considerar la possibilitat que els d'habitatges amb serveis per a gent gran siguin accessibles a persones que no arriben al límit d'edat establert però que presenten situacions de mobilitat reduïda i manca d'accessibilitat al seu domicili.

### 2.1.1.2. APARTAMENTS TURÍSTICS

Els apartament turístics en edificis d'habitatges han estat de nou motiu de queixa als Districtes de Ciutat Vella, Eixample i Sant Martí. Els ciutadans afectats es queixen de sorolls a altes hores de la nit i matinada, de baralles, de mal ús dels elements comuns de l'immoble i d'inseguretat, i presenten la queixa a la Síndica de Greuges per la manca d'inspecció municipal davant les seves reiterades demandes, o per la seva ineficàcia.

En els casos en què s'ha presentat queixa, la Síndica de Greuges ha demanat informe a l'Ajuntament sobre les actuacions realitzades als immobles afectats. En un dels casos es va desestimar la queixa perquè el Districte de Ciutat Vella en diverses inspeccions va comprovar que l'habitatge estava ocupat per una persona estrangera però en règim de lloguer ordinari. En altres casos s'ha estimat la queixa per la manca d'inspeccions suficients per detectar possibles apartaments turístics il·legals. En aquests casos s'ha recomanat que les inspeccions que es duguin a terme es facin de manera coordinada amb els veïns i la Guàrdia Urbana, i que s'apliqui de manera estricta la normativa sancionadora que fa referència a sorolls, brutícia i altres comportaments incívics.

A més d'atendre els casos concrets, durant l'any 2007 s'ha fet un seguiment més general d'aquesta qüestió per les seves conseqüències. L'ús turístic dels habitatges és causa de problemes importants de convivència. Afecta directament el benestar dels veïns que demanen



de l'Ajuntament accions més contundents per poder eliminar aquesta activitat turística de la seva comunitat. D'altra banda, la proliferació d'apartaments turístics també provoca que aquests pisos desapareguin del mercat immobiliari com a oferta d'habitatge de lloguer.

Les competències en matèria turística són de la Generalitat de Catalunya, regulades a la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya. Amb anterioritat, el Decret 163/1998, de 8 de juliol, d'apartaments turístics, ja definia i regulava aquesta activitat.

Alhora, l'actual Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge defineix i regula l'ús turístic dels habitatges. L'article 19 indica que serà preceptiu per poder realitzar l'activitat disposar de la corresponent llicència municipal d'activitat i que la manca d'autorització donarà lloc a les mesures d'intervenció o sancionadores que estableixin les ordenances municipals. Així mateix, es fa una recomanació a les administracions competents perquè impulsin polítiques orientades a evitar la utilització il·legal d'habitatges per a usos turístics.

Així, la nova Llei del dret a l'habitatge estableix la potestat de l'Administració municipal per regular aquesta activitat en el seu Pla d'usos i establir les corresponents mesures i intervencions quan es produeixin situacions d'incompliment de la normativa. Aquesta aplicació és urgent per poder actuar i controlar els abusos actuals que s'estan donant en perjudici dels veïns de la ciutat.

Així mateix, en l'elaboració d'aquesta normativa, seria convenient que es tinguessin en compte dos criteris:

- Que l'activitat comercial d'aquests apartaments s'hauria de realitzar en finques on no s'hagi de conviure amb els veïns, i no s'hauria de permetre el canvi d'ús d'habitatges construïts per a residència de ciutadans en habitatges per a visitants turístics.
- Que els apartaments turístics s'haurien de sotmetre al mateix règim de control que les activitats d'equipaments turístics o allotjaments com els hotels o pensions.

Cal considerar també que la Llei 5/2006, de 10 de maig, del Llibre V del Codi civil de Catalunya estableix que els propietaris d'elements privatis (habitatges) hi poden exercir totes les facultats del dret de propietat sense cap més tipus de delimitació que les que deriven del règim de propietat horitzontal. Això significa que a l'immoble no es poden fer activitats contràries a la convivència normal en la comunitat. Tampoc es poden fer activitats que els estatuts de la comunitat o la normativa urbanística i el pla d'usos del sector prohibeixin de manera expressa.

## RECOMANACIONS

- Regular l'activitat dels habitatges d'ús turístic, d'acord amb el que estableix la nova Llei del dret a l'habitatge per poder actuar i controlar els abusos actuals. I no donar llicència d'activitats a aquells apartaments que pretenguin instal·lar-se en edificis residencials de veïns per tal que no hagin de conviure en una mateixa finca les dues activitats.

- Informar el conjunt dels ciutadans de la possibilitat d'excloure explícitament en els estatuts de la comunitat de propietaris la dedicació dels habitatges a altres finalitats, com els apartaments turístics.

### 2.1.1.3. ASSETJAMENT IMMOBILIARI I MANCA DE CONSERVACIÓ DELS HABITATGES

Un altre tipus de queixa reiterada és la que fa referència al deteriorament i la manca de conservació d'immobles on viuen llogaters. Les queixen són per la ineficàcia de l'Ajuntament per resoldre el problema de la manca de condicions de seguretat i insalubritat que presenten els habitatges on resideixen, alhora que descriuen el temps que porten denunciant la situació al districte corresponent. Les persones afectades no entenen com una actuació que constitueix un deure del propietari, recollit en la legislació, no li és exigida amb eficàcia per l'Administració competent i no se soluciona el problema. Aquest tipus de queixes també es recullen en els apartats de disciplina urbanística i de procediment administratiu, aquí només es fa referència a aquelles situacions en què els habitatges no tenen les mínimes condicions d'habitabilitat i que tenen a veure amb possibles situacions d'assetjament immobiliari.

L'assetjament immobiliari s'emmarca fins l'aprovació de la Llei del dret a l'Habitatge en l'àmbit privat, llevat dels casos de conservació de l'habitatge. La Llei reforça la competència de l'Administració local per fer complir la normativa que afecta la conservació de l'habitatge i estableix procediments sancionadors de competència municipal.

En la majoria de queixes que han arribat a Síndica de Greuges s'ha constatat la manca d'efectivitat del procés administratiu. Després de la denúncia dels llogaters es realitza la corresponent inspecció de les condicions d'habitabilitat dels habitatges, però la notificació al propietari de l'ordre de condicionament de la finca i la imposició de multes coercitives s'allarga excessivament en el temps i, a més, no sempre es fan efectives. També hi ha situacions en què al propietari li és més rendible pagar les multes i deixar que l'edifici es deteriori per tal que s'arribi a la declaració de ruïna. Això provoca que la situació perduri i que els veïns acabin marxant. En altres casos, els llogaters suporten condicions d'habitabilitat indignes perquè la seva situació econòmica no els permet trobar una alternativa.

En tots aquests casos s'ha estimat la queixa per manca d'efectivitat de l'Ajuntament a fer complir al propietari els seus deures legals de conservació i rehabilitació i s'ha recordat la potestat que té d'executar altres mesures regulades en la Llei 30/1992 en els casos en què es constata una manca de voluntat de la propietat en el compliment dels seus deures. En l'informe de l'any 2005 la Síndica ja indicava la necessitat de revisar els circuits i procediments en matèria d'inspecció d'habitatges posant especial èmfasi en la importància d'una intervenció eficient especialment en els casos de presumpte assetjament immobiliari.

Així, en aquest àmbit s'ha trobat a faltar una actuació més decidida de l'Administració municipal i un seguiment més acurat d'aquestes situacions. A més, l'Ajuntament està facultat per executar altres mesures més contundents que les multes coercitives, com són l'execució subsidiària de les obres a càrrec de la persona obligada, o la inclusió de la finca en el

Registre municipal de solars sense edificar, cosa que comportaria la iniciació d'un expedient d'alienació forçosa o d'expropiació i la possibilitat de dedicar-lo a habitatge social.

D'altra banda, arran del seguiment d'aquestes queixes, es va contactar amb el departament municipal encarregat de la detecció i l'orientació al ciutadà en situacions d'assetjament immobiliari. Aquest servei estava atès per una jurista dins l'Oficina Municipal d'Informació al Consumidor (OMIC), que és on es deriven les persones afectades. El servei ofereix bàsicament assessorament i no pot oferir solucions a les víctimes del problema. Aquesta oficina no disposa dels mitjans tècnics ni competencials necessaris per fer resoldre les situacions que plantegen els ciutadans, per assegurar el compliment de les competències municipals en aquesta matèria, ni per impulsar l'acció dels organismes competents.

Els compromisos per al Pla d'habitatge 2008-2016 proposen que aquest servei d'assessorament, orientació i suport a les víctimes d'assetjament immobiliari sigui assumit per les oficines d'habitatge dels districtes. Això és positiu perquè les persones encarregades d'aquest servei podran tenir un contacte més directe amb el Districte i oferir un servei més proper al ciutadà.

## RECOMANACIONS

- Insistir en la necessitat que els serveis tècnics del districtes es dotin de circuits més àgils i eficients per poder portar a terme un seguiment acurat i prioritari dels expedients oberts per manca de conservació i rehabilitació dels immobles en què es detecti risc per a les persones, o una possible causa d'assetjament immobiliari.
- Dotar el servei d'assessorament, orientació i suport a les víctimes de l'assetjament immobiliari de les oficines d'habitatge dels districtes dels suficients mitjans i capacitats per poder coordinar i impulsar les accions que s'han de portar a terme des dels diferents àmbits municipals per intervenir amb eficàcia en els casos detectats.

## 2.1. ORDENACIÓ DEL TERRITORI

### 2.1.2. URBANISME

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

El dret del ciutadà en aquest àmbit està emmarcat per dos mandats constitucionals als poders públics. D'una banda, la declaració que la funció social de la propietat està delimitada per l'interès general (art. 33 CE), que inclou la possibilitat d'expropiació, i, de l'altra, el mandat als poders públics de promoure les condicions necessàries per tal de fer efectiu el dret a l'habitatge, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general i impidint-ne l'especulació. El mandat inclou el dret de la comunitat de participar en les plusvàlues que generi l'acció urbanística de les entitats públiques (art. 47 CE).

Aquests mandats s'han de portar a terme mitjançant la funció urbanística. L'urbanisme és el conjunt de regles per a l'ordenació del territori. És una funció pública pel fet que es desenvolupa sota la tutela de l'Administració i en interès dels ciutadans. Això pot crear conflictes entre els interessos dels propietaris i l'Administració, que gestiona els interessos generals.

Prenent com a base les competències de la Carta Municipal de Barcelona i l'autonomia local de què disposa l'Ajuntament, el poder municipal és qui ha de decidir, d'acord amb l'interès general i prèvia participació dels ciutadans en el planejament, com creix una ciutat, de quina manera i quin és el model de ciutat que es vol.

D'altra banda, l'atorgament de llicències d'obres regula l'adaptació física de la ciutat als canvis de la població i de les activitats. La llicència és una autorització municipal de caràcter reglat que permet l'execució de les obres o la utilització del sòl, segons el que es preveu en cada terreny. La normativa general aplicable és el Text refós de la Llei d'urbanisme i les ordenances metropolitanas

d'edificació. Les llicències d'obres menors estan subjectes a l'Ordenança reguladora d'obres menors.

L'Ajuntament pot exigir, d'acord amb el que preveu l'article 82 de la Carta Municipal, que els propietaris d'edificis, a més de les obligacions que els atribueixen les normes aplicables, mantinguin les façanes en bon estat de conservació, tant per mantenir-ne la bona imatge com per evitar qualsevol perill per als usuaris de les vies públiques. Les ordenances municipals poden regular aquestes obligacions, inclosa la d'acreditar, periòdicament, la seguretat de l'immoble i l'existència d'una pòlissa d'assegurança de l'edifici que sigui suficient per cobrir aquestes contingències. L'Ajuntament de Barcelona d'acord amb la Llei del dret a l'habitatge, ha de vetllar pel compliment de les obligacions dels propietaris en la conservació dels habitatges.

La Llei municipal i de règim local de Catalunya estableix que el municipi té competències, entre altres matèries, en l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanística. El Reglament del Text refós d'urbanisme recull que les persones propietàries del sòl i d'altres immobles estan obligades a destinar-los als usos previstos per l'ordenació urbanística.

La Llei d'urbanisme de Catalunya i, més concretament, el Reglament que la desenvolupa proporcionen un instrument interessant per a les situacions en què es dona un incompliment en l'ordre d'execució d'obres requerides per a la seguretat de les persones o per a la protecció del patrimoni arquitectònic o cultural (art. 230 i següents en relació amb l'art. 253.1). Aquestes ordres d'execució són susceptibles d'anotació marginal a la inscripció de la finca al Registre de la propietat i al Registre municipal de solars sense edificar.

#### LES QUEIXES

Urbanisme	Nombre de queixes
Planejament	22
Infraestructures	8
Disciplina	36
Patrimoni historicoartístic	2
<b>Total</b>	<b>68</b>

En l'apartat d'urbanisme la Síndica de Greuges ha rebut 68 queixes.

En total s'han resolt 71 queixes (59 de l'any 2007 i 12 de l'any 2006). Queden pendents de resoldre 9 expedients.

Les queixes sobre planejament i gestió urbanística tracten d'expropiacions forçoses i les corresponents indemnitzacions econòmiques, i del dret de reallotjament. També de pavimentació de carrers, o del volum d'edificació a l'Eixample.

En disciplina urbanística i llicències d'obres també es repeteixen queixes sobre l'execució d'obres presumptament il·legals en terrats o tancament de patis o balcons. També hi ha queixes per manca d'actuació o d'inspecció de l'Ajuntament, així com per la manca de seguiment dels expedients que ha iniciat.

### 2.1.2.1. PLANEJAMENT I GESTIÓ URBANÍSTICA

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 640/07

---

En representació de 54 veïns es va presentar una queixa per la concessió de llicència d'obres d'un edifici d'obra nova en un pati interior d'illa de l'Eixample perquè el volum de la nova construcció sobrepassava l'alineació de la resta de finques. La queixa afegia que aquesta construcció contradeia la política municipal de recuperació dels patis interiors d'illa, així mateix feia referència a l'impacte visual i a la pèrdua de vistes.

La Síndica de Greuges va demanar informe al Districte de l'Eixample, es va visitar la finca, i es va reunir amb els responsables del Districte i del Sector d'Urbanisme.

La Síndica de Greuges va desestimar la queixa perquè la concessió de la llicència d'obres era ajustada a dret ja que es complien els paràmetres determinats en el PGM i en el Text refós de l'Ordenança de l'Eixample. No obstant això, es va considerar que la resposta municipal donada als veïns era insuficient. També es va recomanar al Districte i al Sector d'Urbanisme que estudiessin la situació dels patis interiors d'illa de l'Eixample per protegir al màxim aquests espais.

### VALORACIÓ DE LES QUEIXES

Es constata que les expropiacions forçoses segueixen sent motiu de queixa. D'una banda el procés d'expropiació comporta la pèrdua del dret a la propietat que es tenia, i, d'altra banda, en aquests processos sol haver-hi contradicció entre les parts que hi intervenen: l'Administració expropiant, la persona afectada i, sovint, el Jurat d'Expropiació de Catalunya. Els ciutadans es queixen per no estar conformes amb la valoració econòmica que recull el full municipal d'apreuament i amb el preu just que determina el Jurat d'Expropiació.

La valoració del sòl i la determinació del full d'apreuament és una qüestió en què professionals experts apliquen criteris purament tècnics, regulats en el títol III, article 20 i concordants de la nova Llei del sòl, Llei 8/2007, de 28 de maig. Quan no hi ha acord entre les parts, l'afectat –un cop exhaurida la via administrativa– pot recórrer a la via contenciosa administrativa.

En el cas de la queixa sobre un edifici d'obra nova en un pati interior d'illa de l'Eixample es planteja la disconformitat dels veïns per l'impacte de certes construccions. L'execució del plantejament urbanístic, a més d'ajustar-se a dret, no pot deslligar-se del seu objectiu: la sostenibilitat i cohesió social. Per això en aquest cas es recomana revisar i explicar més detalladament la possibilitat de construir a l'interior dels patis d'illa de l'Eixample superant la línia antiga de façana interior.

La recuperació per a ús públic dels patis interiors d'illa no és un argument aplicable a la queixa presentada ja que no es plantejava l'ús públic del pati d'illa. Tot i això, la voluntat de recuperar espais lliures i públics contra la densificació de la ciutat és aparentment contradictòria amb una construcció que augmenta l'edificació existent.

L'edificabilitat i la fondària d'un finca estan determinades, entre altres normes, en el Pla general metropolità del 1976 (PGM), i en les normes urbanístiques. I a aquesta regulació s'ajusta el nou edifici que va ser motiu de queixa. Però als veïns afectats els sorprèn que l'Ajuntament pugui donar llicència per a l'edificació d'un immoble de nova construcció que exhaureix la profunditat permesa en interiors d'illa de l'Eixample, cosa que representa un impacte visual molt fort respecte dels edificis actuals. La intervenció municipal s'ha de fer amb temps suficient per evitar que es consolidin construccions als patis interiors d'aquestes illes, però per a això cal un canvi de normativa. Caldria l'estudi anticipat sobre l'edificabilitat actualment permesa als interiors d'illa de l'Eixample i com afecta en el conjunt de l'illa l'exhauriment de la profunditat de construcció permesa.

### 2.1.2.2. DISCIPLINA URBANÍSTICA I LLICÈNCIES D'OBRES

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 882/05

---

Els llogaters d'una finca es van queixar per la manca de manteniment d'un immoble per part del propietari. La Síndica de Greuges va rebre la queixa dels llogaters el 14 de desembre del 2005.

El 16 de desembre de 2005 es va demanar l'informe municipal i la resposta va arribar sis mesos més tard. De l'informe municipal, se'n desprèn que l'any 2003 el Districte de Ciutat Vella havia ordenat a la propietat la conservació de la finca, així mateix, al desembre del 2005 va dictar nova ordre de conservació i li van imposar multes coercitives. El Districte, però, no havia pogut lliurar la notificació pels canvis continus de propietaris.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa ja que va considerar que el Districte no havia actuat amb l'eficàcia desitjable davant l'incompliment dels propietaris en la conservació de la finca

i dels perjudicis que patien els llogaters. Va recomanar al Districte que fes la intervenció amb el màxim rigor i rapidesa perquè es fes efectiva la resolució i que informés sobre l'evolució de l'expedient. A finals del 2007 continuava el problema i els veïns seguien en la mateixa situació. La Síndica de Greuges va insistir al Districte que intervingués amb la màxima celeritat.

---

#### **EXPEDIENT NÚM. 885/06**

---

Un ciutadà es va queixar a l'octubre del 2006 del mal estat d'una façana mitgera a la part interior del seu habitatge i va denunciar el perill que suposava la caiguda de l'estucat de la paret veïna sobre el de la finca.

La Síndica de Greuges va demanar informació al Districte de l'Eixample el 23 d'octubre del 2006 i una assessora es va desplaçar a la finca. Es va comprovar que la paret interior de la mitgera no estava en bon estat, però no es va valorar la seva perillositat ja que és una qüestió que han de determinar els tècnics. En no rebre resposta municipal es va anar al Districte per consultar l'expedient.

L'Ajuntament havia iniciat l'expedient el 2005, havia dictat una ordre d'arranjament pel despreniment de l'estucat a la paret mitgera de l'interior de la finca i havia imposat multes coercitives reiterades per l'incompliment de la resolució.

L'empresa denunciada va enviar a l'Ajuntament, mitjançant acta notarial, una carta en què exposava que era el mateix denunciant qui no permetia l'entrada al seu domicili per fer les obres d'arranjament.

D'altra banda, es va poder comprovar contrastant les fotografies fetes el 2005 i 2007 que no hi havia hagut canvis significatius en l'estat de la paret i que seguia sense arreglar-se.

La Síndica de Greuges va recomanar al Districte de l'Eixample que fes les actuacions adients per obligar a realitzar les obres d'arranjament corresponents.

### **VALORACIÓ DE LES QUEIXES**

De la mateixa manera que l'any anterior, el 2006, aquest any gran part de les queixes s'inicien per una denúncia que han fet els veïns a l'Ajuntament sobre disciplina urbanística o l'incompliment o la manca d'una llicència d'obres. En general, l'Ajuntament inicia un expedient administratiu però després no sempre en fa el seguiment. El programa informàtic de gestió o tramitació de les denúncies de l'Ajuntament activa automàticament diverses opcions, entre aquestes l'ordre de legalitzar o enderrocar les obres il·legals, les notificacions o la imposició de multes. En el cas de les multes coercitives, quan s'imposen, alguns ciutadans ho perceben com un sistema recaptador i no com una mesura d'execució. En canvi, la finalitat d'aquestes multes és obligar l'interessat a complir una determinada ordre, com enderrocar, restituir o reparar.

Ahora, el procés de tramitació de les denúncies és excessivament llarg i complex. Un cop iniciat l'expedient i després que l'inspector hagi visitat l'obra i hagi fet l'informe, el pas



següent és la revisió i signatura del cap de llicències, la del director de serveis tècnics, la del regidor i la del secretari, que és qui ha de notificar la resolució. Amb aquest procés, el circuit intern de la tramitació dilata en el temps la resolució en perjudici del principi de bona Administració.

En aquestes situacions, els denunciants tenen la percepció que l'Ajuntament no els fa cas i que no actua perquè, en la majoria dels casos, no reben cap resposta de l'Administració i per tant no s'assabenten que l'Ajuntament està intervenint-hi. I també perquè habitualment l'inspector va directament a l'obra denunciada sense que els veïns tinguin constància que aquest tràmit ja s'ha fet. Per aquests motius, la persona que ha formulat la queixa es queda sense resposta, llevat que es desplaci personalment al Districte per fer-ne el seguiment; a més, hi ha d'anar diverses vegades si vol tenir una informació actualitzada sobre l'estat de l'expedient.

En les queixes rebudes hi ha diversos exemples d'aquestes situacions, com la dels expedients exposats. Com ja s'ha dit abans, l'ordre de manteniment d'una finca pot trigar molts anys a resoldre's, sense que l'Ajuntament iniciï, paral·lelament, un expedient sancionador, i durant tot aquest temps els veïns en pateixen les conseqüències.

En aquells casos en què l'Ajuntament no actua diligentment contra les infraccions urbanístiques, es pot crear un efecte reflex per part d'altres ciutadans en comprovar la inactivitat de l'Ajuntament. Per exemple, és ben conegut el problema dels tancaments irregulars de terrasses i patis descoberts que alteren el volum permès d'edificació. Moltes d'aquestes obres estan fetes de fa anys sense que l'Ajuntament hi hagi intervingut. Aquesta inactivitat, a més de mantenir una situació irregular, fa que en l'actualitat es continuïn realitzant tancaments il·legals amb l'expectativa que no serà necessari regularitzar-los o enderrocar-los. Això es pot veure en algunes de les queixes rebudes per tancaments en patis descoberts o en terrats d'obres realitzades el 2007. També en aquests casos s'ha de tenir en compte la por d'alguns veïns a enfrontar-se amb una altra persona de la seva comunitat, i més quan dubten de si la seva queixa resultarà efectiva. Tot i que en general les queixes arriben a l'Ajuntament per les denúncies dels veïns, hi ha ciutadans que comuniquen a la Sindicatura de Greuges aquests tancaments irregulars perquè no volen presentar una denúncia contra un veí de la seva comunitat. Així, la inactivitat de l'Administració afavoreix indirectament les infraccions.

De les intervencions de la Síndica de Greuges, també se'n desprèn una vegada més la manca de recursos i de personal per poder donar una resposta escrita i la informació adequada als ciutadans en aquest processos.

D'altra banda, hi ha queixes que no s'acaben formalitzant perquè a través de la intervenció de la Síndica de Greuges ja s'emprenen les actuacions pertinents o els afectats són informats de l'actuació que l'Ajuntament estava realitzant. Són queixes que es recullen com a assessorament o resolució directa i en les quals algunes vegades no es fa necessari demanar un informe a l'Administració municipal.

Quant a la conservació d'habitatges, algunes de les persones que han formulat queixes consideren que correspon a l'Administració fer-se càrrec de les obres i del cost que suposa la

reparació, pel perill que comporta que no es faci la intervenció adequada. En aquest casos, s'ha recordat als afectats que l'Administració només és responsable quan els danys són conseqüència d'una obra pública o quan es tracta d'habitatges de protecció oficial d'un ens municipal. El que sí que ha de fer l'Ajuntament és donar resposta a la petició d'inspecció dels ciutadans i utilitzar els mecanismes que té al seu abast per assegurar que el propietari assumeixi la seva responsabilitat.

Finalment, és interessant remarcar algunes consideracions que es recullen en el Programa d'actuació municipal 2008-2011, en fase d'aprovació en el moment de tancar aquest informe. En l'Àrea d'Habitatge, Urbanisme i Règim Interior es fixa com a objectiu municipal "millorar el sistema de tramitació i resolució de les llicències d'obres en el termini legalment establert, establir la coordinació tècnica amb els districtes en matèria de llicències d'obres i activitats, inspecció i disciplina urbanística". També s'inclou l'objectiu "d'establir la coordinació amb els districtes en matèria d'inspecció i disciplina en relació amb l'habitatge, dins de l'àmbit de les competències municipals".

Aquests dos objectius són positius i recullen el contingut de les resolucions i els informes que ha realitzat sobre aquesta problemàtica la Síndica de Greuges.

## RECOMANACIONS

- Acusar recepció de les peticions dels ciutadans i informar-los del curs de la tramitació; i notificar la resolució que s'adopti a les persones interessades.
- Fer les inspeccions necessàries, tant relacionades amb la demanda dels ciutadans com d'ofici, per prevenir els riscos per falta de conservació dels edificis, i actuar d'ofici i preventivament, quan sigui necessari, per l'impacte negatiu que poden tenir les noves construccions.

## 2.1. ORDENACIÓ DEL TERRITORI

### 2.1.3. MEDI AMBIENT

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya ha reformulat els principis sobre els drets dels ciutadans en relació amb el medi ambient de manera que:

“1. Totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. També tenen dret a gaudir dels recursos naturals i del paisatge en condicions d'igualtat, i tenen el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament.

2. Totes les persones tenen dret a la protecció davant les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinen les lleis. També tenen el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en les actuacions que tendeixin a eliminar les diferents formes de contaminació, amb l'objectiu de mantenir-lo i conservar-lo per a les generacions futures.

3. Totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ésser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis.”

Són moltes les normes jurídiques que pretenen protegir aquests drets compatibilitzant-los amb el desenvolupament econòmic i social. Així:

– La Llei de responsabilitat mediambiental (Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de Les Corts Generals) comença invocant l'article 45 de la Constitució, que recull el dret fonamental de tothom a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona. Els poders públics han de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.

– La Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions regula l'ús de l'espai radioelèctric en relació amb les telecomunicacions. Les telecomunicacions són considerades per aquesta llei com serveis d'interès general que es presten en règim de lliure competència. Només tenen la consideració de servei públic els que tenen relació amb la defensa, la seguretat i la protecció civil. Les limitacions d'ús del domini públic radioelèctric es justifiquen per la protecció d'altres béns jurídicament protegits de forma prevalent, o de serveis públics que es poden veure afectats. El Decret de la Generalitat núm. 148/2001, modificat

pel Decret 281/2003, ordena les instal·lacions de telefonia mòbil i altres instal·lacions de radiocomunicació per a la protecció del medi ambient i de les persones.

– La Llei sobre la qualitat de l'aire i la protecció de l'atmosfera (Llei 34/2007, de 15 de novembre, de les Corts Generals) estableix les bases en matèria de prevenció, vigilància i reducció de la contaminació atmosfèrica amb la finalitat d'evitar o minorar els danys a les persones, al medi ambient i als altres béns.

Les queixes pel soroll que pateixen els ciutadans per diferents causes se situen dins el concepte de *medi ambient*, però també estan relacionades amb el *dret a la salut* i amb el *dret a la intimitat* davant actuacions invasives. El soroll ambiental o contaminació acústica, com a intrusió en l'espai cívic o personal, ha estat objecte de protecció directa del legislador a l'empara dels drets de protecció de la salut (art. 43 CE) i del medi ambient (art. 45 CE) mitjançant la Llei estatal del soroll (Llei 37/2003, de 18 de novembre, inspirada en la Directiva europea sobre avaluació i gestió del soroll) i la Llei catalana de protecció contra la contaminació acústica (Llei 16/2002, de 28 de juny). A més, la protecció constitucional davant aquesta forma de contaminació també troba suport en el dret a la intimitat personal i familiar reconegut en l'article 18 de la Constitució.

El dret del ciutadà en relació amb la contaminació acústica està establert en l'article 2 de la Llei 16/2002 del Parlament de Catalunya, que recull: a) El dret a tenir un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona. b) El dret a la protecció de la salut. c) El dret a la intimitat. I d) El benestar i la qualitat de vida dels ciutadans.

D'altra banda, cal esmentar la Llei 22/2003, de 4 de juliol, del Parlament de Catalunya, de protecció dels animals.

L'Estatut del 2006 també ha posat èmfasi en les responsabilitats públiques per al control i la protecció del medi ambient:

“1. Els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional.

2. Les polítiques mediambientals s'han de dirigir especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació, la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, l'articulació de mesures correctives de l'impacte ambiental, la utilització racional dels recursos naturals, la prevenció i el control de l'erosió i de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic, i el respecte als principis de preservació del medi, conservació

dels recursos naturals, responsabilitat, fiscalitat ecològica i reciclatge i reutilització dels béns i els productes.

3. Els poders públics han de fer efectives les condicions per a la preservació de la natura i la biodiversitat, han de promoure la integració d'objectius ambientals a les polítiques sectorials i han d'establir les condicions que permetin a totes les persones el gaudi del patrimoni natural i paisatgístic.

4. Els poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del paisatge, la defensa del litoral, el foment de les activitats agràries, ramaderes i silvícoles, i una distribució equilibrada al territori dels diferents sectors productius, els serveis d'interès general i les xarxes de comunicació.

5. Els poders públics han de facilitar als ciutadans la informació mediambiental i han de fomentar l'educació en els valors de la preservació i de la millora del medi ambient com a patrimoni comú.”

En matèria de medi ambient, l'Ajuntament de Barcelona té les competències bàsiques que la legislació de règim local i la Carta municipal li atorga, concretades en la protecció del medi ambient, el subministrament d'aigua i de llum, els serveis de neteja viària, la recollida i tractament de residus, el clavegueram i el tractament d'aigües residuals. Té, a més, les específiques que assigna la legislació sectorial, com ara el control del soroll (Llei estatal 37/2003, i Llei catalana 16/2002).

Les ordenances municipals regulen la protecció del medi ambient urbà i els procediments d'intervenció, prevenció i control de les activitats que es realitzen a la ciutat. La política municipal ha de vetllar per la qualitat acústica, la qualitat de l'aigua, de l'aire i de l'espai urbà de la ciutat, pel manteniment i la promoció de la salut pública, per la protecció dels animals i per la convivència d'aquests amb les persones. El compromís de la ciutat, així com la seguretat jurídica, s'expressa a través de les ordenances municipals, especialment les de:

- Activitats i intervenció integral de l'administració ambiental de Barcelona
- General del medi ambient urbà
- Protecció, tinença i venda d'animals
- Municipal de les activitats i dels establiments de concurrència pública de Barcelona.
- Zonificació acústica

També la competència municipal general d'autoorganització per a la prestació dels serveis d'interès ciutadà permet abordar els compromisos de la Carta de Saint Denis. D'una banda, adoptant, sobre la base del principi de precaució, polítiques de prevenció de la contaminació, d'estalvi de l'energia, de gestió, de reciclatge, de reutilització i recuperació dels residus; i, d'altra banda, executant totes les accions necessàries per tal que els ciutadans apreïin, sense degradar-lo, el paisatge que envolta i configura la ciutat, i perquè els ciutadans siguin consultats sobre les modificacions que el puguin alterar.

## LES QUEIXES

Medi Ambient	Nombre de queixes
Contaminació sonora	78
Animals	86
Neteja	16
Aigües, sanejament, parcs i platges	22
<b>Total</b>	<b>202</b>

En l'apartat de medi ambient la Síndica de Greuges ha rebut 202 queixes.

En total s'han resolt 201 queixes (188 de l'any 2007 i 16 de l'any 2006). Queden pendents de resoldre 15 expedients de l'any 2007 i 1 de l'any 2006.

El nombre de queixes rebudes aquest any en l'àmbit de medi ambient és similar al de l'any 2006 tot i que la seva distribució ha canviat ja que ha crescut notablement el nombre de queixes referides a animals i ha disminuït el total de la resta de temes.

### 2.1.3.1. CONTAMINACIÓ SONORA

Les queixes per contaminació sonora continuen tenint un volum important entre les que arriben a l'oficina de la Síndica de Greuges. En una ciutat densa i activa és freqüent l'agressió de diferents agents sonors: vehicles de tot tipus, activitats comercials i industrials, instal·lacions esportives i lúdiques, activitats domèstiques, etc.

Les queixes rebudes més significatives s'agrupen en els àmbits següents: sorolls dels locals de concurrència pública, els aparells d'aire condicionat, les activitats vinculades a l'Administració i els helicòpters.

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 1070/06

---

Un grup de veïns va presentar una queixa per les molèsties generades pels usos addicionals com a discoteca i sala de concerts que es realitzaven a La Paloma, un cas que ha tingut ampli ressò públic. La queixa es concretava en els sorolls, les vibracions, els aldarulls i la brutícia a l'entorn de la sala. També es mostrava la preocupació per les obres que el titular de la sala havia fet per annexionar locals de finques adjacents al local i l'afectació que podia tenir en l'estructura dels edificis. Finalment, la queixa també recollia la desconfiança dels veïns envers la intervenció municipal, el malestar acumulat per la persistència del problema, juntament amb els recels entre les parts enfrontades –treballadors i clients de la sala, d'una banda, i veïns, de l'altra– amb interessos legítims però clarament contraposats. Aquest malestar es mantenia malgrat que, atenent les denúncies dels veïns, a començaments de l'any 2007 es va tancar la sala, a l'espera de resoldre els dèficits detectats.

La Síndica de Greuges va sol·licitar informació a l'Ajuntament sobre diferents aspectes del cas: compliment dels nivells sonors, mesures de control i inspecció amb què s'hagués intervingut, seguretat de la sala, legalització de les obres d'annexió de locals adjacents i adequació de la llicència a les activitats complementàries que es fan a la sala.

Però en aquest cas la intervenció de la Síndica de Greuges es va centrar en una mediació per establir acords en el tractament del conflicte entre el propietaris de la sala, els veïns i l'Ajuntament. La mediació volia respondre a la necessitat d'apropar les parts i d'establir canals de col·laboració. Arran d'aquesta intervenció, es va constituir una comissió tècnica, amb la participació de tècnics representants dels veïns, de la sala de festes i de l'Ajuntament per estudiar la viabilitat de l'activitat en la ubicació actual.

En el seguiment d'aquesta queixa es va poder constatar l'actitud bel·ligerant dels veïns i la gran desconfiança que tenien, cosa que havia resultat entorpidora en molts moments per arribar a un solució raonable. Davant aquest fet el Districte de Ciutat Vella va tenir notables dificultats per gestionar el conflicte i perquè es poguessin valorar i atendre objectivament els criteris tècnics.

En la seva decisió, la Síndica va declarar que l'actuació del Districte havia estat correcta en la tramitació dels expedients administratius, atès que la intervenció rigorosa i enèrgi-

ca va motivar el tancament de la sala. Actualment els gestors de la sala, amb el seguiment del Districte, estan estudiant la viabilitat de fer una gran obra, per aconseguir l'aïllament exigít.

---

#### EXPEDIENTS NÚM. 27/07, 44/07, 45/07, 46/07 I 47/07

---

Diversos veïns van expressar les molèsties que provocava l'activitat esportiva d'unes pistes poliesportives de titularitat municipal, construïdes en l'espai que abans havia estat una plaça situada davant l'immoble on vivien. Els veïns havien comunicat la queixa als responsables del Districte de Gràcia, i en consideració a aquesta queixa es van aplicar restriccions horàries en l'ús de les pistes.

Un estudi tècnic, elaborat l'any 1997 per avaluar els efectes sonors que tindria el projecte d'obra per als habitatges de l'entorn, indicava les característiques constructives necessàries per evitar les molèsties i feia una sèrie de recomanacions en aquest sentit. Els darrers plans d'actuació municipal preveïen la intervenció de millora i cobertura de les pistes –que havia de ser total i no parcial– per solucionar el problema. Però aquest compromís no s'havia arribat a executar.

En resposta a la petició d'informació de la Síndica de Greuges el Districte va informar que s'havia ordenat als gestors de les pistes que evitessin l'ús d'instruments sorollosos fora dels estrictament necessaris, com el marcador acústic i el xiulet de l'àrbitre. Així mateix, s'informava que s'havia sol·licitat –per mitjà de la Llei de barris– el tancament de tota la instal·lació, per convertir-la en pavelló.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa, ja que el Districte no havia resolt les molèsties, i va suggerir a l'Ajuntament que executés finalment el tancament previst, per mitjà de la dotació econòmica de la Llei de barris o bé pel compromís ferm d'acció, que figurava reflectit en el Programa d'actuació municipal que en aquells moments estava elaborant el consistori.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

### LA NORMATIVA I L'ACTUACIÓ MUNICIPAL

En l'estudi de les 78 queixes presentades per contaminació sonora es comprova que la inspecció és un element clau en la prevenció i l'eliminació de les molèsties per sorolls. Pel que fa a aquesta problemàtica, els expedients del Departament de Llicències i Inspecció dels districtes es compten per milers. I, tot i que els informes municipals de resposta a les qüestions plantejades per la síndica no en fan esment, en el seguiment d'aquests casos queda ben palesa la dificultat de gestionar correctament el nombre d'expedients. No disposar dels mitjans necessaris per fer un seguiment sistemàtic de tots aquests expedients, fa que molts d'ells no rebin l'impuls necessari o que quedin en l'oblit.

En les queixes rebudes, es detecta que moltes vegades l'expedient avança al ritme de la tenacitat i la disponibilitat del denunciant per seguir el seu procediment. Com es recordava en l'anterior informe, l'Ajuntament hauria de revisar l'adequació dels recursos humans i dels

circuits administratius dels districtes destinats al control de la contaminació acústica per corregir, si escau, les mancances que es detectin per actuar amb més eficàcia i rapidesa en el control dels sorolls. Aquesta constatació es tracta més àmpliament en l'apartat dedicat als aparells d'aire condicionat.

Paral·lelament a aquesta necessitat, una normativa adequada i clara també és un instrument eficaç en la resolució dels problemes de contaminació sonora.

En els darrers anys s'han fet fins a una desena de modificacions en l'Ordenança general del medi ambient urbà. Això fa que actualment la lectura i l'aplicació de l'Ordenança sigui molt complexa. En tancar aquest informe està en curs un estudi per proposar una nova modificació de l'Ordenança en relació amb la contaminació acústica. D'aquesta proposta, se'n desprèn la voluntat municipal de millorar la prevenció, la vigilància, i la correcció de la contaminació acústica. La normativa haurà d'adequar diferents aspectes com la zonificació acústica, els objectius de qualitat i les emissions acústiques previstes en la Llei 37/2003, del soroll, i en el recent Reial Decret 1367/2007, de desenvolupament de la legislació de protecció contra sorolls.

Durant l'any 2007 l'Ajuntament ha elaborat el seu Mapa estratègic de soroll. Aquest mapa suposa un salt qualitatiu important, atès que, a més de ser una eina per a les polítiques de lluita contra la contaminació acústica, ho és també per a la gestió municipal en general. El Mapa estratègic suposa la realització d'un nou Mapa de soroll i un nou Mapa de capacitat acústica. Els plans d'acció permetran actuar sobre els principals problemes de soroll.

De tota manera, al marge de les modificacions que calgui fer, seria desitjable un text refós de l'Ordenança que incorporés tots els canvis que ha sofert al llarg dels anys per facilitar-ne el seguiment i l'aplicació.

També s'ha de remarcar que l'Ordenança sola no soluciona el problema. L'important és que sigui una ordenança que es pugui fer complir. No n'hi prou amb una normativa més concreta, el problema és com s'apliquen les ordenances vigents en cada moment. Per això, la intervenció municipal haurà de ser més intensiva per evitar el descrèdit de l'autoritat municipal. L'Ajuntament té la legitimitat de dictar les normatives i és el responsable de fer-les complir. Si no, es genera un doble greuge: d'una banda, la percepció que es crea entre els ciutadans és que els infractors de la norma queden impunes, i, de l'altra, els afectats continuen patint els perjudicis de la no-aplicació de la norma. Per tant, l'entrada en vigor de la modificació de l'Ordenança haurà d'anar acompanyada de la vigilància i els mitjans necessaris per fer-la complir, i també és necessari informar pedagògicament a través dels mitjans que té l'Ajuntament. És important parlar també dels deures dels ciutadans, ja que molts dels problemes són generats per activitats o aparells domèstics.

## RECOMANACIONS

- Revisar l'adequació dels recursos humans i dels circuits administratius dels districtes destinats al control de la contaminació acústica per corregir, si escau, les causes que es detectin per actuar amb més eficàcia i rapidesa en el control del soroll.



- Redactar, quan s'aprovi la modificació de l'apartat de contaminació sonora, un text refós de l'Ordenança general del medi ambient urbà que incorpori tots els canvis que ha sofert al llarg dels anys i difondre el contingut normatiu.

## **LOCALS I ACTIVITATS DE CONCURRÈNCIA PÚBLICA**

Una quarta part de les queixes de contaminació sonora es refereixen al soroll que generen els locals de concurrència pública, és a dir, els bars i restaurants, les sales de festes i discoteques i també els cinemes.

En les queixes en què el ciutadà manifesta que el districte corresponent no actua, la Sindicatura ha pogut comprovar que, en general, hi ha un expedient obert i, per tant, en algun moment s'ha actuat. En algun cas s'ha detectat que el circuit de recepció de queixes no ha funcionat correctament. Hi ha constància escrita de la denúncia dels veïns i, tanmateix, la resposta municipal a la petició d'informació de la Síndica de Greuges ha estat que en el arxius dels Serveis Tècnics no hi ha antecedents de la queixa.

Com ja es deia en l'informe de l'any passat, en molts casos el procediment administratiu s'allarga excessivament. És necessari respectar el procés administratiu reglat d'emissió de les ordres, de notificació a l'infractor, de resposta a les al·legacions o al recurs, etc. Però de la mateixa manera que es garanteixen els drets de l'infractor, caldria també vetllar pels drets del ciutadà perjudicat. Aquest, mentre no es resol l'expedient, pateix les molèsties o perjudicis amb indefensió.

Finalment, en alguns casos, com el descrit de La Paloma, també es posa de relleu la dificultat de conciliar drets que estan clarament enfrontats: el dret a l'oci i el dret al descans. Les característiques de determinats barris, amb carrers estrets i amb immobles molt antics que no tenen els requisits per protegir-se contra el soroll, dificulten la convivència. La responsabilitat municipal en el control del soroll faculta a l'Administració la potestat per aplicar les mesures que estableix la normativa vigent, una intervenció que ha de ser àgil i eficaç per evitar que el problema s'enquisti, i per salvar les dificultats amb l'ús de les eines que possibilita la legislació de procediment administratiu citades en l'apartat corresponent.

## **AIRE CONDICIONAT**

Durant el 2007 s'han repetit el mateix tipus de queixes d'anys anteriors que fan referència a la instal·lació d'aparells d'aire condicionat. Principalment fan referència al retard en el seguiment de les denúncies per soroll d'aparells domèstics o industrials. Però sobretot les queixes posen de manifest que l'actual regulació que afecta els aparells d'aire condicionat i la seva aplicació no és eficaç per evitar les instal·lacions incorrectes o molestes. Per això, el mes de juny la Síndica de Greuges va fer un estudi específic d'aquest tema i unes recomanacions respecte d'això.

La normativa actual és molt concreta sobre els espais on es poden col·locar els aparells d'aire condicionat. L'Ordenança general del medi ambient urbà fixa les limitacions acústiques i d'emissió de calor que poden generar els aparells. L'Ordenança dels usos del paisatge urbà de la ciutat de Barcelona obliga a instal·lar-los als terrats en tots els edificis de nova cons-

trucció o quan es realitza una rehabilitació integral. En edificis ja construïts està prohibit instal·lar els aparells a les façanes, tret que hi hagi un projecte aprovat per l'Ajuntament, però en cap cas poden sobresortir del tancament dels buits arquitectònics.

Però fins ara aquesta normativa s'ha incomplert sistemàticament. Es pot comprovar fàcilment en qualsevol carrer de la ciutat. Les queixes rebudes a l'oficina de la Síndica de Greuges posen de manifest que l'Ajuntament no inspecciona suficientment per fer complir la normativa. D'una banda, el gran nombre d'infraccions fa que pràcticament mai s'actui d'ofici i que només s'obrin expedients quan hi ha denúncies dels veïns. També s'ha convertit en una pràctica força habitual que es retirin les instal·lacions incorrectes quan es fa la reforma d'una façana, però aquestes es tornen a col·locar al mateix lloc quan s'han superat tots els tràmits administratius.

D'altra banda, en les queixes que han arribat a la Síndica de Greuges es pot veure que sovint els tràmits i el procediment administratiu s'allarguen excessivament. S'han rebut queixes en què ha transcorregut un any des que es va presentar la denúncia fins que va arribar l'ordre de retirada de l'aparell. També moltes vegades després de la denúncia el veí afectat no rep informació de la tramitació que segueix la seva denúncia, si no s'hi interessa personalment i pensa que la seva denúncia no ha tingut cap efecte. Aquestes constatacions ja han estat exposades en els informes anuals de la Síndica de Greuges de Barcelona del 2005 i del 2006 presentats al Ple Municipal.

Tot i que l'incompliment de la normativa generalment no provoca greuges irreparables sí que té diverses conseqüències negatives. En primer lloc, una norma que no es compleix genera un descrèdit de l'autoritat que té la legitimitat de dictar-la o que és responsable de fer-la complir. A més, la percepció que crea entre els ciutadans és que els infractors de la norma queden impunes, amb el perjudici que això comporta, i que qui la compleix pot tenir un sentiment de perjudici.

Es perd autoritat quan s'inspecciona o es dicten ordres de retirada d'instal·lacions incorrectes, si a la vista del mateix infractor inspeccionat es poden observar molts altres aparells que infringeixen clarament la normativa impunement.

En segon lloc, les instal·lacions incorrectes d'aparells d'aire condicionat generen molèsties per soroll, per calor o per un perjudici estètic que es podria evitar si hi hagués un compliment real de la normativa.

Finalment, la manca d'actuació d'ofici provoca que les infraccions de la normativa siguin una font de conflictes entre veïns. Aquesta és una de les conseqüències més preocupants d'alguns dels casos que arriben a l'oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona. La necessitat de denunciar el veí com a única via per solucionar el problema provoca situacions de recels i delació que dificulten la convivència. En casos extrems, s'ha arribat a produir que un ciutadà denunciat per infringir la normativa, després de ser inspeccionat, denunciï tots els veïns amb aparells d'aire condicionat de la finca del davant.

Per tot això, cal insistir en les recomanacions expressades en anteriors informes. En la línia de les recomanacions de la Síndica de Greuges, fa dos anys es va signar un acord entre l'A-

juntament de Barcelona i el Gremi de Calefacció, Ventilació i Aire Condicionat de Barcelona i es va publicar una *Guia de bones pràctiques*. Tot i que és un avanç, seria encara més eficaç revisar la normativa per tal que la responsabilitat d'incomplir-la no recaigui només en els propietaris, sinó que s'ha de responsabilitzar també els instal·ladors, que són els professionals que tenen la informació i els coneixements necessaris per evitar les instal·lacions incorrectes o molestes.

Els anteriors informes de la Sindicatura expressaven també la necessitat d'informar els ciutadans sobre la normativa d'instal·lació dels aparells, de revisar els recursos humans i els circuits que es destinen a la inspecció i a la tramitació dels expedients, i finalment, la necessitat de planificar una implantació gradual de mesures de control en tot el municipi, i d'establir un calendari d'aplicació. Si s'aprova una modificació de la norma caldrà difondre-la prèviament i aplicar-la convenient. El compliment de la normativa no pot ser una qüestió aleatòria vinculada a la disponibilitat d'efectius o a la denúncia presentada pels veïns.

En aquest sentit, la Regidoria de Medi Ambient ha confirmat recentment a aquesta Sindicatura que, en el marc de l'actualització de l'Ordenança del medi ambient, proposarà coresponsabilitzar els instal·ladors dels aparells d'aire condicionat, ja que són un dels agents clau en la solució del problema.

D'altra banda, també és necessari promoure un ús racional dels sistemes de refrigeració. L'Administració pot contribuir-hi a través dels seus canals de difusió però això també demana un compromís responsable de la ciutadania i de les empreses de la ciutat.

## RECOMANACIONS

- Revisar l'actual normativa i fer les modificacions necessàries perquè sigui viable la seva aplicació; així com responsabilitzar els instal·ladors dels aparells d'aire condicionat que incompleixin la normativa.
- Fer complir la normativa, ja que el seu compliment no pot ser aleatori. Quan hi ha una denúncia la resolució ha de ser eficaç.
- Informar els ciutadans de la normativa que els afecta pel que fa a la instal·lació d'aparells d'aire condicionat, i també dels beneficis i perjudicis que pot tenir l'ús innecessari del sistema de refrigeració tant personalment com en l'àmbit comunitari i ambiental. Facilitar aquesta informació és molt important a causa de l'extensió de l'ús dels aparells d'aire condicionat tant domèstics com industrials.

## ACTIVITATS VINCULADES A L'ADMINISTRACIÓ

Si bé l'Administració ha de vetllar per la qualitat sonora de la ciutat, és clar que, en les activitats que es desenvolupen en equipaments municipals, ha de ser especialment curosa i exigent i ser un exemple de bones pràctiques. Tot i no ser molt significatives en nombre, aquest aspecte ha estat motiu d'algunes queixes, com el soroll de tres instal·lacions esportives o el soroll dels aparells d'aire condicionat d'una biblioteca municipal.

Tot i que s'inclouen en l'apartat de neteja, també hi ha queixes pel soroll en la recollida de residus. La Sindicatura continua rebent queixes en què els ciutadans manifesten les molèsties que pateixen durant la nit per la recollida de trastos vells i de brossa ordinària. També per la recollida selectiva, que, tot i que habitualment es fa de dia, els veïns afectats consideren que es realitza massa a primera hora del matí, especialment el cap de setmana. En aquest sentit, en l'informe del 2006 la Síndica de Greuges ja va recomanar la revisió dels horaris de la recollida del vidre —que és més sorollosa—, per respectar en la mesura que sigui possible el descans dels veïns en les primeres hores del matí. En l'informe de l'any passat també s'esmentava que, en la recollida d'escombraries, s'han d'introduir totes les mesures i millores tècniques que permetin disminuir l'impacte acústic, qüestió que afecta tant les característiques dels vehicles com les tasques de recollida.

En resposta al suggeriment fet, la Regidoria de Medi Ambient ha comunicat que s'està treballant perquè en el nou plec de condicions de la contracta de neteja i recollida de residus es modifiquin els horaris de recollida de vidre. Actualment els operaris estan complint les instruccions precises ordenades pels responsables del servei de fer-la, en la mesura que sigui possible, en les primeres hores del matí per evitar les repercussions en el trànsit viari. Aquest fet posa en evidència que, a hores d'ara, els aspectes de mobilitat tenen una atenció clarament prioritària sobre els relacionats amb el descans.

## RECOMANACIÓ

- Extrepar les mesures i millores tècniques per assegurar que la recollida de residus i de trastos vells es presti amb el mínim impacte sonor, tant pel que fa referència als vehicles com a les tasques de recollida.

## HELICÒPTERS

Sobre les molèsties pel soroll que provoca el vol dels helicòpters, assumpte a bastament tractat en els anteriors informes de la Sindicatura, aquest any s'hi han sumat 3 queixes més.

En els darrers controls periòdics realitzats pel Departament de Control i Reducció de la Contaminació Acústica els mesos de març i juliol del 2007 en quinze punts de la ciutat, els resultats obtinguts no sobrepassaven en cap cas els nivells guia de soroll establerts en l'Ordenança de medi ambient. No obstant això, l'Ajuntament ha informat a la Síndica de Greuges que actualment està estudiant, conjuntament amb AENA, la possibilitat d'establir zones o passadissos aeris per als vols turístics, per minimitzar de forma significativa l'impacte acústic a la ciutat.

Pel que fa al Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports de Catalunya —en l'informe de l'any passat ja se suggeria que se n'accelerés la redacció—, el mes de desembre del 2007 es va obrir el període d'informació pública del projecte i també el de la Llei d'aeroports i heliports. En l'apartat que fa referència als heliports, el Pla expressa les perspectives de creixement d'aquesta activitat encara emergent i la necessitat de configurar una xarxa d'heliports per a les diferents situacions, ja siguin d'accés públic, d'emergència, hospitalàries o privades. Els helicòpters fan una funció com a mitjà de transport en la prestació de serveis d'interès

social, com és el cas d'assistència en accidents, transport sanitari, lluita contra incendis, seguretat, situacions de catàstrofe, etc., i aquesta funció resulta inqüestionable. Ara bé, el Pla també expressa l'objectiu d'atraure noves activitats econòmiques directes, com és el cas dels vols turístics, i d'indirectes per facilitar la implantació d'empreses que utilitzen l'helicòpter perquè hi viatgin els seus directius.

Les projeccions per a l'any 2012 són que el 30 % dels més de cent helicòpters que tindran la base d'operacions a Catalunya seran per satisfer demandes dels sectors econòmics, com el turisme i la indústria.

En aquest sentit, la Sindicatura considera que l'Ajuntament, que té només la potestat de concedir els permisos d'obra, les llicències d'exploació de les instal·lacions i els certificats de compatibilitat mediambiental en el seu territori hauria de fer una ponderació acurada de l'impacte que aquesta doble utilització, turística i empresarial, poden causar sobre la qualitat de vida dels veïns afectats de la ciutat i extremar l'exigència perquè resultin compatibles amb el confort acústic a què tenen dret els ciutadans. També hauria de vetllar en el mateix sentit per l'ús que es fa de l'espai aeri de la ciutat des d'heliports d'altres municipis.

### 2.1.3.2. ANIMALS

La gran majoria de queixes rebudes sobre animals han estat referides a la vulneració de l'Ordenança de protecció, tinença i venda d'animals als quioscos de la Rambla. També s'han plantejat problemes entre veïns per la presència d'animals en espais públics i privats.

## EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

### EXPEDIENT NÚM. 676/07 I ACUMULATS

---

Durant l'any 2007 s'han acumulat diverses queixes per la venda d'animals als quioscos de la Rambla, una pràctica que vulnera l'Ordenança municipal de protecció, tinença i venda d'animals, que prohibeix l'exhibició d'animals als aparadors i fixa les condicions de tinença dels animals. En les queixes també es denuncia la varietat d'animals que s'hi venen, que inclou animals exòtics, amb els efectes negatius que pot comportar el seu comerç per a la fauna dels seus llocs de procedència i per a la fauna autòctona. Finalment, en les queixes rebudes es demana que els quioscos de venda d'animals de la Rambla es destinin a una altra activitat.

En la resposta que va transmetre a la Síndica de Greuges, l'Institut Municipal de Mercats de Barcelona explicava que els botiguers dels quioscos tenen la condició de concessionaris del Mercat de Sant Josep (La Boqueria) i que en el moment d'atorgar la llicència l'activitat s'ajustava a la normativa vigent. La Direcció de Serveis Jurídics també va facilitar a la Síndica un extens informe que havia elaborat al gener del 2006 que confirma que la venda d'animals que s'està realitzant als quioscos de la Rambla no s'ajusta a la normativa vigent, i proposa diferents alternatives per solucionar-ho. Aquestes alternatives inclouen des de la venda sense presència física dels animals fins a la revocació de la llicència.

En la seva decisió la Síndica va considerar que ja havia transcorregut a bastament el període transitori que preveia l'Ordenança municipal per tal que els establiments s'hi adaptessin, i malgrat això els quioscos de la Rambla encara no ho havien fet. Per tant, va recordar l'obligació que té l'Ajuntament de regularitzar al més aviat possible aquesta situació.

---

#### **EXPEDIENT NÚM. 818/07**

---

Durant el 2007 s'han repetit les queixes sobre un habitatge particular on el seu propietari mantenia un nucli zoològic, per les molèsties i els problemes de salubritat que generava i per la manca de resposta del Districte de Sant Martí.

Aquest cas ja va ser motiu d'intervenció de la Sindicatura l'any 2005 per la queixa presentada per un altre veí de l'immoble. En aquella ocasió el Districte va informar que s'havia fet una inspecció, que s'havia comprovat que el titular de l'habitatge acumulava un elevat nombre d'animals, i que s'havia ordenat la retirada de la majoria d'ells i la neteja. En persistir les molèsties, els veïns van tornar a denunciar la situació i el Districte va iniciar un nou procediment en què es va notificar al titular de l'habitatge una nova ordre de neteja.

El mes de març del 2007 la Síndica va dictar una decisió en què recomanava que se seguís puntualment el compliment de l'ordre municipal. El mes d'octubre del 2007, un altre veí va tornar a denunciar la situació al Síndic de Greuges de Catalunya, que va traslladar la queixa a la Síndica de Greuges de Barcelona.

En el moment de tancar aquest informe va arribar la resposta del Districte en què manifestaven que al febrer del 2007 es va signar una ordre de neteja al titular de l'habitatge i que van intentar notificar-la, cosa que no va ser possible. Davant d'això, i atès que continuaven les molèsties als veïns, publicarien l'ordre municipal en el BOP i posteriorment, si fos necessari, sol·licitarien una ordre judicial per accedir al domicili.

### **VALORACIÓ DE LES QUEIXES**

Entre les queixes dels ciutadans destaquen les diferents situacions relacionades amb les molèsties que ocasiona l'adquisició i la tinença irresponsable d'animals per part d'altres ciutadans.

En els casos en què s'ha intervingut, especialment l'expedient citat sobre el nucli zoològic, l'actuació de l'Administració ha estat insuficient per posar fi a aquelles molèsties. Els procediments administratius no s'han seguit amb rigor, i això ha comportat un benefici a l'infractor enfront del perjudici que pateixen altres persones que, a més, se senten desamparades per l'Administració. Així mateix, en casos com aquests, el problema també afecta les condicions de vida dels animals i el tracte que reben de les persones que els tenen.

Aquest any també té especial rellevància la queixa que han formulat diversos ciutadans a títol personal sobre la venda d'animals a la Rambla.



La Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals recull el marc jurídic a favor del reconeixement dels drets dels animals a Catalunya. Aquestes condicions queden recollides i reforçades amb criteris més restrictius, en l'Ordenança de protecció, tinença i venda d'animals de 22 de desembre del 2003 (OPA) aprovada per l'Ajuntament de Barcelona i que fixa les condicions dels locals comercials d'animals i el manteniment dels animals en aquests establiments. Entre d'altres, es prohibeix l'exhibició dels animals en aparadors o espais d'exposició com els dels quioscos de la Rambla.

Malgrat aquest marc legal i la repercussió pública que ha tingut el cas, quatre anys després de l'aprovació de l'OPA, els quioscos de la Rambla no s'han adaptat a aquestes exigències legals. En el moment de tancar aquest informe s'havia elaborat un esborrany de preacord entre l'Ajuntament i els propietaris de la concessió. L'acord estava pendent de l'informe d'un veterinari independent i podria suposar l'eliminació d'un bon nombre de parades i la modificació de l'OPA per fixar noves condicions relacionades amb la venda d'animals.

En aquest cas, hi ha diferents interessos confrontats, com la preservació del benestar dels animals i els drets dels propietaris de les llicències. Però s'ha de tenir present que es tracta d'una concessió pública, i que l'Ajuntament ha de ser exemplar en el compliment de les normes, especialment les que ell mateix dicta. A més, a la resta de comerciants se'ls ha exigint que s'adaptesin a les condicions de l'Ordenança, i aquest fet pot estar generant una situació de competència deslleial. Per tant, s'ha de corregir aquesta situació irregular com més aviat millor.

## RECOMANACIONS

- Corregir la situació irregular de venda d'animals als quioscos de la Rambla, que són de concessió municipal, per tal que s'adaptin a la Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals.

### 2.1.3.3. NETEJA

En l'àmbit de la neteja les queixes d'aquest any són similars a les que ha rebut l'oficina els anys anteriors, com la ubicació dels contenidors de recollida de residus o les sancions per dipositar residus fora del contenidor corresponent. També hi ha hagut queixes pel soroll en la recollida de residus. Aquestes queixes es comenten en l'apartat de contaminació sonora.

## EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

### EXPEDIENT NÚM. 003/07

Un ciutadà va expressar disconformitat amb la multa imposada per dipositar residus fora del contenidor. Admetia haver generat els residus que van ser utilitzats com a prova ja que hi apareixia el seu nom i domicili però negava haver dipositat la bossa fora del contenidor.

En la revisió de l'expedient es va constatar que en la butlleta de denúncia de la Guàrdia Urbana l'agent va anotar que el vent havia escampat pel carrer la documentació de l'inte-



ressat. Així, en aquest cas, l'Ajuntament va imputar directament la infracció al denunciat sense considerar que una altra persona podia haver manipulat la bossa; tampoc va considerar que resulta improbable que algú pugui deixar documentació amb dades personals a l'abast de tothom.

Tot i que resulta indubtable que la infracció existia, no es podia imputar l'autoria directament a qui hagués generat els residus si hi ha la possibilitat o el dubte raonable que algú hagués manipulat la bossa. A més, en un altre expedient amb un contingut similar tramitat anteriorment per la Síndica, la resposta municipal argumentava que la Guàrdia Urbana tan sols formula denúncia quan la bossa ofereix garanties de no haver estat oberta prèviament. El fet que els papers estiguessin escampats per terra invalidava aquest argument.

Per això, la Síndica de Greuges va considerar que no s'havia aplicat el principi de presumpció d'innocència de l'article 24.2 de la Constitució amb garantia suficient. La Síndica de Greuges va estimar la queixa i va declarar que, tot i que l'actuació de l'Ajuntament en el control i la sanció de les conductes incíviques és ben convenient per als interessos generals, s'han d'extremar les garanties dels ciutadans en els procediments sancionadors per evitar sancions indegudes i immerescudes. Per això va recomanar al sector corresponent la revisió de l'expedient.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

Les queixes dels ciutadans per la ubicació dels contenidors de recollida de residus ja han estat tractades en els anteriors informes anuals de la Sindicatura. En aquests casos s'ha pogut comprovar que els responsables corresponents valoren les queixes tenint en compte els criteris tècnics establerts. L'únic problema que es produeix es quan falla el redactat de la resposta. Quan un ciutadà reclama un canvi d'ubicació d'un contenidor perquè està cansat de suportar molèsties, cal respondre-li raonadament i no únicament dient-li que la ubicació és correcta.

En aquest àmbit, però, s'ha pogut detectar una nova problemàtica. Des de fa uns anys, les campanyes de neteja s'encaminaven a sensibilitzar la ciutadania de la necessitat de separar residus per reciclar-los. Però aquest tipus de residus han anat augmentant progressivament.

En el seguiment d'algunes queixes sobre la insuficient recollida dels contenidors de residus selectius, s'ha comprovat que ara la recollida es fa més sovint que abans, però aquest augment en la freqüència de recollida no és suficient tenint en compte l'augment constant de la quantitat de residus. Actualment, la presentació i l'embalatge de molts dels productes que es posen a la venda són una de les causes principals de l'augment d'aquest tipus de residus i no hi ha gaires alternatives disponibles. Per això, ara també caldria intensificar els esforços municipals cap a la reducció de residus, per mitjà de campanyes o d'acords amb les associacions de comerciants. Per exemple, caldria afavorir la reducció dels materials plàstics i de cartró que s'utilitzen en els embalatges i de bosses de plàstic i paper dels comerços. Aquesta tasca demana la implicació dels ciutadans, però també la de tots els agents socials, així com l'impuls de l'Administració.

Aquest any s'han seguit especialment les queixes dels ciutadans a qui han imposat sancions per depositar residus fora del contenidor corresponent, com l'exposat en l'expedient descrit.

El Sector de Serveis Urbans i Medi Ambient ha informat a la Síndica de Greuges que des del mes de juliol del 2007 s'ha deixat de comprovar l'autoria de la infracció pel contingut de les bosses. La conducta incívica s'ha de perseguir, però, la manca de valor de les proves utilitzades en ocasions per l'Ajuntament pot provocar indefensió a la persona sancionada que no pot demostrar de cap manera que una altra persona hagi pogut remoure la brossa. Aquesta argumentació ha estat expressada i raonada en cadascuna de les queixes que ha supervisat la Sindicatura i, també, en els informes anuals anteriors.

#### 2.1.3.4. ARBRAT I ESPAIS VERDS

En l'àmbit del medi ambient, destaca la consciència de la ciutadania per la preservació del medi, fet que es manifesta en les queixes rebudes. Cal considerar que és lloable aquesta sensibilització per la defensa dels béns naturals. La defensa d'un ginjoler, les consideracions sobre l'aprovació del Pla urbanístic del Parc del Tibidabo i l'oposició a la tala d'una cinquantena d'alzines per a la instal·lació d'una nova muntanya russa, o la preocupació d'un ciutadà pel consum d'aigua dels equips de neteja municipals, en són bons exemples.

#### EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

---

##### EXPEDIENT NÚM. 638/07

---

En representació d'un col·lectiu de tres-cents veïns es va presentar una queixa sobre la preservació d'un ginjoler centenari situat al jardí d'una finca privada. L'edificació al pati on era el ginjoler havia estat enderrocada per construir-hi un nou edifici d'habitatges per al qual s'havia demanat llicència. Els veïns volien que es mantingués l'arbre en aquest emplaçament ja que els informes tècnics afirmaven que difícilment sobreviuria si es trasplantava. Havien sol·licitat a l'Ajuntament conèixer el projecte de la nova obra i l'afectació de l'arbre i, també, la seva catalogació.

La Sindicatura va demanar a l'Institut de Parcs i Jardins informació relativa a la preservació del ginjoler i a la seva catalogació i també va sol·licitar informació sobre l'estat de la tramitació de la llicència de les obres.

Parcs i Jardins va informar de l'excepcionalitat de l'arbre ja que es tracta de l'exemplar documentat més gran que hi ha a Catalunya. L'Institut va desaconsellar-ne el trasplantament i va fer les gestions necessàries perquè es catalogués l'arbre. Pel que fa a la llicència sol·licitada per construir, el Districte de Sarrià va denegar-la ja que el projecte d'obra resultava incompatible amb la proposta de l'informe preceptiu de Parcs i Jardins. Finalment, a finals del 2007, l'Àrea d'Urbanisme estava ultimant amb la propietat del solar una permuta dels drets d'edificació en un solar municipal.

En aquest cas la decisió de la Síndica de Greuges va constatar que els òrgans municipals implicats van actuar coordinadament amb l'objectiu de preservar el ginjoler. Tanmateix no

es disposa de la informació suficient per valorar l'encert de l'alternativa de permuta i la seva ponderació, que respon a l'opció determinant de prioritzar la supervivència de l'arbre. Aquest assumpte posa en evidència la necessitat d'avançar i completar el catàleg d'arbres d'interès local per evitar que es repeteixin situacions com aquesta, en què la catalogació de l'arbre s'ha fet un cop la llicència estava en fase de tramitació i ja s'havia enderrocat l'edificació anterior de la finca.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

En l'àmbit de la preservació dels elements naturals, el 2007 la Sindicatura va iniciar la supervisió de la delimitació de les zones que inclourà el Parc Natural de Collserola, que afecta el municipi de Barcelona.

També s'ha estudiat el Pla urbanístic del Parc d'Atraccions del Tibidabo. Sobre l'aprovació d'aquest Pla, la Síndica de Greuges ha fet una sèrie de consideracions a l'Ajuntament sobre aquelles mesures en què caldria aplicar un seguiment més intens. Si bé el cim del Tibidabo està qualificat com a zona d'equipament i, per tant, no està subjecte a l'adopció de mesures de protecció de les zones qualificades com a sòl forestal, cal que les mesures preventives, correctores i compensatòries mediambientals es compleixin amb rigor. En l'aspecte mediambiental el Pla recorda que l'espai ha de ser gestionat de manera modèlica ja que és de titularitat pública. Per exemple, el Pla aconsella "fer un estudi detallat de l'afectació de cada obra (rases, edificacions, moviments de terra, etc.) determinant per a cada arbre el nivell d'afectació i la viabilitat de trasplantament". Alhora, el Programa de mobilitat preveu, entre altres actuacions, fomentar l'ús del transport públic per accedir al Parc, amb l'aplicació de les següents mesures: augmentar la capacitat del funicular, implantar una llançadora de bus, impulsar la integració tarifària del transport públic i controlar l'aparcament a la zona per vetllar per la seguretat dels vianants. Caldrà atendre curosament aquests criteris que ja fixa el mateix Pla.

Sobre béns naturals, s'ha de destacar també la queixa descrita sobre la preservació d'un ginjoler centenari. Tot i la correcta actuació municipal i la comprensió per la preocupació dels veïns, la Síndica va expressar els seus dubtes sobre la proporcionalitat dels costos públics que pot representar la permuta d'un solar per preservar un arbre centenari. També cal tenir present que quan s'arriba a acords amb particulars, empreses o altres administracions, aquests han de respondre a uns criteris homogenis, justos i raonats que justifiquin la situació d'excepcionalitat.

### 2.1.3.5. SANEJAMENT

En l'informe anual del 2006, en l'apartat d'aigües i sanejament, es recomanava que l'Ajuntament s'impliqués en la reparació i el manteniment dels claveguerons particulars que haurien d'haver estat substituïts per la xarxa pública de clavegueram. En aquest sentit, se suggeria que es fes l'estudi de detecció de les mancances de clavegueram públic a la ciutat i que es planifiqués la intervenció pendent. El cas concret que va permetre a la Sindicatura estudiar la manca de clavegueram públic es va resoldre a favor del denunciat amb el

compromís municipal de substituir el clavegueró deficient per un nou tram de claveguera pública.

La informació facilitada per l'Ajuntament sobre aquest assumpte expressa que el dèficit de clavegueres públiques a la ciutat està analitzat, definit i pressupostat en el Pla integral de clavegueram de Barcelona 2006 i que actualment s'estan planificant les actuacions que es duran a terme en aquesta legislatura. Així mateix s'ha informat que en totes les actuacions previstes de clavegueres públiques, ja siguin d'obra nova o de rehabilitació, es reconstrueixen, també, els claveguerons. El compliment estricte d'aquest extrem evitarà que es repeteixin situacions com la descrita, en què l'Ajuntament va fer una nova construcció de claveguera pública sense anul·lar els claveguerons existents.

## RECOMANACIÓ

- Vetllar perquè el verd de la ciutat, ja sigui públic o privat, tingui la màxima superfície, diversitat i qualitat possible; i fer complir el que estableix la normativa pel que fa a la compensació de l'arbrat quan és afectat per les obres. Aquesta actuació de l'Ajuntament cal que sigui especialment curosa. No obstant això, quan es prenguin acords amb particulars, empreses o altres administracions, cal que aquests responguin a uns criteris homogenis, justos i raonats que justifiquin la situació d'excepcionalitat.

## 2.2. VIA PÚBLICA

### 2.2.1. ACCESSIBILITAT

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

La llibertat de moviments, de residència, de comunicació o l'accés als serveis públics són drets de tots els ciutadans que els poders públics tenen l'obligació d'emparar, però l'empara ha de ser especial (art. 49 CE) quan es refereixen a persones amb disminució física, sensorial o psíquica.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 estableix (art. 48): "Els poders públics han de promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda". L'accessibilitat al medi, als transports i a les comunicacions són l'objecte de la Llei 20/1991 del Parlament de Catalunya, en la qual s'estableixen els mètodes i els terminis per assolir la màxima igualtat possible dels ciutadans en aquests aspectes. Aquesta llei està complementada per la Llei 10/1993, que regula l'accés a l'entorn de les persones amb disminució visual acompanyades de gossos pigall. El desplegament reglamentari està bàsicament efectuat pel Decret 135/1995, que aprova el codi d'accessibilitat.

Amb rang de llei estatal, a banda de la Llei d'integració social dels minusvàlids de 1982, cal tenir present la Llei 51/2003, sobre igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal, que va establir el marc de referència per anar avançant progressivament en l'adopció i la implantació de les mesures per garantir i fer efectiu el dret a la igualtat d'oportunitats de les persones amb discapacitat seguint l'establert en la Constitució en els seus articles 9.2 (promoure condicions per a la igualtat real), 10 (dignitat i drets humans), 14 (igualtat davant la llei), a més de l'esmentat article 49. D'acord amb aquesta llei s'ha promulgat el Reial Decret 1544/2007, de 23 de novembre, per regular les condicions bàsiques d'accessibilitat i no-discriminació per a l'accés i la utilització dels diferents mitjans de transport per a persones amb discapacitat.

L'Ajuntament de Barcelona amb la subscripció de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat va assumir que (art. IV.2): "Les persones discapacitades gaudeixen d'una assistència municipal particular. Se'ls han d'adaptar els habitatges, els llocs de treball i de lleure. Els transports públics han de ser accessibles a tothom." La competència municipal per fer efectius aquests drets és àmplia, en especial per mitjà de la concessió de llicències i autoritzacions municipals que estan sotmeses al compliment dels preceptes referits.

#### LES QUEIXES

Accessibilitat	Nombre de queixes
<b>Total</b>	<b>25</b>

En l'apartat d'accessibilitat la Síndica de Greuges ha rebut 25 queixes.

En total s'han resolt 26 queixes (25 de l'any 2007 i 1 de l'any 2005).

La majoria de queixes s'han centrat en els problemes derivats de la gestió del servei públic de transport especial per a persones amb discapacitat, l'anomenat servei *Porta a Porta*, i en problemes de manca d'accessibilitat a la via pública. També han arribat queixes sobre l'adaptació d'habitatges de promoció pública, d'un equipament municipal, del transport públic, i de manca d'accessibilitat en les activitats dels casals d'estiu que organitza el Zoo de Barcelona, i en immobles de titularitat privada.

La major part de les queixes d'accessibilitat a la via pública han estat solucionades mitjançant resolucions directes o assessoraments ja que els problemes que plantejaven els ciuta-

dans s'han resolt de manera molt eficient gràcies a la col·laboració del Grup de Millora de l'Accessibilitat i de l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat (IMPD). Les queixes sobre la manca d'accessibilitat en habitatges de titularitat privada s'han atès amb informació i assessorament, ja que la Síndica de Greuges no hi pot intervenir segons les competències que té encomanades.

## EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

### EXPEDIENT NÚM. 625/07

---

Un pare va presentar una queixa perquè el seu fill amb discapacitat no podia participar en els casals d'estiu que organitza el Zoo de Barcelona per la manca de monitor de suport.

En l'estudi de la queixa es va constatar que el Zoo no comptava amb el suport de monitors que gestiona l'IMPD, ja que no és una entitat homologada, i que per motius de seguretat el Zoo no podia fer activitats amb nens i nenes amb discapacitat si no anaven acompanyats d'un monitor de suport.

Arran de la intervenció de la Síndica de Greuges, l'IMPD va valorar diferents possibilitats per garantir la presència de monitors de suport, valoració que l'Institut va fer arribar al Zoo.

La Síndica de Greuges va recomanar a la direcció del Zoo que assegurí la presència de monitors de suport per a les activitats que organitzarà a l'estiu del 2008 per tal que els nens i nenes amb discapacitat hi puguin accedir com la resta d'infants i fer efectiu el dret de la no-discriminació i participació activa en la comunitat. També va recomanar a l'IMPD que faci un seguiment per tal de verificar que les activitats d'estiu del Zoo s'adeqüen a la normativa vigent d'accessibilitat.

---

### EXPEDIENT NÚM. 490/07

---

La filla d'una senyora de vuitanta-dos anys que utilitzava una cossa per desplaçar-se després d'una operació es va queixar per la negativa d'un conductor d'autobús a activar la rampa per facilitar-li la baixada. Finalment, el conductor hi va accedir després de parlar amb el coordinador de la central d'autobusos.

En l'estudi de la queixa es va constatar que el reglament de viatgers preveu que la utilització de la rampa dels autobusos està autoritzada per a cadires de rodes i cotxets dobles de nadons però no preveu altres circumstàncies.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa perquè va considerar que hi ha altres situacions en què es fa necessari l'ús de la rampa per accedir i baixar de l'autobús, com per exemple quan es tracta de persones grans o de persones amb mobilitat reduïda. Es va recomanar a Transports Metropolitans de Barcelona que valorés l'ampliació de la llista de situacions en què es poden utilitzar les rampes. També se li va demanar que els conductors tinguessin la sensibilitat i les consideracions necessàries cap a aquelles persones que tenen dificultats per pujar o baixar dels autobusos.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

L'accessibilitat a la via pública, a l'edificació i al transport és una qüestió bàsica per a la integració i participació social de les persones a la ciutat. Com ja s'indicava en l'informe de l'any 2006, l'Ajuntament ha fet un gran esforç per aconseguir els objectius marcats en el Pla d'accessibilitat municipal i poder gaudir, en els terminis legals establerts, d'una ciutat accessible, així com possibilitar la participació activa de les persones amb mobilitat reduïda a la ciutat.

L'eliminació de les barreres a la via pública, de les barreres arquitectòniques i l'adaptació del transport, conjuntament amb la tecnologia, estan possibilitant la integració de les persones amb problemes de mobilitat important a la ciutat. En aquest sentit cal esmentar que l'accessibilitat al transport públic municipal ha fet un canvi molt important, i avui ja hi poden viatjar amb menys dificultats els col·lectius de persones amb discapacitats. Només s'ha de lamentar que l'aplicació de l'adaptació de les estacions de metro s'estigui fent a un ritme molt més lent del previst i que s'hagin incomplert els terminis fixats, però aquestes obres no depenen de l'Ajuntament.

Tot i reconeixent la sensibilitat de l'Ajuntament en el disseny d'una ciutat per a tothom, capdavantera a Europa, les queixes mostren que encara es donen situacions de manca d'accessibilitat que s'haurien d'evitar. Per això és necessari continuar treballant en la sensibilització i promoció de l'accessibilitat, i tenir la màxima cura en les inspeccions d'obres per poder assegurar que es compleix amb la normativa existent.

Pel que fa a les queixes del servei públic de transport especial, el Porta a Porta, se centren en tres aspectes: la disminució dels viatges, la saturació del servei telefònic que gestiona les sol·licituds de viatges, i la derivació al servei públic regular. Per poder valorar si es garantia suficientment el dret a la integració social de les persones amb mobilitat reduïda, la Síndica de Greuges va realitzar una intervenció d'ofici. A partir de l'estudi de la situació es va poder comprovar que el nombre de viatges s'ha incrementat significativament durant els darrers anys i aquesta és la causa de la major dificultat per contactar amb la centraleta que gestiona els viatges. Pel que fa a la derivació de les persones al transport públic regular, l'Ajuntament ha seguit la normativa d'ús existent. Quan la flota d'autobusos ja era accessible al 100 %, la majoria de peticions es van derivar al transport públic regular. En aquest cas, potser no es va preveure suficientment les dificultats que comportaria un gran nombre de derivacions i el temps per realitzar la tasca informativa des de la centraleta del servei.

El servei públic de transport especial per a persones amb discapacitat està concebut com un servei complementari quan no hi ha transport públic accessible. L'actual normativa d'ús determina que per poder tenir-hi accés, la persona ha de tenir el certificat de mobilitat reduïda que atorga la Generalitat i no hi ha d'haver transport públic adaptat pel trajecte que ha de fer. En els tres últims anys el nombre de persones que tenen dret a aquest servei ha augmentat un 90 % i s'ha situat en 4.027 persones. A més, a Barcelona hi ha 26.005 persones amb el certificat de mobilitat reduïda que podrien sol·licitar la targeta blanca per accedir al servei. Aquestes xifres poden fer preveure un creixement encara major del nombre d'usuaris.



Les condicions bàsiques d'accessibilitat i no-discriminació per a l'accés i utilització del transport per a persones amb discapacitat estan regulades en la nova normativa del Reial Decret 1544/2007, de 23 de novembre. En l'annex VII s'estableix que aquest tipus de transport està orientat a cobrir les necessitats de mobilitat de les persones amb les discapacitats més greus, com la manca d'equilibri, de coordinació de moviments i la incapacitat d'utilitzar o tenir autonomia en una cadira de rodes. I també estableix l'obligació dels ajuntaments i la resta d'administracions de fer un estudi de necessitats en el termini màxim de dos anys.

Així, s'ha produït un nou escenari en què la via pública és accessible, el transport públic regular en superfície està adaptat al 100 %, i gràcies a la tecnologia, les persones amb mobilitat reduïda física poden desplaçar-se amb menys dificultat per la ciutat i agafar el transport regular. Per això, cal replantejar el servei públic de transport especial, per tal que les persones que realment no tenen alternatives puguin accedir-hi. Ara bé, això no es fàcil de resoldre perquè no hi ha un barem que permeti tenir informació de les persones que per la seva discapacitat no poden agafar el transport regular. El certificat actual només informa de la mobilitat de la persona però no diferencia si hi poden accedir o no. Les valoracions que actualment està realitzant el Consorci de Serveis Socials de les persones amb certificat de discapacitat, per tal que puguin accedir a la Cartera de prestacions que estableix la Llei 39/2006, de 14 de desembre, no informen tampoc de la situació de la persona respecte de la possibilitat d'accés al transport públic regular. Per això caldria estudiar la situació actual partint de les valoracions existents.

El 2007 ja s'ha valorat la quasi totalitat de persones que tenen, segons el Decret 504/2007, de 20 d'abril, el grau III de dependència. Aquestes persones haurien de tenir accés automàtic i prioritari al servei de transport públic especial. L'any 2008 es començaran a avaluar les persones de nivell II. En aquest procés també s'hauria de poder determinar si les persones amb aquest nivell de discapacitat poden o no utilitzar el transport regular accessible i en quines condicions.

Finalment, en l'àmbit del transport públic, és significativa la queixa descrita sobre els criteris d'utilització de la rampa dels autobusos. Per això es va recomanar una major flexibilitat en la utilització de les rampes per tal que puguin ser utilitzades per persones grans o altres ciutadans que ho necessitin.

D'altra banda, en les queixes d'accessibilitat en equipaments públics, s'han desestimat les queixes respecte de la manca d'adaptació d'interiors d'habitatges de promoció pública. En un cas ja s'havien fet diferents adequacions a l'interior de l'habitatge i estaven pendent d'adaptar la cuina i el lavabo a les necessitats de la llogatera. En un altre cas, la persona afectada havia desistit de l'adequació de l'habitatge per part de la propietat ja que volia entrar a viure immediatament en l'habitatge. Les queixes més significatives que s'han estimat són sobre la manca d'accessibilitat en un edifici d'habitatges de nova planta de promoció pública i a l'interior d'un equipament municipal que no complien amb la normativa vigent. L'Ajuntament ha confirmat que en els dos casos portarà a terme les obres necessàries per ajustar-se a la normativa. Cal remarcar que aquests casos s'haurien pogut evitar amb una correcta certificació d'obres per comprovar que tots els elements compleixin amb la normativa vigent d'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques, tal com recull la normativa vigent.

## RECOMANACIONS

- Tenir la màxima cura, en el moment de realitzar obres a la via pública, en la comprovació que aquestes compleixin tots els requisits que estableix la normativa d'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques.
- Estudiar i planificar les necessitats del servei de transport especial i assegurar objectivament que les persones amb més dificultats per accedir al transport públic regular tinguin garantit el dret al transport especial.

## 2.2. VIA PÚBLICA

### 2.2.2. CIRCULACIÓ I TRANSPORTS

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

El dret a desplaçar-se lliurement pel territori nacional està establert com a fonamental en l'article 19 de la Constitució. El dret del ciutadà que condueix un vehicle està limitat pel dret a la seguretat física del ciutadà vianant i dels conductors i ocupants dels altres vehicles. Per això, l'exercici d'aquest dret està molt reglamentat, ja que s'ha de mantenir un equilibri amb els altres béns jurídics protegibles, especialment el medi ambient, el paisatge urbà o la tranquil·litat. Aquest darrer està singularment establert en la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat quan diu que les autoritats locals reconeixen el dret dels ciutadans a tenir mitjans de transport compatibles amb la tranquil·litat a la ciutat, afavoreixen transports públics accessibles a tothom, controlen el trànsit automobilístic i garanteixen la fluïdesa tot respectant el medi ambient.

El ciutadà també té dret a disposar de mitjans públics de transport urbà en tant que és una competència municipal obligatòria d'acord amb el que regula la Llei de bases del règim local, i ben recentment ha rebut un reconeixement superior per part de l'Estatut d'Autonomia, que estableix que els poders públics han de promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, han de fomentar la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i han de garantir l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda. I, d'altra banda, també diu que s'han d'impulsar, d'una manera prioritària, les mesures destinades a l'increment de la seguretat viària i la disminució dels accidents de trànsit, amb una incidència especial en la prevenció, l'educació viària i l'atenció a les víctimes.

L'Estatut d'Autonomia garanteix que els governs locals de Catalunya tinguin en tot cas competències pròpies sobre la circulació i els serveis de mobilitat i la gestió municipal del transport de viatgers.

Segons disposa la Llei de bases de règim local, correspon a l'ajuntament l'ordenació del trànsit de vehicles i persones a les vies urbanes. La Llei sobre trànsit, circulació i vehicles de motor i seguretat viària concreta les competències municipals en aquest àmbit. Competències que també es troben en la Carta Municipal. Això inclou, d'una banda, l'ordenació i el control del trànsit a les vies urbanes així com la vigilància d'aquestes, la denúncia de les infraccions i la sanció corresponent. I, d'altra banda, la regulació per l'Ordenança municipal de circulació dels usos de les vies urbanes, cosa que ha de fer compatible la distribució equitativa dels aparcaments entre tots els usuaris amb la necessària fluïdesa del trànsit i amb l'ús dels carrers per part dels vianants.

Aquesta ordenació inclou la circulació i l'estacionament de vehicles. Per tant, l'Ajuntament ha de vetllar per facilitar la mobilitat segura dels vianants i també els espais d'estacionament d'acord amb la Llei de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària i l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles.

L'increment de la utilització de la bicicleta com a mitjà de transport ha generat la revisió, el 23 de febrer del 2007, de l'Ordenança de circulació de vianants i de vehicles que havia estat aprovada originàriament per acord del Consell Plenari del 27 de novembre del 1998 i modificada el 20 de juliol del 2001.

En l'àmbit del transport urbà de viatgers la Carta Municipal estableix que la coordinació del servei correspon al consorci Autoritat del Transport Metropolità, integrat inicialment per la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i l'Entitat Metropolitana del Transport.

#### LES QUEIXES

Circulació i transports	Nombre de queixes
Circulació i vehicles	155
Transports	22
<b>Total</b>	<b>177</b>

En l'apartat de circulació i transports la Síndica de Greuges ha rebut 177 queixes.

En total s'han resolt 203 queixes (174 de l'any 2007, 28 de l'any 2006 i 1 de l'any 2005). Queden pendents de resoldre 3 expedients.

### 2.2.2.1. CIRCULACIÓ

El nombre de queixes rebudes el 2007 és molt semblant al de l'any anterior i la majoria corresponen a expedients sancionadors per infraccions a l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles, a la Llei de trànsit o al Reglament general de circulació.

Una part de les queixes s'ha resolt informant els ciutadans sobre els seus drets i obligacions en qüestions com la forma de presentar al·legacions o recursos, o sobre les informacions rebudes a les oficines municipals o als telèfons d'atenció al ciutadà, senyalitzacions, casuística i import de les sancions, actuacions de la grua municipal, embargaments del compte corrent, pas de vianants o sobre la manca de senyalització.

En aquest apartat també es recullen les queixes sobre l'àrea verda i sobre la circulació de bicicletes, per exemple, sobre la manca de denúncies als ciclistes que infringeixen la normativa.

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 25/07

---

Un ciutadà es va queixar del tracte rebut quan va parar el seu vehicle davant una caserna de la Guàrdia Urbana per demanar orientació sobre com dirigir-se a una estació d'autobusos. Va denunciar que va ser escridassat per un agent de la Guàrdia Urbana i denunciat per no portar posat el cinturó de seguretat i per estacionar en lloc prohibit.

La Síndica de Greuges va demanar informació al Sector de Prevenció, Seguretat i Mobilitat, sobre l'actuació de l'agent i sobre la tramitació de la primera denúncia, que es gestionava des del Sector de Seguretat, i a l'Institut Municipal d'Hisenda sobre la tramitació de la segona denúncia.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa pel tracte rebut pel ciutadà, cosa que va motivar l'obertura d'un expedient informatiu per part del mateix Sector. També va recomanar l'anul·lació de la primera denúncia i que l'Institut Municipal d'Hisenda valorés la dificultat d'observar el senyal de prohibició ubicat a l'entrada de la caserna, cosa que podia induir a cometre una infracció involuntària. L'Institut va anul·lar la sanció.

---

##### EXPEDIENT NÚM. 203/07

---

Una ciutadana es va queixar per una denúncia per estacionar en un carril multiús i va al·legar que únicament havia parat durant uns breus moments i que s'havia quedat dins el vehicle. Les al·legacions i el recurs van ser desestimats.

L'Institut Municipal d'Hisenda va informar a la Sindicatura que les al·legacions i el recurs havien estat desestimats perquè en els carrils multiús estava prohibida la parada encara que fos per breus instants.

La Síndica de Greuges va desestimar la queixa, però davant una nova reclamació de la ciutadana, una assessora de la Sindicatura es va desplaçar al lloc dels fets i va comprovar que

no hi havia cap senyalització de carril multiús a l'indret dels fets. Per això, es va demanar al Sector de Seguretat i Mobilitat que indiqués quina senyalització hi havia en el lloc dels fets el dia de la denúncia. La resposta va ser que hi havia únicament un senyal de prohibició d'estacionament. Per això, es va sol·licitar a l'Institut Municipal d'Hisenda que revisés l'expedient. L'Institut Municipal d'Hisenda el va revisar i, posteriorment, va anul·lar la sanció.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

### SANCIONS

Las queixes que s'han tramitat amb una petició d'informe a l'Ajuntament es poden dividir en dos apartats. El primer qüestiona que s'hagi comès la infracció mateixa, i addueix que la denúncia es basa únicament en la presumpció de veracitat de la Guàrdia Urbana. Per exemple, quan s'afirma que el vehicle sancionat no havia estat estacionat més de vuit dies, o quan la senyalització resulta defectuosa o poc entenedora, com és el cas de l'àrea verda de la Barceloneta.

En aquest darrer cas, es van rebre diverses queixes sobre l'escassa senyalització de l'àrea verda de la Barceloneta. La senyalització de l'àrea verda només a les entrades del barri havia estat fruit d'un acord entre Seguretat i Mobilitat, el Districte de Ciutat Vella i les associacions veïnals. Però en vista de les queixes rebudes, la Síndica de Greuges va sol·licitar a la Regidoria de Seguretat i Mobilitat que no se senyalitzessin únicament les entrades al barri sinó també els carrers d'una amplada més gran com, per exemple, Almirall Cervera.

L'any passat també es va recomanar que s'apliqués al màxim l'ús de la prova fotogràfica com a comprovant de les infraccions, i durant tot l'any 2007 únicament s'ha trobat un expedient en què el vehicle va ser retirat pel servei de grua sense que existís prova fotogràfica. Cal insistir en la importància de la prova fotogràfica com a garantia per al ciutadà, especialment en situacions en què s'utilitza el servei de grua o el ciutadà desconeix que ha estat denunciat, com és el cas de les denúncies per excés de velocitat.

El segon apartat fa referència a la manca de notificació o a la resposta incompleta o insatisfactòria a les al·legacions. En aquest àmbit, s'ha de ressaltar que de manera habitual l'òrgan gestor fa un creuament de dades entre el Registre de vehicles i el Padró d'habitants, tal com en el seu moment aquesta Sindicatura va recomanar que es fes.

En la tramitació de l'expedient, qualsevol vulneració de la normativa pot lesionar un dret del ciutadà i provocar indefensió. La finalitat de la notificació és fer saber a la persona afectada que s'ha dut a terme un acte administratiu perquè pugui presentar al·legacions o demanar la pràctica de la prova que consideri adient en defensa dels seus interessos i perquè pugui beneficiar-se del pagament reduït de la sanció.

Finalment, com ja s'ha dit en altres informes, cal constatar que sempre que s'ha detectat un error en la notificació o en els terminis de resposta que comporten prescripció, l'Institut Municipal d'Hisenda ha anul·lat l'expedient. El volum d'expedients que es tramiten des

de l'Institut genera, inevitablement, un marge d'error i la intervenció de la Síndica de Greuges no té la finalitat d'advocar a favor de l'infractor, sinó la de corregir els possibles errors o disfuncions.

## ÀREA VERDA

Sobre l'àrea verda hi ha hagut menys queixes que l'any anterior i actualment sembla que es tracta d'una mesura que ja és acceptada pel ciutadà. Les queixes tenen a veure amb els requisits necessaris per obtenir el distintiu, la senyalització de les places d'àrea verda i l'escàs nombre de places de determinades zones, hi ha també una demanda d'informació sobre una possible ampliació de places a la zona de carrer Ausiàs Marc.

Aquest any s'ha repetit una queixa semblant a una que es recull en l'informe de l'any passat: la impossibilitat de tenir distintius de zones diferents les persones que comparteixen cotxe. Repetint la recomanació del 2006, la Síndica de Greuges va demanar que s'estudiés aquesta possibilitat. Una mateixa família que disposa de més d'un vehicle gaudeix de tants distintius com vehicles, i en canvi es penalitza les persones que fan un ús més sostenible del vehicle, ja que el comparteixen, perquè només poden obtenir un únic distintiu. Tot i que el vehicle només pot estar a nom d'un resident, es poden trobar altres maneres de documentar si efectivament l'ús del cotxe és compartit per diversos familiars. En el moment de tancar aquest informe no s'havia rebut cap resposta a aquesta petició.

## RECOMANACIÓ

- Atorgar doble distintiu de zona per estacionar com a resident en l'àrea verda a les famílies que comparteixen vehicle i que resideixen en dues zones diferents.

## BICICLETES

En els anteriors informes ja s'ha recollit positivament la potenciació de l'ús de la bicicleta des de l'Administració en tractar-se d'un mitjà de transport que genera poc soroll, no és contaminant i fa possible una mobilitat sostenible. Els avantatges mediambientals, de salut i d'estalvi econòmic són determinants per justificar l'increment de bicicletes. Aquesta voluntat de l'Administració s'ha concretat especialment amb la posada en marxa i l'extensió a bona part de la ciutat del servei de Bicing.

Tot i aquesta valoració positiva, aquesta activitat segueix generant queixes, sobretot quan es creen problemes de convivència entre aquest mitjà de transport i la resta de vehicles i usuaris de la via pública. Hi ha queixes de vianants que creuen que hi ha una manca de control i de voluntat sancionadora de les conductes perilloses dels ciclistes, i hi ha ciclistes que denuncien la inseguretat que suposa circular per moltes zones de la ciutat. La modificació de l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles implantada el 2007 pretén donar resposta a aquestes dues consideracions.

Arran de la utilització més general a la ciutat de la bicicleta com a mitjà de transport, l'Administració ha establert normativa per regular i controlar l'ús de la bicicleta. L'última modificació de l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles incideix a bastament sobre quines

són les condicions per circular per les voreres i sobre les mesures d'estacionament, per tant, l'Administració té mitjans per controlar el bon ús de la bicicleta.

Tot i això, s'ha de tenir present que abans d'aquesta modificació ja hi havia una normativa prou concreta. L'article 14 de l'Ordenança de circulació de l'any 1998 ja regulava l'ús de les bicicletes. Posteriorment, l'any 2001 es va modificar aquest article. Amb la recent modificació s'han afegit algunes prohibicions, com la de lligar les bicicletes a bancs o papere-res. Ara bé, altres restriccions, a les quals tant s'ha fet referència, com l'amplada mínima que ha de tenir un carrer per poder circular-hi, ja hi eren en l'anterior ordenança. El problema, doncs, més que l'Ordenança en si mateixa, és el gran desconeixement de la norma: tant per part dels conductors de vehicles i dels vianants com per part dels usuaris de les bicicletes.

La modificació de l'Ordenança i la repercussió pública que ha tingut també ha servit per difondre la normativa. Davant l'augment espectacular de l'ús de les bicicletes, era lògic que es revisés la normativa i s'adaptés a la nova situació; cal insistir, però, que l'aplicació de la normativa que hi havia abans ja hauria estat suficient per pal·liar els problemes detectats.

L'increment de la circulació de les bicicletes a la ciutat també s'ha de respondre amb una intervenció més eficient de l'Ajuntament. Les infraccions cal frenar-les dia a dia. Està bé que es faci amablement, amb vigilància, amb advertències, amb informacions oportunes. Però en la implantació de la modificació de l'Ordenança no tenia gaire sentit endarrerir-ne l'aplicació un cop aprovada perquè ja existia un creixent malestar entre els ciclistes i els vianants. En l'informe de l'any passat ja es parlava de les queixes dels vianants que se senten envaïts per les bicicletes que circulen per la vorera (sigui estreta o ampla), de les bicicletes que passen els semàfors en vermell i de la gent gran que té por de caure per una topada amb una bicicleta. Cal vetllar pels drets dels ciclistes, però aquests han de ser compatibles amb els dels vianants i no passar-los al davant.

En aquest sentit, tant l'any 2005 com el 2006, la Sindicatura va sol·licitar dades a l'Ajuntament sobre els control i les sancions imposades per les infraccions dels ciclistes. De les dades aportades, se'n desprèn que no hi ha hagut una decidida acció de vigilància per part de la Guàrdia Urbana per millorar la situació. Al llarg de tot l'any 2004 es van imposar un total de 317 denúncies a ciclistes. La xifra és realment insignificant. L'informe aportat per l'Ajuntament l'any 2006 ja feia referència a la modificació de l'Ordenança. També explicava que no hi ha un servei específic per part de la Guàrdia Urbana de control de bicicletes, fet que és comprensible perquè l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles és aplicable a tots els ciutadans que es troben a la via pública.

D'altra banda, el nou text de l'Ordenança no preveu la recomanació que ja havia formulat la Síndica de Greuges d'establir un sistema d'identificació dels ciclistes en cas d'accident, perquè alguns ciutadans es queixen de la impunitat d'alguns ciclista que els havia fet caure al carrer o en una zona de vianants. Tot i que aquesta mesura afecta aspectes legals que van més enllà de les competències municipals, es considera que l'Ajuntament hauria de promoure les modificacions que permetessin identificar els ciclistes.



Però amb la normativa no n'hi ha prou per assegurar la correcta convivència entre bicicletes i vianants i garantir la seguretat dels ciclistes. El problema principal és que la ciutat encara no disposa de la infraestructura necessària que faci viable la circulació d'un gran nombre d'usuaris de bicicleta. Aquesta és la causa principal dels conflictes entre usuaris, conductors i vianants. El creixement de l'ús de la bicicleta com a mitjà de transport no ha anat acompanyat del creixement suficient dels carrils bici i dels espais d'estacionament necessaris.

Ara, evidentment i com era de preveure, el problema s'ha agreujat amb la implantació del Bicing. La iniciativa és realment molt bona però caldria valorar si la ciutat té les condicions necessàries per impulsar tan massivament l'ús de la bicicleta. A finals del 2007 s'havien assolit els cent mil usuaris del servei de Bicing, cosa que ha fet augmentar molt notablement la circulació de bicicletes.

Així, l'esforç municipal per promoure l'ús de la bicicleta ha de ser múltiple. D'una banda, està clar que cal millorar les condicions perquè els ciclistes puguin circular amb seguretat i, per a això, cal incrementar substancialment la xarxa de carrils bici i els carrers de prioritat invertida. També és evident que cal facilitar llocs on aparcar les bicicletes si és que s'impedeix fer-ho en els llocs habitualment utilitzats fins ara.

La principal limitació és la manca de carrils bici segregats de la circulació de vehicles i vianants, que és la millor forma de garantir la seguretat i la convivència entre els diversos usuaris de la via pública. Aconseguir una xarxa suficient de carrils bici segregats demana una intensa remodelació d'algunes vies públiques, cosa que no es pot realitzar de forma immediata. Però caldria planificar i començar a executar aquestes modificacions i que avancesin més de pressa que el ritme de creixement dels usuaris de la bicicleta.

D'altra banda, no es pot obviar que la convivència entre vianants, ciclistes i conductors passa per una potenciació del concepte de civisme i de respecte dels uns i els altres i d'assumir que qualsevol ciutadà és, potencialment, ciclista, conductor de vehicle o vianant. Si la ciutadania actua amb més civisme i respecte a les normes no es parlaria tant dels efectes perjudicials de l'increment de bicicletes, com tampoc del mal estat dels contenidors de recollida d'escombraries, ni del soroll a les zones d'oci, etc.

La circulació de bicicletes ha de resultar compatible tant amb els vehicles, que han de respectar les bicicletes malgrat que aquestes puguin resultar molestes perquè circulen més lentament, com amb els vianants, que tenen l'ús preferent a les voreres, passeigs i places. El que ha de prevaler és el dret i el deure del civisme. Pretendre que l'Ajuntament ho solucioni tot és passar la pilota a l'Administració en qüestions en què tots hauríem de ser responsables.

## RECOMANACIONS

- Aplicar amb rigor la normativa existent que afecta la circulació i imposar-la ponderadament en funció de la gravetat.
- Ampliar la xarxa de carrils bici segregats de la circulació de vehicles i vianants.

## 2.2.2.2. TRANSPORTS

Aquest any hi ha un nombre semblant de queixes del que hi havia l'any passat encara que amb continguts més diversos.

Els temes tractats en les queixes fan referència al funcionament del transport públic de metro i bus. Aborden qüestions relacionades amb l'accessibilitat, (descrites en aquest informe, en l'apartat específic d'accessibilitat), el cost dels viatges, el contingut escrit dels títols de transport, la freqüència de pas del metro, el manteniment dels vehicles i de les estacions; també hi ha una queixa referent a l'actitud d'un empleat de Transports Metropolitans de Barcelona.

### EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

---

#### EXPEDIENT NÚM. 1106/06

---

L'interessat va manifestar la seva disconformitat amb el cost dels títols de transport per als infants majors de quatre anys. Considerava que aquests infants haurien de tenir algun descompte en l'import del bitllet en els transports municipals.

Arran de la queixa es va estudiar el cost real que podia representar per a una família l'ús dels transport públic i es va demanar a l'Entitat Metropolitana del Transport quins criteris tenia per establir el pagament del bitllet dels infants.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa perquè va considerar que es podia millorar l'equitat en l'assignació de recursos públics a la infància i perquè l'abaratiment dels costos de transport per a les famílies amb menors contribuiria tant a la potenciació de l'ús del transport públic enfront del privat com a la millora de les polítiques familiars.

Es va recomanar al servei afectat que, de la mateixa manera que hi ha uns descomptes per a la gent gran i per als joves, es valorés l'establiment d'una tarifa especial per als infants majors de quatre anys. Aquesta mesura podria concretar-se a augmentar l'edat límit que permet als infants viatjar gratuïtament, establir reduccions significatives en les tarifes per als menors d'edat que utilitzin el transport públic, i establir descomptes especials per a les famílies en funció del nombre de fills i dels ingressos familiars.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

### TARIFES

Aquest any, diversos tipus de queixa fan referència a les tarifes de transport públic.

Una qüestió que ha estat motiu de queixa són els criteris vigents en la tramitació que dona accés a la targeta rosa de l'Ajuntament de Barcelona. La targeta rosa municipal permet, entre altres avantatges, viatjar gratuïtament o amb descomptes als ciutadans majors de seixanta anys amb ingressos fins al doble de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples

vigent (IPREM). Però, en canvi, els ciutadans que opten pel carnet de pensionista per a majors de seixanta-cinc anys que tramiten els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya tenen condicions diferents d'accés a bonificacions semblants.

Des que existeix el sistema tarifari integrat els ciutadans de Barcelona poden utilitzar indistintament l'un o l'altre carnet per viatjar gratuïtament o amb descomptes en funció dels ingressos per tota la xarxa metropolitana. La diferència és que per accedir a la targeta rosa s'ha fixat un màxim en el nivells d'ingressos a partir del qual no hi ha cap possibilitat de descompte. En canvi, amb el carnet de pensionista, els Ferrocarrils de la Generalitat no hi posen cap limitació d'ingressos. Per tant, tota persona major de seixanta-cinc anys amb carnet de pensionista té dret almenys al descompte del 50 % (carnet tipus B).

Una altra diferència és que en la tramitació d'alta de la targeta rosa es tenen en compte els ingressos familiars i en l'alta del carnet de pensionista de la Generalitat només els del pensionista. Les queixes també fan referència a un control insuficient de la documentació que es presenta sobre els ingressos disponibles en el moment de la tramitació o en el de la renovació de la targeta rosa o del carnet de pensionista dels Ferrocarrils de la Generalitat.

Així, les condicions d'alta de la targeta rosa de l'Ajuntament de Barcelona són molt més restrictives que les del carnet de pensionista de la Generalitat, perquè en el cas de la targeta rosa hi ha establert un sostre pel que fa al màxim d'ingressos i perquè es té en compte la renda familiar i no només la del sol·licitant. Per aquest motiu, molts ciutadans que no tenen dret a la targeta rosa reduïda, perquè els seus ingressos superen la quantitat establerta, opten per tramitar el carnet de pensionista.

Aquesta situació fa que en les mateixes condicions, alguns ciutadans es puguin beneficiar de més descomptes que altres en les tarifes del transport públic. A més de tot això, caldria valorar més adequadament si a partir d'un determinat nivell de renda és necessari oferir descomptes en l'accés als transports públics.

Una altra qüestió que ha estat motiu de queixa, i que va ser motiu d'un estudi detallat per part de la Síndica de Greuges, té a veure amb el cost del transport per als infants majors de quatre anys, tal com s'explica en l'expedient il·lustratiu núm. 1106/06.

Arran d'aquesta queixa, la Síndica de Greuges de Barcelona, a l'abril del 2007, va fer arribar a través de l'Ajuntament de Barcelona una recomanació a l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) perquè revisés les tarifes que aplica als menors d'edat, els quals no tenen cap tipus de descompte específic a la seva edat. Aquesta recomanació va estar motivada per la informació rebuda en l'informe municipal de l'ATM. En aquest informe s'argumentava que en diferents ciutats espanyoles els infants paguen l'import tarifari normal a partir d'una determinada edat semblant a la que s'aplica a Barcelona. La resposta d'ATM afegia que en el seu moment es va crear el títol de transport T-familiar (70-30), on cada viatge té una reducció del 50 % de l'import del bitllet senzill, i que permet viatjar diferents persones al mateix temps, cosa que normalment succeeix ja que els infants no solen viatjar sols, amb descomptes més grans que la targeta T-10.

Tot i això, la Síndica de Greuges va considerar que hi ha altres franges de població que per raons d'edat (joves i majors de seixanta anys) es beneficien de reduccions molts importants o de la gratuïtat en l'ús dels transport públic. A més, el 2006 es va ampliar la franja d'edat que pot fer ús de la T-jove fins als vint-i-cinc anys si són estudiants. A més, si tenim en compte que hi ha altres tipus de reduccions i gratuïtat, és raonable que aquestes afectin també els infants ja que els costos dels títols de transport dels menors d'edat sempre recauen sobre una única economia familiar.

Alhora, les famílies amb dos, tres o més fills no tenen cap incentiu per viatjar en transport públic: el cost de cada desplaçament familiar representa pagar quatre o cinc viatges, tots al mateix preu que un adult. I si bé algunes famílies poden beneficiar-se de la T-familiar (70-30), només és en els casos que facin un volum important de viatges al mes i sempre que els facin tots els membres de la família conjuntament. Per tant, és una targeta de descompte per volum de la qual es pot beneficiar qualsevol grup de persones que viatgi conjuntament i, per exemple, és difícil que se'n puguin beneficiar les famílies monoparentals. El problema també afecta les famílies que a banda d'utilitzar el transport públic per anar a treballar hagin de fer petits desplaçaments diaris en transport públic per anar a l'escola o a l'institut i que han d'assumir un alt cost de despesa anual en transport.

Finalment, la Síndica de Greuges va constatar a més de la gratuïtat fins més enllà dels quatre anys que hi ha en altres ciutats espanyoles, en altres capitals europees hi ha un reconeixement especial per als infants i per a les famílies que es desplacen diàriament per la ciutat.

Per tot això, la Síndica de Greuges de Barcelona va considerar que caldria revisar les tarifes que afecten els menors d'edat. De la mateixa manera, la reducció dels costos de transport per a les famílies amb menors contribuiria tant a la potenciació de l'ús del transport públic enfront del privat com a la millora de les polítiques de suport a les famílies. Aquestes mesures podrien concretar-se a augmentar l'edat límit que permet als infants viatjar gratuïtament, establir reduccions significatives en les tarifes per als menors d'edat que utilitzin el transport públic i establir descomptes especials per a les famílies en funció del nombre de fills i dels ingressos familiars.

En sintonia amb aquestes propostes, en el Plenari Municipal del 21 de desembre de 2007, es va aprovar per unanimitat una proposició que va "instar el Govern de la Generalitat de Catalunya perquè en l'àmbit de l'Autoritat del Transport Metropolità i en el marc de l'estudi previst sobre tarifació social faci els estudis necessaris per tal de valorar la viabilitat de l'extensió de la gratuïtat fins als dotze anys per als diferents modes de transport metropolità. Els estudis es realitzaran amb celeritat". Aquesta demanda d'estudi caldria que es traduís al més ràpidament possible en una aplicació concreta de la proposta.

## RECOMANACIONS

- Unificar les condicions d'accés als carnets que l'Ajuntament (targeta rosa) i la Generalitat (carnet de pensionista) ofereixen als ciutadans majors de seixanta o de seixanta-cinc anys i unificar els descomptes o bonificacions relatius al trans-

port públic de l'Àrea Metropolitana. Revisar els criteris per a la seva concessió perquè els beneficis obtinguts siguin realment ponderats amb la renda de l'usuari i la documentació requerida per a la tramitació.

- Estudiar la possibilitat que el transport públic sigui gratuït en edat d'escolarització obligatòria.

## 2.2. VIA PÚBLICA

### 2.2.3. SEGURETAT CIUTADANA

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

La llibertat del ciutadà és un valor superior del nostre ordenament jurídic, segons planteja la Constitució. Tothom té dret a gaudir d'aquesta llibertat personal i a tenir la seguretat que no li serà restringida arbitràriament, i també tothom té dret a gaudir de la seguretat personal en la seva persona i el seus béns. A la força pública i als cossos de seguretat els correspon protegir una part important d'aquests drets. Estableix la Constitució que la dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, d'acord amb la Constitució, regula els drets de les persones i disposa que tots els éssers tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació.

La Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local preveu la competència dels ajuntaments en matèria de seguretat als llocs públics. Aquesta tasca l'exerceix la policia local de la ciutat.

La Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat determina les competències dels cossos de la policia autonòmica i de la local i estableix els principis bàsics de la seva actuació i les funcions que han d'exercir, entre les quals hi ha la de protecció de les persones, la prestació d'auxili, la participació en les funcions de la policia judicial, les mesures de prevenció, etc. La Llei 16/1991 de les policies locals de Catalunya estableix en el seu article 10 els principis bàsics d'actuació dels agents. L'art. 128 de la Carta Municipal de Barcelona regula la seguretat ciutadana i concreta les competències i funcions municipals en matèria de seguretat que són desenvolupades per la Guàrdia Urbana de Barcelona, sens perjudici de les que corresponguin a altres forces i cossos de seguretat. La Guàrdia Urbana té encomanades funcions de policia de circulació per a la seguretat viària i la fluïdesa del trànsit, de policia administrativa per a la qualitat de vida dels ciutadans; vetlla per la seguretat ciutadana en defensa dels drets, les llibertats i la seguretat, i realitza serveis assistencials d'auxili a malalts i desvalguts; manté relacions amb la comunitat i també fa de policia judicial, ja que ha de col·laborar amb l'Administració de justícia i auxiliar-la.

La Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, estableix que integren el sistema de seguretat pública de Catalunya les autoritats amb competències en la matèria i els serveis dependents de les administracions respectives, i també els òrgans de coordinació i participació ciutadana. El sistema de seguretat pública de Catalunya té per finalitat contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaces en l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social. El sistema ha d'aplicar els següents principis generals:

- a) Prevenció dels riscos i de les amenaces.
- b) Adequació del servei públic a la demanda social.
- c) Proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics.
- d) Eficàcia de l'acció pública i eficiència en l'assignació de recursos i mitjans.
- e) Planificació i avaluació de les actuacions.
- f) Proporcionalitat de la intervenció pública.
- g) Coresponsabilitat i complementarietat d'autoritats i administracions.
- h) Coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis.
- i) Transparència i informació als ciutadans.

Aquesta llei dedica un capítol a les relacions amb els ciutadans, considera imprescindible la participació ciutadana en el sistema de seguretat, i l'articula per mitjà de la presència de les associacions i les entitats ciutadanes en el Consell de Seguretat de Catalunya, i en les juntes locals i les comissions regionals de seguretat. A més, els òrgans que han d'aprovar els diversos plans de seguretat poden igualment fer totes les consultes prèvies que considerin necessàries a les associacions i entitats que representin interessos col·lectius que es puguin veure afectats. La Llei estableix també el dret d'informació que en matèria de seguretat tenen els ciutadans en una societat madura i democràtica, i especifica, finalment, el canal pel qual poden fer arribar a les autoritats les queixes i les peticions que creguin oportunes sobre els serveis de seguretat i l'actuació de llurs agents. Té una rellevància especial la previsió sobre la creació d'un servei específic de recepció i de resposta de les queixes i les peticions que es pugui convertir en una via permanent de comunicació entre l'Administració i els ciutadans en un àmbit tan sensible i transcendent per a la vida de les persones com és el de la seguretat.

## LES QUEIXES

Seguretat ciutadana	Nombre de queixes
Guardia Urbana	31
<b>Total</b>	<b>31</b>

En l'apartat de seguretat ciutadana la Síndica de Greuges ha rebut 31 queixes.

En total s'han resolt 31 queixes (29 de l'any 2007 i 2 de l'any 2006). Queden pendents de resoldre 2 expedients.

Tot i que el nombre de queixes és reduït, representen gairebé el doble que el de l'any passat i la majoria fan referència al tracte rebut per part d'agents de la Guàrdia Urbana.

### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

#### EXPEDIENT NÚM. 303/07

Un ciutadà va presentar una queixa pel tracte rebut per parts d'uns agents de la Guàrdia Urbana quan el van denunciar per collir fruits d'un jardí públic i per la manca de resposta municipal a les al·legacions.

En la resposta de la Guàrdia Urbana rebuda per la Sindicatura s'explica que la denúncia es va produir per haver vulnerat dues ordenances: la de medi ambient, que estableix la prohibició d'agafar flors, fruits o plantes, i la de l'ús de les vies i espais públics, que regula la desobediència a l'autoritat. Les sancions imposades representaven un import total de 462,78 euros. L'Ajuntament va contestar a l'afectat però no va argumentar contra les al·legacions formulades.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa per la manca de resposta a les al·legacions. D'altra banda, va recomanar a l'Ajuntament que en aquest cas revisés la proporcionalitat entre l'import de les multes i la gravetat dels fets.

#### EXPEDIENT NÚM. 1040/06

Un ciutadà va presentar una queixa per un suposat tracte vexatori rebut per part d'un agent de la Guàrdia Urbana durant un escorcoll. Afegia que els fets pels quals va ser denunciat no eren certs.

En la resposta que va facilitar a la petició d'informe de la Síndica de Greuges, l'Ajuntament exposava que havien denunciat el ciutadà per infringir l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, coneguda com l'ordenança del civisme, que li havien decomissat l'instrument musical i que l'escorcoll va ser superficial. La Carta Municipal estableix que en les ordenances municipals pot considerar-se com a infracció administrativa la prestació de serveis a la via pública sense la llicència municipal corresponent, per la qual cosa els agents de la Guàrdia Urbana poden sancionar, decomissar el material emprat i els guanys econòmics aconseguits.



La queixa es va haver de desestimar per la presumpció de veracitat que tenen les actuacions dels agents de la Guàrdia Urbana, quan actuen com a representants de l'autoritat. En aquest cas, el ciutadà no disposava de les proves suficients per contradir la versió de l'agent.

---

#### EXPEDIENT NÚM. 193/07

---

Un ciutadà que va ser víctima d'un robatori es va queixar perquè la Guàrdia Urbana no li va retornar tots els objectes que havien estat recuperats després del robatori. La responsable d'una oficina d'acció ciutadana de la Generalitat va trucar al ciutadà per dir-li que una persona havia deixat una bossa amb diversos efectes personals i li va descriure verbalment el que contenia la bossa. Li va explicar que havia lliurat la bossa a la Guàrdia Urbana perquè la traslladés a l'Oficina Municipal de Troballes. Quan el ciutadà va anar a recollir les seves pertinences només va poder recuperar una part dels objectes.

La Síndica de Greuges va demanar informe a l'Ajuntament i es va parlar amb la responsable de l'oficina de la Generalitat. La Guàrdia Urbana va informar que la patrulla va fer el lliurament de la troballa a la centraleta de comunicacions de la comissaria, que els objectes identificats es van registrar i es van lliurar a l'Oficina Municipal de Troballes. En canvi, els objectes no identificats van ser destruïts i llençats al contenidor d'escombraries per donar compliment a la instrucció interna número 58/2006, de 5 de desembre del 2006. Això incloïa les claus i unes ulleres.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa per entendre que s'havia fet una aplicació incorrecta de la instrucció ja que els objectes identificats estaven conjuntament amb els no identificats dins la mateixa bossa, per la qual cosa s'havia d'entendre que tots pertanyien al titular dels documents.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

### 2.2.3.1. LA PRESUMPCIÓ DE VERACITAT I EL TRACTE ALS CIUTADANS

En les queixes relacionades amb el tracte inadequat d'alguns agents de la Guàrdia Urbana sovint hi ha una contradicció entre la versió de la Guàrdia Urbana i els afectats. Això comporta que en la majoria dels casos les queixes s'hagin de tancar per manca de prova. Així, la causa de la desestimació ha estat per infringir les ordenances municipals i per no aportar cap prova per desvirtuar la presumpció de veracitat dels actes de la Guàrdia Urbana. En alguns casos s'han estimat les queixes perquè l'Ajuntament no ha donat resposta a les al·legacions dels ciutadans o perquè s'ha considerat que la interpretació que la Guàrdia Urbana ha fet d'una norma és incorrecta.

Per tant, en aquestes queixes apareix un any més el problema que a vegades genera la necessària presumpció de veracitat dels agents de la Guàrdia Urbana. La presumpció de veracitat s'ha de relacionar amb la presumpció d'innocència, articles 137.3 de la Llei de procediment administratiu comú i 24.2 de la Constitució. La presumpció de veracitat la tenen els agents de l'autoritat i és una prerrogativa de l'Administració pública, mentre que la presumpció d'innocència és per a tothom –ciutadans i policia– i és tracta d'un dret fonamental.

En els informes dels anys 2005 i 2006 ja es va dir que la presumpció de veracitat no es pot invocar contínuament perquè juga sempre a favor de l'autoritat. Aquest any cal insistir en el mateix principi. Sempre que sigui possible, la presumpció de veracitat no ha de ser l'únic element probatori en les actuacions de la policia que afecten els ciutadans. És el cas de l'expedient 303/07 citat i d'altres queixes rebudes en què, davant la presumpció de veracitat, cal extremar la motivació, la fonamentació i l'argumentació de l'Administració quan es refusen les al·legacions dels ciutadans. Aquesta precaució s'ha d'extremar segons la gravetat dels fets.

La presumpció de veracitat també actua de forma semblant quan hi ha queixes per un suposat tracte inadequat dels agents de la Guàrdia Urbana. Els agents de la Guàrdia Urbana reben una formació teòrica i pràctica completa que els converteix en professionals al servei dels ciutadans i, per tant, estan preparats per afrontar situacions de tota mena sense necessitat d'actuar inadequadament en el tracte al ciutadà. El tracte de la Guàrdia Urbana ha de ser sempre escrupolosament respectuós amb els ciutadans, tant si aquests infringeixen o no l'ordenament jurídic, perquè una cosa és la infracció de la norma i una altra és que els infractors també han de rebre un tracte digne.

Habitualment quan s'ha sol·licitat informació a la Guàrdia Urbana sobre alguna queixa per tracte inadequat d'un agent, la resposta municipal no acostuma a entrar en el fons de la queixa, ja siguin les al·legacions del denunciat o l'actitud de l'agent de la Guàrdia Urbana.

En un Estat de dret les forces de seguretat vetllen per la dignitat de les persones. De la mateixa manera, els ciutadans han de respectar l'ordenament jurídic i, per tant, la Guàrdia Urbana ha de denunciar i l'autoritat municipal ha de sancionar totes aquelles infraccions que quedin provades. Però això no eximeix els responsables dels cossos de seguretat de revisar preventivament les conductes d'aquells agents que són objecte de la queixa d'un ciutadà. Això és fàcil de veure controlant si hi ha una acumulació de queixes relacionades amb un agent o servei determinat. Per això, seria convenient que la Guàrdia Urbana revisés el seu protocol de resposta a aquestes queixes. Les respostes que ha rebut la Síndica de Greuges en aquests casos no sempre han estat prou completes i satisfactòries, ja que s'han limitat a invocar la presumpció de veracitat de l'agent. Caldria que davant aquest casos s'obrís sempre una actuació informativa on es recollís de nou explícitament la versió de l'agent.

Els ciutadans han de col·laborar i respectar la policia, però aquesta s'ha de guanyar el respecte amb la seva actuació impecable. Qualsevol dubte sobre la seva actuació, encara que no sigui veraç o demostrable o que afecti un sol dels seus membres, no contribueix al prestigi i eficàcia de la seva funció. Per això, es reclama una major justificació en les respostes als ciutadans quan es presenten queixes relacionades amb un tracte rebut que es considera inadequat, justificació que ha d'anar més enllà de la presumpció de veracitat de l'agent. Aquesta necessitat no només és imprescindible quan puntualment es produeix un incident greu, sinó que hauria de servir sobretot per resoldre les queixes dels ciutadans per actituds suposadament incorrectes o poc respectuoses en el tracte rebut, encara que no tinguin una major transcendència penal.

D'altra banda, cal esmentar com un fet positiu la creació d'un Comitè d'Ètica de la Policia de Catalunya, efectuada mitjançant el Decret 230/2007, de 16 d'octubre. La creació d'un

òrgan que examini conductes concretes de l'actuació policial i l'elaboració del futur codi d'ètica reforça una actuació dels agents d'acord amb les bones pràctiques policials i l'ètica, el tracte correcte a la ciutadania i el respecte de l'ordenament jurídic.

## RECOMANACIONS

- Donar resposta completa a les peticions d'informe de la Síndica per les queixes dels ciutadans relacionades amb el tracte dels agents de la Guàrdia Urbana.
- Recomanar, tal com ja es va fer en l'informe de l'any 2006, que en els casos en què els ciutadans es queixen de presumptes tractes desproporcionats per part d'alguns agents de la Guàrdia Urbana, el Sector de Seguretat obri un expedient informatiu per aclarir les circumstàncies tant en defensa dels ciutadans com en defensa del propi cos.

### 2.2.3.2. EL PROCEDIMENT AMB ELS OBJECTES TROBATS NO IDENTIFICATS

En el resum de l'expedient 193/2007 s'ha descrit una queixa sobre una aplicació de la Guàrdia Urbana de la instrucció del procediment de troballes que la Síndica de Greuges va considerar incorrecta.

La instrucció interna número 58/2006, de 5 de desembre de 2006, sobre la destrucció de troballes pot tenir un sentit per la impossibilitat d'acumular indefinidament aquests objectes no identificats. Però el seu redactat i l'aplicació actual fa possible que es produeixin casos en què es destrueixin objectes que poden ser identificats i recuperats pels propietaris. A més, com passa en el cas descrit, el procediment seguit és incompreensible per al ciutadà, que no sap què va passar realment amb els seus objectes: quan es troba una bossa amb diversos objectes –entre ells la documentació– és lògic presumir que tots pertanyen a una sola persona i no té cap sentit que es destrueixin. Així, per evitar situacions semblants, la Síndica de Greuges planteja la revisió de la instrucció en l'apartat corresponent a la destrucció dels objectes no identificats. Aquesta revisió del redactat hauria de servir per evitar situacions difícils de justificar i causar perjudicis innecessaris al propietari dels objectes.

## RECOMANACIÓ

- Revisar la instrucció interna del Procediment de gestió de troballes número 58/2006, de 5 de desembre de 2006, sobre la destrucció d'objectes no identificats per garantir-ne el retorn quan es pot deduir a qui pertanyen.

## 2.2. VIA PÚBLICA

### 2.2.4 MANTENIMENT I ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

En els principis introductoris de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat es diu que la ciutat és un espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants, i que aquests tenen dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social i ecològica, cosa que comporta assumir també deures de solidaritat. També diu que les autoritats municipals han de fomentar, amb tots els mitjans de què disposen, el respecte de la dignitat de tots i la qualitat de vida dels seus habitants.

La consideració de l'espai col·lectiu com a pertinença dels ciutadans –cosa que es pot associar amb els drets constitucionals a la llibertat de circulació pel territori i al medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona– comporta drets i deures relatius a l'ús d'aquest espai, i és premissa del benestar ambiental a què tot ciutadà té dret.

L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic es fonamenta legalment en la Carta de Salvaguarda de Saint Denis, segons diu en els seus primers articles, i té per objecte preservar l'espai públic com a lloc de convivència i civisme, on totes les persones puguin desenvolupar en llibertat les seves activitats de lliure circulació, oci, trobada i esbar-

jo, amb ple respecte a la dignitat i als drets dels altres i a la pluralitat d'expressions culturals, polítiques, lingüístiques, religioses i de formes de vida diverses existents a Barcelona.

L'Ajuntament, en tant que és poder públic, ha de vetllar, segons imposa l'Estatut d'Autonomia, per la convivència social, i també pel desenvolupament sostenible. En aquesta línia les polítiques mediambientals s'han de dirigir especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació, la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, l'articulació de mesures correctives de l'impacte ambiental, la utilització racional dels recursos naturals, i de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic.

L'Ajuntament té en aquesta matèria competències plenes atorgades per la legislació de règim local i la Carta Municipal, com també per la legislació sectorial, que són desplegades en les ordenances municipals en tots els aspectes relatius a l'ús de l'espai públic i el manteniment de carrers.

En l'ús d'aquesta i altres competències concurrents s'han establert diverses ordenances municipals, especialment l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, que ha modificat àmpliament l'Ordenança d'ús de les vies i espais públics de Barcelona.

#### LES QUEIXES

Manteniment i ús de l'espai públic	Nombre de queixes
Manteniment	16
Us de l'espai públic	18
<b>Total</b>	<b>34</b>

En l'apartat de manteniment i ús de l'espai públic la Síndica de Greuges ha rebut 34 queixes.

En total s'han resolt 39 queixes (31 de l'any 2007, 7 de l'any 2006 i 1 de l'any 2005). Queden pendents de resoldre 3 expedients.

Les queixes sobre el manteniment de les vies públiques i dels elements urbans (semàfors, fanals, bancs, senyalització, etc.) tenen una escassa rellevància en el volum general de temes tractats. Cal tenir present que s'han ampliat els canals municipals per recollir aquest tipus de queixes.

Les queixes sobre ús de l'espai públic també han disminuït respecte de les de l'any passat. Les queixes presentades sobre aquesta qüestió unes són per la manca de control de certes actituds incíviques i altres per l'excés de zel o l'aplicació inadequada de l'Ordenança del civisme.

## EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

### EXPEDIENT NÚM. 536/06

---

Un ciutadà es va queixar per l'aplicació de l'ordenança que prohibeix estacionar vehicles a la via pública per anunciar la seva venda o lloguer per part d'empreses.

En l'estudi de la queixa es va comprovar la veracitat de les al·legacions aportades, que el servei corresponent havia desestimat. El ciutadà denunciant havia acreditat la seva professió per demostrar que no es dedicava professionalment a la venda de cotxes.

La informació facilitada per aquesta Sindicatura sobre la derogació del precepte infringit, provinent de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, va motivar que l'Institut Municipal d'Hisenda decidís anul·lar la multa esmentada, cosa que va deixar sense efecte l'expedient sancionador.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

### 2.2.4.1. MANTENIMENT

La majoria de queixes que han arribat a la Síndica de Greuges relacionades amb el manteniment de l'espai públic s'han pogut resoldre directament o bé s'ha orientat els ciutadans respecte de les gestions oportunes.

De vegades, el problema del ciutadà és que la resposta de l'Ajuntament a la seva reclamació en un escrit estandarditzat, a través del Servei de Queixes i Reclamacions, no respon a la seva petició. Altres vegades, la multiplicitat d'empreses públiques i privades que operen al carrer fent serveis encarregats per l'Ajuntament, fa que el ciutadà tingui veritables dificultats per poder comunicar la queixa, si ho vol fer directament al servei responsable. En aquests casos, és derivat d'un servei a l'altre sense obtenir la resposta esperada. Així, aquestes queixes s'han pogut resoldre posant en contacte el ciutadà que es queixava amb l'interlocutor adient.

Un tipus de queixes dels que ha aparegut els darrers anys són d'escoles interessades en el manteniment de l'entorn. Un exemple fa referència a les peticions de la Direcció del centre o bé dels representants de l'associació de mares i pares (AMPA) perquè es col·loquin pilons per evitar l'aparcament de cotxes, se substitueixin les tanques metàl·liques que delimiten la vorera i es faci un manteniment adequat dels contenidors d'escombraries pròxims al centre escolar. En aquest àmbit, l'Ajuntament ha de fer un seguiment especial d'aquests emplaçaments i disposar les mesures necessàries per vetllar per la seguretat de l'alumnat.

Una queixa d'aquest any fa referència a la petició d'una escola que va demanar que es canviessin les tanques de la vorera que tenien davant l'entrada principal del centre. La resposta que van rebre del Districte de l'Eixample va ser que com que es tractava d'un centre concertat l'escola havia de sufragar la despesa de la instal·lació de les noves tanques, més segures que les existents.

En l'estudi de la queixa es va poder constatar que el Districte aplicava un tracte discriminatori a les escoles privades i concertades, ja que aquesta mateixa intervenció era assumida pel Districte en els centres públics. També es va comprovar que en altres districtes es procedeix de forma diferent i que, per tant, hi havia diversos criteris a l'hora d'atendre la responsabilitat municipal de vetllar per l'ordenació del trànsit de vehicles i vianants. Per això, la Síndica de Greuges va recomanar que s'oferís el mateix tracte als centres escolars públics, concertats i privats en aquests tipus d'intervencions a la via pública ja que la seguretat afecta tots els alumnes de la mateixa manera. Igualment va recomanar que aquest criteri s'unifiqui a tots els districtes de la ciutat.

## RECOMANACIÓ

- Oferir el mateix tracte als centres escolars independentment de la seva titularitat quan es tracti d'instal·lar o renovar elements de la via pública que afectin la seguretat dels alumnes.

### 2.2.4.2. LOCALS DE CONCURRÈNCIA PÚBLICA

Tot i que moltes queixes sobre locals de concurrència pública tenen a veure amb la contaminació sonora, i estan recollides en l'apartat corresponent, també contenen elements sobre l'inadequat ús de la via pública i la manca de civisme, sobretot en totes aquelles que es refereixen al soroll produït al carrer. Tot i que en molts d'aquests casos els establiments estan suficientment insonoritzats, requisit necessari per obtenir certes llicències d'activitat, les molèsties es produeixen als accessos. L'Ordenança municipal de les activitats dels establiments de concurrència pública estableix que els titulars dels locals són responsables que a la sortida dels bars, discoteques, restaurants, etc., no es produeixin conductes incíviques ni soroll. Les sancions poden recaure en els titulars o bé en els ciutadans quan el seu comportament vulneri les normes i no es mantinguin dins el límits de la bona convivència ciutadana.

Quan els ciutadans estan exposats contínuament a les mateixes molèsties provocades per la concentració de persones, provinents de locals amb gran capacitat o de petits establiments d'oci concentrats en determinades zones, són exigents en la seva demanda i no comprenen la manca de control municipal. La Síndica de Greuges ja va expressar en els anteriors informes la necessitat d'un major control de l'Administració en aquest sentit. Per això, ja feia esment de la necessitat que hi hagi la dotació necessària d'agents de seguretat perquè, en la seva condició de policia administrativa i segons la legislació que li és aplicable, vetllin pel compliment de les normes i denunciïn les conductes contràries.

### 2.2.4.3. APLICACIÓ DE L'ORDENANÇA DEL CIVISME

Les queixes que s'han rebut referides a l'Ordenança del civisme són de persones que consideren injusta l'amonestació o la sanció imposada.

L'Ordenança és molt detallada i això ha motivat en alguns casos queixes per l'aplicació estricta d'aquesta. Un exemple és que la norma en l'article 46.2 diu que "està prohibit el consum de begudes alcohòliques quan es faci en envasos de vidre o de llauna". Això va ser motiu per denunciar un jove que, en canvi, afirmava que portava beguda en envasos precintats de plàstic i bric. La resposta municipal obtinguda va ser insuficient i s'ha repetit la petició demanant el tipus d'envàs sobre el qual l'agent va aplicar la denúncia.

Un altre exemple és l'article 29.bis, que l'Ordenança de civisme incorpora a la de circulació, que diu que "està prohibit estacionar vehicles a la via pública per a la seva venda o lloguer o amb finalitats fonamentalment publicitàries, sempre que es duguin a terme per empreses o representi un ús intensiu de l'espai públic". Aquest article ha tingut una vida escassa ja que va néixer amb l'Ordenança del civisme (aplicable des del gener del 2006) i ha quedat derogat amb la recent modificació de l'Ordenança de circulació (de 23 de febrer del 2007), que fa referència, principalment, a l'ús de les bicicletes. La queixa descrita a l'inici d'aquest apartat fa referència a aquest cas, que es va resoldre a favor del ciutadà. Però l'Administració va desestimar les alegacions i el recurs presentats pel ciutadà i, per tant, durant més d'un any i mig, va patir indefensió. Davant la versió contradictòria de les parts haurien pogut utilitzar-se elements objectius amb valor probatori, com podrien ser fotografies que acreditessin la venda múltiple de vehicles, i no tenir en compte únicament la ratificació dels fets per part de l'agent denunciant.

Són exemples d'una norma molt detallada que exigeix una aplicació molt precisa amb resultats no sempre satisfactoris.

### 2.2.4.4. LICÈNCIES D'OcupACIÓ DE LA VIA PÚBLICA

Les llicències d'ocupació de la via pública per a la instal·lació de fires ha estat un altre dels temes estudiats des d'aquesta Sindicatura ja que hi ha hagut tres queixes en aquest àmbit.

La més rellevant és la dels membres d'una associació d'artesans per les suposades irregularitats en la concessió de llicències d'ocupació de la via pública al Portal de l'Àngel atorgades pel Districte de Ciutat Vella. En aquest emplaçament hi ha una rotació permanent de diferents fires, la llicència de les quals generalment es concedeix a entitats i no directament als comerciants.

L'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona estableix que l'ús de la via pública està subjecte a llicència i que quan hi hagi més sol·licituds de les que és possible concedir se sotmetrà a un procediment que garanteixi els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència. En el cas d'aquest emplaçament el compliment d'aquests principis no han estat prou garantits. A la pràctica les entitats que fa anys que obtenen la llicència gau-



deixen de dues fires anuals d'una durada quinzenal. A més, la coincidència de socis en més d'una associació propicia la participació continuada en diverses fires. Les altres associacions que sol·liciten poder instal·lar una fira es troben que el calendari anual està pràcticament ocupat per les associacions que sempre ho han fet i que únicament poden optar als períodes residuals en què hi ha disponibilitat i, en el seu cas, per un únic torn quinzenal.

Un cop exposades a l'Ajuntament les irregularitats detectades per l'entitat denunciant en una entrevista mantinguda amb diversos tècnics del Districte de Ciutat Vella, la Sindicatura de Greuges va demanar informe al Districte.

En l'anàlisi de l'informe –rebut al cap de deu mesos d'haver-lo sol·licitat reiteradament– s'ha pogut constatar que el Districte gestiona la concessió de les llicències des de fa molts anys sense convocar concurs ni cap altre procediment per garantir els principis expressats d'objectivitat, publicitat i concurrència. Per seguir aquesta pràctica s'empara en la possibilitat que hi ha d'establir convenis amb les associacions quan es consideri que l'activitat és d'interès públic. Per això la Sindicatura va posar de manifest que l'objectiu de dinamització comercial i social que sustenta la consideració d'interès públic no hauria de tenir validesa actualment, atesa la intensa activitat comercial de l'emplaçament i l'interès lucratiu que suposa per als firaires. Per tant, es considera que la continuïtat històrica de cap manera ha d'esdevenir un dret permanent de gaudi exclusiu. A més, ha comunicat a l'òrgan municipal competent que seria desitjable que la gestió de les fires fos mínimament homogènia en tots els emplaçaments del Districte i que el component de discrecionalitat tingui menys pes en l'atorgament de les llicències.

## RECOMANACIÓ

- Aplicar un procediment que garanteixi els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència en l'atorgament de llicències per als comerciants de totes fires que fan ús de la via pública.

### 2.2.4.5. ACTIVITATS A LA VIA PÚBLICA

Aquest any les queixes per les molèsties que provoquen les festes al carrer han estat escasses. En els casos que la Sindicatura va supervisar l'any 2007 es va comprovar que, generalment, l'Ajuntament fa una ponderació de les sol·licituds d'activitats festives i que s'estableixen les condicions perquè no resultin gaire molestes per als veïns. Però també es va comprovar que la normativa que regula el soroll de les festes és ambigua. En aquest sentit, estableix que no es poden sobrepassar els nivells guia establerts per a cadascuna de les zones de sensibilitat acústica de la ciutat i, a la pràctica, això resulta totalment incomplible quan es preveu que hi hagi música. Tanmateix, expressa que en circumstàncies especials l'Ajuntament les podrà autoritzar. La discrecionalitat de la norma és massa àmplia.

En l'informe de l'any passat la Síndica de Greuges sol·licitava que es difongués la informació sobre la normativa reguladora de les activitats festives que autoritza l'Ajuntament i que

s'establiessin les mesures de control necessàries per vetllar pel seu compliment. L'aprovació de la modificació prevista de l'Ordenança de medi ambient obligarà a donar-li publicitat i, per tant, la recomanació de l'any passat continua vigent. Els ciutadans han de saber què està permès i què no i, en defensa del legítim descans dels veïns, cal exercir la suficient vigilància del compliment de la norma.

#### 2.2.4.6. GENERADORS ELÈCTRICS

Després de l'apagada que va deixar sense subministrament elèctric a milers de ciutadans el 23 de juliol, la Síndica de Greuges va rebre queixes dels veïns afectats per les instal·lacions provisionals de generadors al carrer. Arran de les queixes la Síndica de Greuges va visitar algunes de les zones afectades.

L'àmplia presència de generadors va provocar una nova situació de greuge als ciutadans ja afectats per l'apagada i diversos riscos per a la seguretat dels veïns afectats i dels vianants. Per això, la Síndica de Greuges va demanar amb urgència que es dotés les instal·lacions dels generadors de les proteccions de seguretat necessàries, especialment per evitar el lliure accés als centres de transformació elèctrica dels edificis, i la vigilància necessària dels transformadors. També va demanar que es prenguessin totes les mesures possibles per minimitzar els efectes mediambientals, de soroll, de calor i d'emissió de fums ja que els seus nivells superaven àmpliament tots els màxims previstos en les ordenances municipals. Finalment, va sol·licitar la màxima celeritat en l'eliminació de la presència dels transformadors a la via pública.

Dins les competències municipals, al llarg dels següents dies l'Ajuntament va intervenir en la millora de la seguretat de les instal·lacions i va insistir en aquests requeriments als responsables del subministrament elèctric, fins a la retirada total dels generadors a finals d'agost.

## 2.3. ADMINISTRACIÓ GENERAL

### 2.3.1. COMUNICACIÓ ENTRE L'ADMINISTRACIÓ I ELS CIUTADANS

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

El dret a poder comunicar o rebre lliurement informació veraç està establert en la Constitució i potenciat en la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat; segons aquesta els ciutadans tenen dret a ser informats de tot allò que pertoca a la vida social, econòmica, cultural i administrativa local.

La Constitució espanyola estableix que els poders públics han de promoure la informació als consumidors i als usuaris, han de fomentar les organitzacions i han d'escoltar-les en les qüestions que puguin afectar els ciutadans, en la forma que la llei estableixi. Pel que fa al dret de participació, hem de tenir en compte, d'entrada, la norma constitucional de l'article 128 de la CE, que diu que la llei ha d'establir les formes de participació dels interessats en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de la vida o el benestar general.

En l'ordre de les lleis administratives té especial importància la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú que estableix, entre altres drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració:

- El dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats.
- El dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les Administracions que tramitin els procediments.
- El dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics i tècnics d'actuacions que els interessin.
- El dret a l'accés als registres i arxius de les administracions.

Pel que fa la participació, aquesta llei estableix que quan la naturalesa del procediment ho requereixi es podrà acordar un termini d'informació pública a fi que qualsevol persona pugui examinar el procediment. Els que presentin al·legacions en aquest tràmit tindran dret a obtenir una resposta raonada. Les administracions podran establir altres formes de participació dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions i actes administratius.

En l'Administració local, aquest dret està regulat juntament amb el de participació en la Llei de bases del règim local (art. 69). En aquesta llei estatal de bases es diu: "Els ajuntaments hauran d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments i òrgans adequats per a l'efectiva participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local, tant en l'àmbit del municipi en conjunt com en els districtes" (art. 70 bis). Això no obstant, s'ha de tenir present que: "Les formes, els mitjans i els procediments de participació que les corporacions estableixin en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització no podran en cap cas menystenir les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius."

La Carta Municipal de Barcelona reitera el dret del ciutadà a ser informat de les activitats municipals, i fixa les diferents formes d'obtenir la informació (art. 38).

Un altre vessant d'aquest dret és el relacionat amb la llibertat d'expressió i la societat del coneixement. Tothom ha de tenir opció a difondre lliurement les seves idees i opinions per mitjà de la paraula, l'escriptura i altres mitjans de comunicació.

Per a la realització efectiva d'aquests drets d'informació i participació, és necessari que les autoritats municipals ofereixin els mitjans perquè la informació que afecti la població sigui accessible, eficaç i transparent. Una iniciativa destacable en l'àmbit de la informació ha estat l'Ordenança reguladora de l'Administració electrònica aprovada pel Plenari del Consell Municipal el 24 de març del 2006.

El dret a la participació està establert àmpliament en la Carta Municipal amb previsions com:

- L'Ajuntament de Barcelona ha de garantir la participació ciutadana, especialment en les matèries que afecten més directament la qualitat de vida dels ciutadans. Les normes de participació contingudes en la Carta es desenvolupen per mitjà de disposicions reglamentàries aprovades per l'Ajuntament. Són formes de participació ciutadana:
  - L'audiència pública per tal que el veïns facin propostes a l'Administració municipal o rebin informació de llurs actuacions.
  - La iniciativa ciutadana per sol·licitar a l'Ajuntament que dugui a terme una determinada activitat d'interès públic, i per fer-la aporten mitjans econòmics o treball personal.
  - La iniciativa ciutadana per a l'aprovació de disposicions de caràcter general.

- La consulta ciutadana, la qual ha de respectar:
- El dret de tots els empadronats a ser consultats.
- El dret dels consultats a conèixer les solucions alternatives amb el màxim possible d'informació escrita i gràfica.
- El Consell de Ciutat, integrat pels representants de les entitats econòmiques, socials, culturals, professionals i de veïns més representatives, com a òrgan de debat del Programa d'actuació, dels pressupostos municipals, dels grans projectes de ciutat i dels indicadors dels resultats de la gestió municipal. Aquest Consell de Ciutat es reuneix, com a mínim, un cop l'any.
- Els consells sectorials i de districte.

## LES QUEIXES

Comunicació entre Administració i ciutadans	Nombre de queixes
Atenció al públic	28
Participació ciutadana	4
Comunicació i qualitat	6
<b>Total</b>	<b>38</b>

En l'apartat de comunicació entre l'Administració i els ciutadans la Síndica de Greuges ha rebut 38 queixes.

En total s'han resolt 33 de l'any 2007. Queden pendents de resoldre 5 expedients de l'any 2007 i 1 expedient de l'any 2006.

El nombre de queixes rebudes aquest any centrades exclusivament en aquesta matèria és sensiblement inferior al de l'any anterior. Cal dir, però, que altres peticions d'intervenció dels ciutadans també contenen queixes sobre l'atenció rebuda per part dels serveis municipals, malgrat que no hagi estat el tema principal de la queixa. També la participació ciutadana és una matèria que afecta tots els àmbits i que s'ha plantejat com a qüestió complementària en moltes de les queixes que ha estudiat aquesta institució.

Pel que fa a l'atenció al públic hi ha qüestions tan diverses com la disconformitat per haver demanat el DNI a un ciutadà que havia trucat al telèfon del civisme; desatenció per part de la Guàrdia Urbana a les demandes telefòniques d'un ciutadà; facilitar informació errònia; l'idioma emprat en la comunicació amb l'Administració, o disconformitat amb la forma com han estat tractats.

Sobre participació s'ha de destacar les queixes en l'àmbit de les intervencions urbanístiques i la queixa d'un grup polític de l'oposició municipal per la manca de resposta de l'equip de Govern a les preguntes formulades per escrit.

### 2.3.1.1. ATENCIÓ AL PÚBLIC

#### EXPEDIENT NÚM. 894/06

Es va rebre una queixa relativa a la desatenció de la Guàrdia Urbana a reiterats requeriments d'intervenció d'una patrulla per telèfon. El mateix ciutadà també es queixava de la manca de resposta a la queixa interposada per aquesta raó a través del telèfon del civisme.

En la informació recollida per la Síndica de Greuges es va poder constatar que la Guàrdia Urbana no va atendre el requeriment del ciutadà perquè no hi havia patrulles lliures de servei i es va considerar que la demanda del ciutadà no era prioritària. En aquesta situació, es va tancar la petició d'intervenció però no es va informar el ciutadà sobre els motius de la desatenció de la seva queixa. Sobre la queixa posterior al telèfon del civisme, també es va constatar la desatenció al ciutadà per la manca de resposta i per la falta de coordinació d'aquest servei amb la Guàrdia Urbana a l'hora de facilitar una resposta.

La Síndica de Greuges va suggerir una millor coordinació d'aquests serveis i que sempre s'oferís una resposta a les demandes d'intervenció per evitar transmetre al ciutadà una sensació de desatenció i d'inactivitat.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

Malgrat que els ciutadans constaten que l'Ajuntament disposa cada vegada de més eines de comunicació, en les queixes presentades es pot veure que es continua sense aconseguir la fluïdesa desitjable.

Sobre la informació que reben els ciutadans, a partir del conjunt de queixes estudiades, s'observa que en molts casos els problemes de comunicació amb el ciutadà estan determinats per les dificultats d'una bona comunicació i de coordinació interna. Per això és convenient insistir en la necessitat que quan el ciutadà s'adreça a qualsevol porta d'entrada a l'Administració, cal que se li doni una resposta clara sobre les competències atribuïdes als diferents departaments municipals, per tal d'evitar situacions d'inactivitat que acaben perjudicant el ciutadà. En altres casos, aquesta manca de coordinació s'ha detectat entre les diferents administracions i amb el mateix el resultat: el d'inactivitat de l'Administració o la manca de resposta al ciutadà sobre el que s'ha fet.

Un exemple és el d'un ciutadà que va demanar per escrit informació al seu districte sobre la possibilitat de gaudir d'una exempció en l'impost sobre vehicles de tracció mecànica en un vehicle de més de vint-i-cinc anys. Davant la manca de resposta a la seva sol·licitud va adreçar-se de nou al Districte i el van informar que aquesta prestació no existeix. El ciutadà va acudir a l'oficina de la Síndica de Greuges per repetir la consulta, on se'l va informar que les ordenances fiscals sí que recollien la possibilitat de gaudir d'una bonificació del 100 % de l'impost per l'antiguitat del vehicle, tot i que en el seu cas el vehicle no complia altres requisits i, per tant, no podia acollir-se a la bonificació. Tot i que potser el ciutadà no es va adreçar al servei adequat i que el resultat final va ser el mateix, caldria que ja la primera vegada que es va adreçar a l'Ajuntament hagués rebut la resposta correcta o que se l'hagués derivat al servei competent.

Altres vegades el problema no està en el resultat de l'actuació feta arran de la petició del ciutadà, sinó en la informació que ha rebut sobre aquella actuació o sobre els motius per no realitzar-la. És el cas de l'expedient descrit sobre les trucades d'un ciutadà a la Guàrdia Urbana i al telèfon del civisme.

D'altra banda, també hi ha hagut queixes de ciutadans que han utilitzat canals informàtics per comunicar-se amb l'Ajuntament. Aquestes peticions, de forma automàtica, es traslladen al departament que les ha de gestionar o que ha de donar resposta, però això no garanteix sempre el retorn d'una resposta al ciutadà.

També s'han rebut queixes quan algun ciutadà ha considerat que l'Ajuntament havia vulnerat els seus drets lingüístics. En aquest cas, s'ha recordat que la normativa vigent garanteix el dret dels ciutadans a expressar-se en la llengua oficial que triïn. Així està establert en la Llei 7/1998, de 7 de gener, de política lingüística, que reconeix com a llengües oficials la catalana i la castellana, així com el dret del ciutadà a ser atès en qualsevol de les dues llengües oficials.

Finalment, cal recordar una recomanació feta en l'anterior informe anual: que el personal de tots els serveis que ofereixen una atenció directa al ciutadà estiguin identificats davant el ciutadà, una mesura que vol ajudar a oferir una atenció més personalitzada i responsable. Aquesta recomanació no ha estat recollida pel departament afectat, l'Oficina Municipal d'Informació al Consumidor, i s'han al·legat motius de seguretat, informant que no obstant això tenen mecanismes que permeten saber quina persona atén els usuaris.

Aquest any s'ha tornat a presentar una queixa per la mateixa qüestió. Un ciutadà que es va adreçar a aquest servei va considerar que se li havia ocasionat un perjudici per una informació errònia que va rebre d'un treballador municipal, però com que no va poder identificar-lo no va poder constatar els fets. El departament afectat va informar a la Síndica de Greuges que el personal que atenia el públic no recordava el cas i que, per tant, no podien saber qui va donar aquesta informació errònia. Així, contràriament al que havien assegurat en la primera resposta a la Síndica de Greuges, el ciutadà no va poder saber quina persona era la responsable de la informació rebuda. En els casos en què s'estimi necessari per motius de seguretat, la Síndica de Greuges ja va recordar que es poden utilitzar altres fórmules que permeten identificar el treballador i que alhora no indiquen el seu nom. És el sistema que, per exemple, utilitza la Guàrdia Urbana, que identifica els seus agents a través d'un número.

Per això, aquest any s'insisteix de nou en aquesta recomanació.

## RECOMANACIONS

- Donar resposta a tot escrit de petició formulat, per donar compliment al deure que té l'Administració de fer-ho, així com informar i orientar acuradament sobre procediments i requisits jurídics o tècnics que interessin als ciutadans.
- Identificar tot el personal que realitza tasques d'atenció al públic per tal que els ciutadans puguin saber qui els ha atès.

### 2.3.1.2. PARTICIPACIÓ CIUTADANA

#### VALORACIÓ DE LES QUEIXES

La Constitució, en l'article 9.2, estableix que els poders públics han de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. Així, el dret de participació ha quedat configurat com un dret bàsic per al funcionament democràtic i ha donat peu al seu desenvolupament normatiu en l'àmbit local.

En aquest àmbit, cal fer referència a la participació ciutadana en els processos de consulta i negociació davant conflictes provocats per intervencions urbanístiques. En concret, veïns afectats i tècnics que van assessorar els veïns van presentar un queixa sobre el procés d'al·legacions a la Modificació del PGM per a la regulació de l'edificació tradicional de la Barceloneta per millorar l'accessibilitat vertical. Els promotors de la queixa entenen que no havien estat escoltats per l'Ajuntament i que el procés participatiu va ser insuficient, tal com posava de manifest el poc suport que la modificació urbanística va generar entre les persones i entitats del barri.

En el seguiment de la queixa sobre el Pla urbanístic de la Barceloneta des de la Sindicatura de Greuges es va constatar que formalment l'Ajuntament havia seguit els tràmits previstos en la legislació vigent per a aquest tipus de procediments. En aquest cas, però, l'Ajuntament no es va limitar a desestimar les al·legacions presentades. A través de l'informe de valoració de les al·legacions, subscrit pels tècnics redactors del projecte, i l'informe del Sector d'Urbanisme, l'Ajuntament va introduir aclariments que donaven resposta positiva i expressa als dubtes plantejats.

També les al·legacions d'un grup de veïns van donar lloc a un compromís polític, que es va formalitzar per escrit, en què es recollia la voluntat municipal de millorar les condicions d'habitabilitat dels veïns i de respectar la voluntat de les persones afectades pel Pla.

Tot i això, el dictamen de la Síndica de Greuges va valorar de forma positiva la decisió de complementar els documents de planejament derivat amb convenis urbanístics entre els afectats i l'Ajuntament, ja que permeten detallar totes les condicions de l'execució del planejament així com altres elements de detall que la Modificació del PGM no preveu. Per això es va demanar que aquests convenis tinguessin un suport molt ampli, ja que són l'instrument amb què es materialitzarà la garantia dels drets dels veïns. En aquest punt cal qüestionar l'abast del terme *veïns* aplicat al dret urbanístic, ja que en aquest àmbit el dret es refereix a propietaris o arrendataris i, moltes vegades, la figura del veí no coincideix amb la de propietari. Per això, es va considerar que caldria aclarir quina influència tindrà la voluntat dels veïns com a col·lectiu i no com a propietaris, i quina serà la seva capacitat jurídica. També es va apuntar que en alguns casos, aquests propietaris poden ser operadors més grans i, per tant, amb més poder de decisió.

També es van formular altres recomanacions com, per exemple, que es faciliti més informació al veïns relativa als paràmetres socials que s'havien tingut en compte en el moment d'elaborar el Pla, i sobre les possibles repercussions que l'execució del Pla tindrà en la gent gran i les solucions que es poden oferir. Finalment, es va plantejar la necessitat que l'Ajun-



tament intervingui per resoldre la fractura que s'ha creat entre els veïns arran de l'alarma pública i cívica que va comportar l'aprovació de la modificació urbanística.

Durant el 2007 la Sindicatura de Greuges també va atendre la queixa d'una entitat sobre la preservació del patrimoni industrial de Can Ricart. La queixa dels veïns es referia també a la manca de diàleg en l'elaboració del Pla urbanístic que afectava la zona. Arran de la informació aportada pels responsables del projecte es va comprovar que també s'havien respectat els processos de participació, tot i que això no havia estat suficient per satisfer les expectatives de l'entitat que presentava la queixa.

En aquests processos, es constata com la participació ha de servir per administrar millor. La participació és un dret dels ciutadans i és una obligació de l'Administració facilitar-la i promoure-la. Un procés de participació correcte, no vol dir necessàriament acceptar les demandes dels veïns. Però escoltar el parer de les persones interessades o afectades ajuda a millorar el projecte, i escoltar també vol dir ser capaç de modificar el que calgui en funció de les aportacions dels veïns. Alhora, també, s'ha de preveure com la participació ciutadana pot tenir continuïtat en l'execució dels plans aprovats.

Malgrat totes les previsions legals i la voluntat de diàleg de l'Administració és difícil que el resultat respongui a les expectatives que dipositen els veïns en el procés de participació. Les possibilitats d'intervenció real dels particulars en l'elaboració i aprovació dels plans, generals i derivats, pot quedar reduïda perquè l'Administració, que és qui té la potestat de decidir sobre l'ordenament urbanístic de la ciutat, ha de contemplar totes les dimensions del projecte; i és una potestat que ha d'exercir, sobretot, quan es posen en joc diversos interessos particulars. L'últim criteri d'aquesta decisió ha de ser la defensa de l'interès general i sempre argumentant la desestimació de les propostes dels afectats.

Finalment, en l'àmbit de participació, es va plantejar una queixa d'un grup municipal sobre la manca de resposta de l'equip de Govern a una pregunta escrita formulada per un partit de l'oposició. Uns dies després que la Síndica de Greuges sol·licités a l'òrgan competent quin era el curs que s'havia donat a aquest pregunta escrita, el grup que havia sol·licitat la intervenció va comunicar que ja havia obtingut resposta i, en considerar que l'objecte de la queixa ja havia estat satisfet, va demanar a la Síndica de Greuges que deixés la queixa sense efecte. La manca de resposta a les preguntes formulades per grups polítics està considerat un incompliment del Reglament orgànic municipal, aprovat en el Ple del Consell Municipal del 16 de febrer del 2001. Aquesta normativa regula, entre d'altres, el règim de funcionament dels òrgans municipals i l'obligació dels òrgans de govern de caire executiu de facilitar informació als òrgans d'impuls, fiscalització i control.

### 2.3.1.3. COMUNICACIÓ I QUALITAT

Una queixa presentada per un ciutadà explicava que havia estat contractat per l'Ajuntament per realitzar una actuació d'animació amb motiu de la inauguració d'un servei públic. Gairebé un any més tard, i sense que hi hagués hagut cap tipus de contracte ni autorització, l'afectat va veure la seva imatge utilitzada en una campanya de promoció d'un altre equipament públic. En la resposta del servei municipal afectat es va informar que la imat-

ge es va extreure de l'arxiu fotogràfic d'actes organitzats pel Districte d'Horta-Guinardó. De material amb aquesta imatge se n'havien editat tres mil tríptics i cent cartells, que es van exposar públicament en un període d'entre dos i cinc dies.

La Síndica de Greuges va considerar que la resposta no corresponia al fons de la qüestió plantejada. La Llei orgànica 1/1982, de protecció civil del dret fonamental a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, desenvolupa els drets garantits en l'article 18 de la Constitució espanyola. La Llei estableix com a principi general que per poder captar, reproduir, utilitzar o publicar la imatge d'una persona, llevat d'algunes excepcions, és necessari comptar amb el consentiment dels titulars d'aquests drets, consentiment que pot ser revocat en qualsevol moment. A aquest efecte, i segons ha declarat la jurisprudència, és irrellevant que les imatges hagin estat preses en espais públics o que la seva utilització pugui tenir interès informatiu o promocional de les actuacions dutes a terme per una Administració pública.

La publicitat institucional ha de respectar també altres límits establerts en la legislació vigent, i, molt especialment, la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal, protecció de l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge. La imatge es considera també una dada de caràcter personal i en el seu tractament es prohibeix la manipulació i la utilització sense un consentiment exprés per part de la persona afectada.

En aplicació de la LOPD, Llei orgànica de protecció de dades, llevat d'algunes excepcions, tota operació de tractament de dades de caràcter personal requereix el compliment de dos principis fonamentals: el principi de compatibilitat amb la finalitat i el principi de consentiment de l'interessat. D'acord amb el principi de finalitat, les dades de caràcter personal objecte de tractament no poden utilitzar-se per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals van ser obtingudes. Pel que fa al principi de consentiment, el tractament de dades requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, tret d'algunes excepcions recollides en el text legal.

En la queixa estudiada es va considerar que no s'havia respectat el principi de finalitat ni s'havia obtingut el consentiment de l'interessat per a la utilització de la seva imatge.

## 2.3. ADMINISTRACIÓ GENERAL

### 2.3.2. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

El ciutadà té dret a una Administració pública que vetlli pels seus drets. Així es desprèn dels principis constitucionals de bona Administració que arranquen del mandat de l'article 9 de la Constitució espanyola, que imposa la subjecció de l'Administració a la llei i disposa que ha de ser proactiva, removenent els obstacles que impedeixen el gaudiment dels drets i les llibertats. Amb més concreció, en els diferents articles s'estableix:

Que l'Administració pública ha de servir amb objectivitat els interessos generals i ha d'actuar d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, descentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

Que els ciutadans han de tenir garantida l'audiència directament o per mitjà de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin. Que s'ha de garantir l'accés dels ciutadans als arxius i els registres administratius, salvant la intimitat de les persones.

Que, pel que fa a la imposició de sancions per infraccions administratives, es respectaran els principis de legalitat, irretroactivitat i presumpció d'innocència.

Que s'ha de garantir i respectar un procediment administratiu comú a totes les administracions per mitjà del qual han de fer-se els actes administratius, amb garantia, quan sigui procedent, de l'audiència de l'interessat. Que els ciutadans tindran dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics.

Recentment aquests principis de bona administració han estat recollits i potenciats per dues normes de màxima transcendència com són l'Estatut d'autonomia de Catalunya i el Tractat de Lisboa de la Unió Europea. Concretament l'Estatut proclama el dret d'accés als serveis públics i a una bona Administració, i en concret que:

a) Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'in-

terès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació.

b) Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

Pel que fa concretament al procediment administratiu ordinari, la via formal que segueixen els actes ordenats i adreçats a la presa de decisions per part de l'Administració municipal, aquest està regulat en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Segons aquesta llei, l'ajuntament té l'obligació de tramitar i resoldre els expedients, iniciats d'ofici o a instància de part, dictar sempre resolució expressa i fer-la complir.

En un altre ordre de coses, és també dret constitucional reconegut als ciutadans el de petició (art. 29 CE): "Tots els espanyols tindran el dret de petició individual i col·lectiva per escrit, en la forma i amb els efectes que determini la llei". Aquest dret està desenvolupat per la llei orgànica 4/2001, que concreta que poden ser objecte de petició qualsevol assumpte o matèria comprès en l'àmbit de competències de l'òrgan al qual es dirigeix, i això amb independència que afectin exclusivament el peticionari o siguin d'interès col·lectiu general. No són objecte d'aquest dret aquelles sol·licituds, queixes o suggeriments que per a la seva satisfacció estigui establert normativament un procediment específic distint. El Decret 21/2003 estableix el procediment per fer efectiu el dret de petició davant les administracions públiques catalanes, i recorda com s'ha de fer l'acusament de recepció, i que poden ser objecte de recurs contenciós administratiu: a) la declaració d'inadmissibilitat de la petició, b) el fet de no respondre dins el termini establert en l'article 8 d'aquest Decret i l'11.1 de la Llei 4/2001, i c) la mancança en la resposta d'algun dels requisits mínims establerts. El dret de petició és susceptible de tutela judicial.

## LES QUEIXES

Procediment administratiu	Nombre de queixes
Procediment Administratiu	34
Gestió de serveis públics	3
Responsabilitat patrimonial	18
<b>Total</b>	<b>55</b>

En l'apartat de queixes sobre procediment administratiu la Síndica de Greuges ha rebut 55 queixes.

En total s'han resolt 47 (43 de l'any 2007 i 4 de l'any 2006). Queden pendents de resoldre 12 expedients de l'any 2007 i 3 de l'any 2006.

Durant aquest any, les queixes tramitades en aspectes exclusivament referents al procediment administratiu han inclòs temes com el silenci administratiu, la manca d'impuls d'ofici dels procediments, la utilització de dades de caràcter personal, o les notificacions en el marc de procediments sancionadors. També s'han presentat queixes pel no reconeixement de la presumpció d'innocència dels ciutadans denunciats.

Tot i que no estan incloses en aquest apartat, les incidències de procediment també afecten bona part de les queixes referents a altres temes que ha rebut la Síndica de Greuges.

En aquest apartat també es recullen les queixes referides a la gestió de serveis públics, una sobre un centre esportiu i la resta relacionades amb les condicions laborals de treballadors que presten un servei públic a través d'empreses contractades per l'Ajuntament. Una part d'aquestes queixes es tracta en l'apartat de serveis a les persones, ja que afecta directament la qualitat del servei públic que s'està oferint en l'àmbit dels serveis socials.

Finalment, es recullen les queixes sobre responsabilitat patrimonial. Les queixes rebudes són pel desacord dels ciutadans amb la resposta donada en peticions de responsabilitat patrimonial en diversos serveis com transports o pels danys a persones i vehicles que imputen al mal estat de la via pública.

### 2.3.2.1. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU GENERAL

#### EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

##### EXPEDIENT NÚM. 1072/06

Un ciutadà va presentar una queixa per la manca d'eficàcia en el procediment administratiu seguit per al cessament d'una activitat.

L'1 d'agost del 2005 uns veïns van sol·licitar una inspecció al Districte de l'Eixample per les molèsties que ocasionava el soroll dels aparells de ventilació d'una tintoreria. Arran d'aquesta denúncia es va efectuar una inspecció en què es va comprovar que l'activitat fun-

cionava sense haver passat el control inicial i, a més, tampoc havia legalitzat la instal·lació de l'aire condicionat. Després de proposar el cessament de l'activitat i conferir vista de l'expedient a l'interessat, el 5 de desembre del 2005 es va emetre l'ordre de cessament de l'activitat en 48 hores. L'ordre es va notificar el 6 de febrer del 2006 i el titular va presentar un recurs d'alçada el 8 de febrer del mateix any.

Quan el Districte va respondre a la sol·licitud d'informació de la Síndica de Greuges, el 22 de febrer del 2007, ja havia transcorregut més d'un any des de la interposició del recurs. L'informe posava de manifest que l'expedient estava en tràmit de resolució del recurs per tal de precintat a continuació l'activitat si no es presentava el document de control inicial i es legalitzava l'aparell d'aire condicionat.

En la decisió de la Síndica de Greuges es va valorar que els òrgans responsables municipals no havien estat prou rigorosos en el compliment de la normativa aplicable, ja que no s'havia sancionat l'infractor, ni s'havia executat l'acte administratiu dictat i tampoc s'havia resolt el recurs administratiu presentat més d'un any abans.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

En aquest apartat es repeteixen els temes que ja es valoraven en informes d'anys anteriors. En el resum de l'informe monogràfic sobre *El dret a la bona Administració* ja es comenten les conseqüències d'una actuació administrativa ineficaç o insuficient. Algunes d'aquestes consideracions es concreten en aquest apartat sobre les queixes rebudes i els dictàmens de la Síndica de Greuges realitzats durant el 2007.

### EL SILENCI ADMINISTRATIU I LA MANCA D'IMPULS D'OFICI

Una part de les queixes del 2007 es refereixen al silenci de l'Administració en els procediments. Deixar els ciutadans sense resposta quan fan una demanda o sense argumentacions és causa d'indefensió ja que obliga els interessats a recórrer una decisió el fonament de la qual desconeixen.

Per això, en aquests casos, la Síndica de Greuges ha hagut de recordar a diversos departaments municipals l'obligació que tenen de dictar resolucions expresses en tots els procediments i notificar-les als interessats conforme a allò que està establert en l'article 42 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Com a motiu de queixa, també es repeteix la manca de continuïtat dels expedients que s'inicien arran d'una actuació inspectora, normalment a instància de part.

Cal dir que en iniciar l'estudi de les queixes i sol·licitar informació a l'Administració competent per la falta de resposta o la manca d'impuls procedimental, s'ha comprovat que majoritàriament es tracta de retards ocasionats principalment per la falta de mitjans materials i humans. Aquesta és una apreciació que també transmeten sovint a la Sindicatura de Greuges els responsables municipals i que apunten com a dificultat per a la realització de les tasques que tenen encomanades.

Així, sembla que és necessari fer un esforç per millorar la dotació dels equips tècnics i poder dur a terme de forma adequada les tasques de control i inspecció i el seguiment efectiu d'aquestes activitats. L'Ajuntament ha de garantir que disposa dels mitjans tècnics suficients i que està capacitat per poder gestionar les seves competències de forma eficaç. No n'hi ha prou amb la producció de normes, ni el dictat d'actes administratius, a més és necessari i exigible que l'Ajuntament els porti a la pràctica. El procediment no s'ha d'esgotar quan es dicta l'acte declaratiu i, si no es compleix de forma voluntària, l'Administració està obligada a utilitzar o fer ús de les seves potestats coactives. Aquesta situació de manca d'execució i d'impuls del procediment administratiu, és la que apareix, per exemple, en els procediments iniciats per ciutadans que denuncien manca de conservació dels habitatges que ocupen en règim de lloguer i que consideren que estan sent víctimes d'assetjament, tal com es valora en l'apartat d'habitatge. Altres vegades els que es veuen afectats són els veïns que suporten molèsties ocasionades per activitats, com és l'expedient il·lustratiu descrit en aquest apartat.

En moltes de les queixes analitzades s'ha detectat una manca d'eficàcia per demora en la tramitació ocasionada per insuficiència de mitjans o per manca d'impuls d'ofici. Una resolució tardana és sempre un perjudici afegit; per tant, els instructors dels expedients haurien de tenir present que l'òrgan competent per resoldre, si existeixen elements de judici suficients, hauria d'adoptar d'ofici les mesures provisionals oportunes, a fi d'assegurar l'eficàcia de la resolució en la protecció del bé jurídic de la salut, tal com diu la Llei de règim jurídic i procediment administratiu comú (art. 72),.

### **ÚS INDEGUT DE LES DADES DE CARÀCTER PERSONAL**

Una de les queixes tractades aquest any és la de diversos treballadors municipals que consideraven que s'havia vulnerat la protecció de les seves dades personals. Els treballadors afectats havien rebut publicitat electoral sindical en els seus domicilis particulars i una nota anònima que recomanava l'abstenció al vot.

En la resposta a la Síndica de Greuges, l'Ajuntament va explicar que s'havia constatat que en anteriors processos electorals la propaganda sindical no havia arribat a totes les dependències. Per aquesta raó es va acordar enviar-la als domicilis, i va assegurar que tant la Llei d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques (LORAP) com la Llei orgànica de règim electoral general permeten l'enviament de propaganda electoral als domicilis. També va quedar constància dels sindicats que van recollir el sobre on constaven les dades personals dels treballadors i dels sindicats que no les van utilitzar. Tot i això, no es va arribar a aclarir qui era l'autor de l'anònim.

La Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) estableix que l'autorització per a la cessió de les dades ha de ser expressa, bé a través del dictat d'una norma, bé a través de consentiment dels afectats. Així, no es pot aplicar per analogia el dret de cessió del cens electoral general per a les eleccions generals, autonòmiques i locals, on la cessió està expressament autoritzada per una norma. Però en el cas d'eleccions sindicals, com que no hi ha cap norma sectorial que autoritzi aquesta cessió i no hi havia el consentiment o l'avís previ als afectats, la Síndica de Greuges va entendre que s'havia produït una cessió



indeguda de dades de caràcter personal. D'altra banda, es va considerar que tampoc no es va exercir un control suficient que permetés determinar l'emissor del missatge anònim que van rebre els treballadors.

## RECOMANACIONS

- Proveir l'Ajuntament dels mitjans necessaris perquè pugui impulsar els tràmits i resoldre tots els procediments administratius dins els terminis legals, i assegurar-se del compliment de les ordres de condicionament que es dictin.
- Donar sempre als ciutadans resposta expressa, escrita i motivada a les seves peticions, tal com exigeix l'article 42 de la llei de procediment administratiu comú.

### 2.3.2.2. LA GESTIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS

Una de les queixes significatives és la de les treballadores d'una empresa que presta un servei d'atenció al públic. Les treballadores denunciaven unes condicions laborals que qualificaven com a precàries, i manifestaven patir assetjament laboral per part dels seus responsables. Això havia comportat l'acomiadament en algun cas d'un treballador i la necessitat de resoldre per via judicial els conflictes laborals.

Arran de la demanda de la Síndica de Greuges, el departament afectat de l'Ajuntament va sol·licitar per escrit informació sobre els fets a l'empresa contractada, i va mantenir-hi diverses reunions per contrastar amb la Direcció de l'empresa els fets denunciats per les treballadores i assegurar-se que les condicions laborals eren les adequades. La resposta que va donar l'empresa a totes les qüestions que havien plantejat els treballadors va ser exculpatòria. A partir de la informació facilitada per l'empresa, l'Ajuntament va valorar que les queixes responien a una reivindicació aïllada d'alguns dels treballadors de l'empresa i que les pràctiques laborals del contractista eren les habituals del sector. Malgrat això, l'Ajuntament va manifestar reiteradament a la companyia la seva preocupació per l'aplicació de les millors pràctiques socials i el respecte escrupulós dels drets i les condicions laborals dels treballadors a les empreses que presten serveis per a l'Administració municipal.

La Síndica de Greuges va constatar que, en aquest cas concret, l'Ajuntament, com a titular del servei públic, únicament estava obligat a assegurar que el servei és prestat pel contractista de forma correcta i no té potestat per interferir en les relacions laborals que l'empresa prestadora del servei té amb els seus treballadors, ja que això no estava previst en cap clàusula contractual. Es va valorar de forma positiva la voluntat d'investigar els fets denunciats, però també es va constatar que no s'havia escoltat les treballadores ni s'havia consultat documentació que pogués acreditar els greuges denunciats (sentències judicials, nòmines, etc.). Aquesta documentació hauria estat fonamental per tenir tots els elements necessaris per fer la valoració.

Per això, es va suggerir al servei afectat que la preocupació que tenen perquè les empreses que presten serveis per a l'Ajuntament apliquin les millors pràctiques socials i respectin els



drets i les condicions laborals dels treballadors, la traslladin als plec de condicions particulars i sigui una exigència per als contractistes.

## RECOMANACIÓ

- Tenir en compte els drets i condicions laborals dels treballadors de les empreses que presten serveis per a l'Ajuntament i que aquests figurin en els plec de condicions particulars per a la contractació; i a més que es prevegi la potestat de l'Administració per comprovar-ne l'aplicació.

### 2.3.2.3. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 25/07

---

Una ciutadana va presentar al Districte de l'Eixample una petició d'indemnització per responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament per una caiguda que es va produir de nit com a conseqüència d'un sot al carrer. El Districte va desestimar la seva petició.

En estudi de la queixa es va poder constatar que la desestimació es basava en l'informe de la companyia asseguradora, que no considerava provada la relació causa-efecte perquè afirmava que el sot era visible per als vianants. Però en la revisió de l'expedient també es va poder comprovar que l'informe dels tècnics de manteniment municipals explicava que el carrer estava en mal estat i que posteriorment va ser reparat.

Per aquest motiu, la Síndica de Greuges va estimar la queixa ja que va considerar que el contingut de la resolució municipal es fonamentava únicament en l'informe de la companyia asseguradora, que no reconeix l'existència de nexa causal. En canvi, la constatació del mal estat de la vorera podria donar lloc a una responsabilitat compartida. Per tant, va recomanar la revisió de l'expedient. El Districte va informar que l'expedient no seria revisat.

---

##### EXPEDIENT NÚM. 467/07

---

Una ciutadana va presentar una petició de responsabilitat patrimonial per una caiguda en un escocell. Segons les fotografies que es van adjuntar, l'escocell tenia una fondària de 30 centímetres i estava en mal estat. El Districte de Gràcia va desestimar la petició.

En l'estudi de la queixa es va comprovar que la resolució del Districte es basava en l'informe de Parcs i Jardins, que informava que l'estat de l'escocell era correcte, i en l'informe de l'asseguradora, que afirmava que no existia relació causa-efecte.

Malgrat això, la Síndica de Greuges va estimar la queixa ja que va considerar que la fondària de l'escocell va agreujar les conseqüències de la caiguda, que no haurien resultat tan greus si la seva profunditat hagués estat la normal. Per tant, es tractava d'un supòsit en

què hi havia una concurrència de culpes de la interessada i de l'Administració municipal, cosa que aconsellava la revisió de l'expedient. Des del Districte es va informar que l'expedient no seria revisat.

---

#### **EXPEDIENT NÚM. 359/07**

---

Un ciutadà va presentar una queixa perquè el seu vehicle va ser retirat pel servei de grua i en anar a recollir-lo al dipòsit no el va poder engegar i va necessitar una grua d'assistència per poder-lo retirar. Va presentar per escrit una petició de responsabilitat patrimonial, que, verbalment, va ser desestimada.

En estudi de la queixa es va comprovar que la reclamació de l'interessat era incompleta.

Tot i això, es va considerar que els responsables del departament tenen l'obligació d'informar els usuaris, per escrit, dels mitjans de què disposen per canalitzar les seves expectatives de dret. Per això, la Síndica de Greuges va recomanar que es revisés l'expedient i es traslladés a la companyia d'assegurances per tal de poder fer la valoració corresponent. Barcelona Serveis Municipals va comunicar que acceptava la decisió i que tramitaria l'expedient a la companyia asseguradora. Posteriorment, l'interessat va ser indemnitzat per l'import dels danys soferts.

### **VALORACIÓ DE LES QUEIXES**

Una obligació de l'Administració municipal és el manteniment de les vies públiques i dels serveis en bon estat i amb un estàndard de seguretat acceptable. Per això, quan es fan les resolucions municipals dels expedients de responsabilitat patrimonial, aquestes s'haurien de fonamentar en els informes dels serveis tècnics responsables. En canvi, el més habitual és fonamentar la resolució únicament en l'informe de la companyia d'assegurances, que habitualment utilitza com a argument la manca de relació causa-efecte entre el dany causat i l'element de la via pública en mal estat.

Les resolucions de responsabilitat patrimonial basades en els informes dels serveis tècnics municipals poden apreciar millor fets objectius com són el mal estat d'una vorera, un sot al carrer o l'excessiva profunditat d'un escocell. Amb aquestes dades es pot valorar el risc inherent que aquestes anomalies representen per als ciutadans o per als vehicles.

Certament, la conducta dels ciutadans o una suposada negligència poden ser una part de la causa del dany o de l'accident, i llavors la causa no només es pot imputar a l'Administració. Però analitzar la situació amb objectivitat i amb les dades sobre l'estat dels elements que han concorregut en l'accident pot donar lloc a una modulació o compensació en la indemnització. Com ja s'ha recomanat en informes d'anys anteriors, valorar aquesta concurrència de culpes pot motivar un repartiment en la càrrega de la indemnització. A més, la jurisprudència actual ja no exigeix la causalitat exclusiva i directa, i accepta aquesta concurrència o la causalitat indirecta com a element per a una ponderació de l'eventual indemnització. Aquesta pràctica, no l'apliquen habitualment les companyies asseguradores.

Així es constata en els expedients citats, malgrat la negativa dels serveis afectats per revisar-los, en un cas al·legant motius procedimentals i en l'altre cas per considerar que es tractava d'un acte ferm que obria la via al recurs contenciós. Però en tots dos casos era possible establir un cert nexa entre l'actuació administrativa i el dany ocasionat i de concurrència de culpes que propiciés un repartiment de l'assumpció dels danys ocasionats. Prova d'això es que el sot del primer expedient després va ser reparat i que els escocells del segon expedient després es van anivellar i actualment està en estudi recobrir-los. Per això, des de la Sindicatura de Greuges no es va qüestionar la tramitació del procediment sinó que es va proposar una revisió de l'expedient a fi de valorar una modulació o compensació dels danys.

## RECOMANACIÓ

- En els procediments de responsabilitat patrimonial cal obtenir els informes necessaris i practicar les proves pertinents per aconseguir dades objectives que permetin fer una avaluació objectiva de la situació amb independència de l'informe de les companyies asseguradores.

### 2.3.2.4. EL PROCEDIMENT SANCIONADOR

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 604/07

---

Un ciutadà de seixanta anys d'edat va presentar una queixa per haver estat denunciat per la intervenció de TMB per viatjar sense bitllet. Va al·legar que ell no havia viatjat en metro el dia de la infracció i que la seva personalitat hauria estat suplantada per una altra persona, ja que li havien sostret la cartera amb una fotocòpia del DNI el dia anterior als fets, fet que, per manca de temps, no va denunciar a la policia fins a la tarda del mateix dia de la intervenció de TMB.

L'interessat va al·legar davant l'Administració de transports haver efectuat la denúncia per furt de la documentació si bé a l'hora concreta de la denúncia era en el seu domicili de Barcelona. Les al·legacions van ser desestimades i va pagar la "percepció mínima" de 40 euros exigida (l'import, en cas d'haver estat abonat quan va ser interceptat hauria estat de 20 euros).

Posteriorment va acudir a la Síndica de Greuges al·legant indefensió. Va manifestar que no tenia més proves per demostrar la seva innocència. La Síndica de Greuges va demanar còpia de l'expedient instruït, i TMB va enviar un informe en què deia que no va acceptar les al·legacions fetes per aquest ciutadà per falta de consistència, ja que per fer la denúncia es comprova l'original del DNI, però TMB no va aportar la documentació completa que li demanava la Síndica de Greuges.

La Síndica de Greuges va entendre que s'hauria d'haver arxivat el cas per manca de prova suficient ja que la presumpció de certesa de la comprovació d'identitat quedava mitigada pel fet acreditat de la sostracció de la documentació de l'interessat denunciada davant els Mossos d'Esquadra (que és un fet del qual tampoc no es pot dubtar ja que la seva falsedat

constituïria delictes). I perquè és més prudent, i més segur per a tots els ciutadans, que es deixi sense sanció una situació dubtosa que sancionar un presumpte innocent.

---

#### EXPEDIENT NÚM. 832/07

---

Un ciutadà va manifestar que des del Districte de Sants-Montjuïc s'havia instruït un procediment sancionador amb motiu de les molèsties que ocasionaven els lladrucs del seu gos. Aquest procediment sancionador es va iniciar arran de la denúncia d'una veïna, cosa que va comportar la visita d'un agent de la Guàrdia Urbana en el seu domicili per constatar els fets.

Les al·legacions que va presentar van ser desestimades sota la fonamentació que “la simple negació de l'autoria dels fets denunciats, sense l'aportació de proves, no pot eximir-lo de la seva responsabilitat”. També, la resolució informa que en l'expedient sancionador consta l'informe de ratificació dels fets per part de l'agent sancionador.

Segons va relatar l'interessat, l'animal va bordar únicament quan va sentir la trucada a la porta, però no borda si no hi ha un motiu com aquest, per tant no podia pertorbar el descans dels veïns, tal com denunciava la seva veïna, amb qui, segons va manifestar, no tenia una bona relació. També va aportar una llista de signatures de vint-i-tres veïns, dels vint-i-sis que ocupen l'immoble, en què afirmen que l'animal no ocasiona molèsties.

No obstant això, l'agent de la Guàrdia Urbana que va comparèixer en el domicili de la denunciada va manifestar que durant l'estada dels agents en el domicili de la veïna denunciada, a les 4 hores de la tarda, van escoltar el gos bordant en diverses ocasions de manera intensa i molt molesta. A resultes del procediment instruït es va aplicar una sanció de 150 euros al propietari del gos per “pertorbar veïns amb soroll d'animal domèstic”.

Atenent a les al·legacions presentades, la Síndica va recomanar la revisió de l'expedient.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

L'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració és una de les causes més freqüents de queixa a la Síndica de Greuges. En les queixes rebudes es qüestiona freqüentment l'objectivitat en l'exercici sancionador, la motivació i l'equitat en la imposició de les multes. També de vegades s'al·lega la indefensió per defectes d'instrucció i notificació. És una potestat municipal en què l'Administració, a més de ser justa i vetllar per l'interès general, hauria de demostrar-ho en tots i cada un dels procediments que instrueix contra un ciutadà: l'exercici de l'autoritat ha de ser convincent, fins i tot per a l'infractor.

En general, en les sancions per infraccions administratives es detecten quatre problemes freqüents: la tipificació dels fets, la pràctica de la prova, la ponderació de la quantia de la sanció aplicada i la forma de notificació.

La tipificació de les sancions, sense valorar les grans diferències entre ordenances, s'ha de fer en funció d'un bé jurídic a protegir, i per protegir-lo l'Administració ha d'actuar de forma proporcionada a les finalitats que la justifiquen (Dret a una bona Administració, EAC 2006).

La pràctica de la prova és la part més transcendental de l'activitat instructora d'un expedient sancionador. En aquesta fase l'Ajuntament, a través de l'instructor assignat, s'ha de formar criteri de la realitat dels fets i de les circumstàncies concurrents que modulen la conducta sancionable. Perquè el ciutadà pugui arribar a admetre la justícia de la sanció ha de sentir-se respectat en els seus drets procedimentals, i l'instructor ha d'acreditar que respecta les garanties constitucionals sense imposar la presumpció de certesa del funcionari per sobre de la d'innocència de l'interessat quan hi ha possibilitat de practicar altres mitjans de prova material. El procediment té un vessant preventiu i exemplificador general que no s'ha d'obviar amb autoritarismes ni generar victimismes.

Un exemple és l'expedient citat sobre la multa per viatjar sense títol de transport. Són moltes les hipòtesis que es poden fer entorn d'aquest cas que en aparença és de mínima importància, però en què està en joc la necessitat de preservar un cert ordre públic en els transports i la presumpció de veracitat per part de l'autoritat municipal, i per altra banda els drets a l'honor i la presumpció d'innocència del denunciat i en general la seguretat jurídica de tothom.

Pel que fa la quantia de les sancions aplicades la potestat sancionadora s'ha d'exercir tenint present la norma de la Llei 30/1992, que estableix que la sanció no ha de ser inferior al benefici de l'infractor, però també que "en la determinació normativa del règim sancionador, així com en la imposició de sancions s'haurà de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada, considerant-se especialment els criteris següents per a la graduació de la sanció a aplicar: a) existència d'intencionalitat o reiteració, b) la naturalesa dels perjudicis causats, i c) la reincidència, per comissió en el termini d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa".

En les queixes rebudes és massa habitual que aquestes circumstàncies no es valorin durant la instrucció i s'apliquin taules normalitzades sense considerar el factor humà. Un exemple apareix en l'apart del medi ambient, quan un ciutadà havia estat sancionat amb un import equivalent a dues setmanes del seu salari pel simple fet d'agafar unes fruites sense valor material d'un arbre municipal. També apareix en l'expedient citat sobre una multa de 150 euros per soroll d'un gos sense cap raonament entorn de la quantia. No es pot discutir el fet que el gos bordés de forma molesta, però en la sanció imposada no va es ponderar adequadament l'hora del fet constatat, els diversos parers sobre la intensitat de la molèstia o que no constin antecedents de queixa en els cinc anys que el gos era en aquell domicili.

Les multes que s'imposen sense discriminar la gravetat dels fets, o la capacitat econòmica d'una persona, no són ni més justes ni més efectives. I això s'hauria de tenir present tant en la instrucció dels expedients com en la redacció de les ordenances. Per exemple, els processos penals imposen les multes fixant dies de sou.

Un altre aspecte a considerar és que els recursos d'alçada han de ser veritables alçades, en què l'autoritat superior revisa el que ha fet la inferior a la llum de les al·legacions del recurrent, i si és just ho esmena sense forçar l'interessat a acudir a un costós procés judicial.

Les notificacions són un problema que presenten els ciutadans amb certa freqüència. Quan per una raó o una altra no es pot notificar la resolució administrativa en el domicili de l'in-

teressat, això obliga que aquesta sigui publicada en el butlletí oficial, precisament per oficialitzar l'acte administratiu. En moltes ocasions les al·legacions de manca de notificació resulten ser excuses formals per tractar d'evadir la responsabilitat, però, en altres ocasions no és així. Hi ha ciutadans que haurien pagat una multa en període voluntari però que no reben notícia d'aquesta fins que s'inicia la via executiva. Un cas freqüent en persones que passen moltes hores fora del seu domicili i que no són localitzats per entregar-los la notificació. Per donar un pas més en favor d'aquests ciutadans caldria estudiar la possibilitat d'intentar comunicar-los la sanció per correu ordinari no certificat a efectes informatius simultàniament al lliurament al butlletí oficial. En aquest cas el ciutadà disposat a abonar la sanció podria tenir una nova oportunitat de rebre la notificació ja que l'efectivitat d'una publicació a butlletí oficial per informar un ciutadà és a la pràctica gairebé nul·la.

## RECOMANACIONS

- En els procediments sancionadors cal procurar que s'apliquin de forma personalitzada les circumstàncies atenuants i agreujants, ponderant les circumstàncies concurrents, a l'objecte d'assolir la necessària i deguda proporcionalitat entre els fets imputats i la sanció imposada.
- Estudiar la possibilitat d'enviar per correu ordinari còpia de les notificacions que no s'han pogut entregar en el domicili simultàniament al seu lliurament al diari oficial.

## 2.3. ADMINISTRACIÓ GENERAL

### 2.3.3. ACTIVITAT ECONÒMICA, LLICÈNCIES I TRIBUTS

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

El dret fonamental del ciutadà en relació amb l'activitat econòmica està establert en l'article 38 de la Constitució espanyola, que reconeix la llibertat d'empresa dins el marc de l'economia de mercat. Als poders públics els mana garantir i protegir aquesta llibertat, d'acord amb les exigències de l'economia general i, si escau, de la planificació.

D'altra banda, la Constitució (art. 31) diu que tothom ha de contribuir al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just, inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat, que en cap cas no tindrà abast confiscador. També recull que la despesa pública ha de comportar una assignació equitativa dels recursos públics, que la seva programació i execució ha de respondre als criteris d'eficiència i economia, i que només es poden establir prestacions personals o patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei. Això són drets fonamentals per als ciutadans.

Un del fonaments constitucionals del sistema tributari es troba en la redistribució de la renda. Sobre això el nou Estatut de Catalunya del 2006 ens recorda que “els poders públics han de promoure una distribució de la renda personal i territorial més equitativa en el marc d'un sistema català de benestar”.

D'altra banda, també és un dret dels ciutadans l'assoliment per la ciutat dels objectius marcats amb la signatura de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat:

a) Establir els pressupostos de manera que les previsions dels ingressos i les despeses puguin fer efectius els drets enunciat en aquesta Carta, podent implantar a aquest efecte un sistema de “pressupost participatiu”. La comunitat de ciutadans i ciutadanes, organitzada en assemblees de barris o sectors o fins i tot en associacions, podrà d'aquesta manera expressar la seva opinió sobre el finançament de les mesures necessàries per a la realització d'aquests drets.

b) Compromís, en nom del respecte de la igualtat de tots els ciutadans i les ciutadanes davant les càrregues públiques, de no permetre que els àmbits o les activitats de la seva competència escapin a la legalitat en matèria social, fiscal, ambiental o de qualsevol altre ordre.

L'Estatut de Catalunya ratifica que correspon als governs locals, en el marc que estableix la normativa reguladora del sistema tributari local, la competència per gestionar, recaptar i inspeccionar llurs tributs, sens perjudici que la puguin delegar a la Generalitat i que puguin participar en

l'Agència Tributària de Catalunya.

En matèria d'activitat econòmica, la legislació de règim local estableix que els ens locals poden intervenir en l'activitat dels ciutadans per mitjà de submissió a llicència i actes de control preventiu. L'activitat d'intervenció s'ha d'ajustar als principis de legalitat, igualtat, proporcionalitat i congruència amb els motius i els fins que justifiquen la potestat i el respecte a la llibertat individual. En l'àmbit local, els ens locals poden intervenir en aquestes activitats per mitjà d'un règim reglamentat d'autorització administrativa. Per atorgar les autoritzacions s'han de respectar, en tots els casos, els principis de lliure concurrència i d'igualtat. L'autorització s'ha de resoldre en el termini de tres mesos des de la sol·licitud, i la manca de resolució dins aquest termini produeix efectes desestimatoris.

Segons l'Ordenança d'intervenció integral de l'administració ambiental de Barcelona, l'atorgament de llicències d'autorització ambiental permet desenvolupar l'activitat comercial o industrial a la ciutat. La concessió de la llicència autoritza la instal·lació d'una activitat, però no pot iniciar-se l'activitat sense el control inicial per part d'una entitat ambiental de control (EAC). La resta de llicències, que són la majoria a Barcelona, només estan subjectes al règim de comunicació prèvia. Així doncs, són de competència municipal les llicències recollides en els annexos 2 i 3 de l'Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció integral de l'administració ambiental de Barcelona, és a dir, les llicències ambientals i les d'obertura d'establiments.

D'altra banda, en matèria tributària, correspon a l'Ajuntament la gestió i recaptació dels impostos, tributs i taxes que recullen les ordenances fiscals, tramitats d'acord amb la normativa tributària vigent, especialment la Llei general tributària i la Llei reguladora d'hisendes locals. La seva tramitació ha de ser objecte d'una informació clara i entenedora.

La Llei general tributària, la Llei d'hisendes locals i les ordenances fiscals determinen en el seu articulat uns principis bàsics d'actuació, com són: l'obligada determinació del domicili fiscal o lloc de localització del tributari en les seves relacions amb l'Administració; les prescripcions; l'obligació del ciutadà de comunicar el canvi de domicili fiscal; la necessitat de tramitar ràpidament els expedients de devolució d'ingressos indeguts; el rigor en la notificació, atès que qualsevol error pot motivar la indefensió del ciutadà, i l'obligació de resoldre les al·legacions i els recursos.

L'Administració municipal de Barcelona disposa d'un Consell Tributari, que assessora i dictamina en matèria de gestió, recaptació i inspecció dels ingressos de dret públic.



## LES QUEIXES

Activitat econòmica, llicències i tributs	Nombre de queixes
Llicències d'activitat	25
Tributs	31
Activitat econòmica	27
<b>Total</b>	<b>83</b>

En l'apartat d'activitat econòmica llicències i tributs, la Síndica de Greuges ha rebut 83 queixes.

En total s'han resolt 79 (75 de l'any 2007 i 4 de l'any 2006), Queden pendents de resoldre 8 expedients de l'any 2007 i 3 de l'any 2006.

Les queixes sobre activitat econòmica i llicències es refereixen a la revisió de les llicències, el desacord dels veïns amb l'activitat que s'exerceix al seu immoble o les molèsties que ocasiona el funcionament d'alguna activitat, també es refereixen a incompliments d'una ordre de cessament d'activitats o la manca d'actuació municipal, el desacord amb la concessió de llicències d'activitat, com la venda de productes pirotècnics, o la disconformitat amb l'autorització per a la instal·lació d'antenes de telefonia mòbil.

En matèria de tributs la majoria de queixes són sobre l'impost de béns immobles, l'impost de vehicles de tracció mecànica, l'IBI, les plusvàlues, el preu públic de recollida d'escombraries, la possibilitat de fraccionament del deute tributari i taxes per gual, entre d'altres.

### 2.3.3.1. LLICÈNCIES D'ACTIVITAT

#### EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

##### EXPEDIENT NÚM. 369/07

L'AMPA d'una escola municipal va presentar una queixa en què manifestava el seu desacord amb l'autorització municipal per instal·lar una antena de telefonia mòbil al costat del centre educatiu. Al·legaven que no se'ls havia tingut en compte en el procés participatiu previ a l'autorització de l'antena, que aquesta no estava ubicada al lloc assenyalat en el plànol presentat a l'Ajuntament i que les distàncies de seguretat respecte dels centres escolars no es complien. Aquesta preocupació es veia accentuada pel fet que hi ha alumnes que porten aparells auditius que es podien veure afectats per aquestes radiacions.

L'informe municipal que va rebre la Síndica de Greuges exposava que les llicències no es van sotmetre al tràmit d'informació veïnal atès que l'OMAIIAA, Ordenança municipal d'activitats i intervenció integral de l'administració ambiental, a l'efecte de la informació veïnal, considera "persones afectades" els propietaris, posseïdors i arrendataris d'immobles confrontants amb l'emplaçament de l'activitat projectada, i que, en aquest cas, no n'hi havia perquè l'emplaçament és un parc.

Pel que fa a les altres causes al·legades en la queixa, s'informava que, quan es va disposar de la preceptiva llicència, la Ponència Ambiental Municipal va avaluar el control inicial aportat per ambdues entitats ambientals de control. El 29 de març del 2007, l'Ajuntament va informar desfavorablement indicant a les operadores de l'antena una sèrie de deficiències que havien de corregir amb caràcter previ a l'inici de l'activitat. Actualment, malgrat que les deficiències s'han corregit, les antenes no estan emetent i s'està estudiant el possible trasllat d'una d'elles.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

Una normativa exigent demana recursos i mitjans per fer-la complir i assegurar-ne el control posterior a l'inici de l'activitat. És difícil que l'Ajuntament pugui revisar-ne el compliment si no es disposen de suficients recursos tècnics i humans.

En les queixes recollides sobre llicències d'activitat es constata lentitud, manca d'agilitat i inactivitat municipal davant els incompliments de les normatives. Això es tradueix en tolerància davant les activitats sense llicència, activitats que funcionen amb llicències però sense la comprovació administrativa prèvia, activitats que excedeixen dels termes de la llicència atorgada i davant les quals no s'obren expedients sancionadors ni s'imposen mesures correctores. Tots aquest casos són aspectes molt presents en les queixes dels ciutadans que arriben a la Síndica de Greuges.

Algunes de les queixes es poden tractar des de la perspectiva de l'incompliment del nivell de soroll establert en la normativa i les molèsties que això ocasiona, bàsicament en establiments de pública concurrència. Com es constata en l'apartat de contaminació sonora, quan la resposta administrativa es perllonga excessivament es multipliquen els efectes de les molèsties i el problema al qual es veuen sotmesos els veïns. En aquests casos, les mesures cautelars s'utilitzen de forma escassa, per la qual cosa els veïns han d'esperar fins a la finalització de procediments llargs i complexos, que encara es compliquen més amb l'oposició del titular de l'establiment.

S'han de remarcar els problemes que ocasiona la convivència entre els veïns i els que exerceixen les activitats no ajustades a la normativa. Això afecta la intimitat personal i familiar, la protecció de la salut, el dret a un medi ambient adequat i a un habitatge digne, entre d'altres; tots ells drets fonamentals pels quals ha de vetllar l'Administració. És imprescindible una resposta més àgil i eficaç de l'Ajuntament que empari els ciutadans que es troben sotmesos a aquests perjudicis. També en aquests casos la via judicial no acostuma a ser una solució per resoldre en un termini raonable la causa del problema. Alhora, la jurisprudència protegeix aquests drets cada cop amb més contundència, fins i tot declarant la responsabilitat patrimonial de l'Administració amb motiu de la inactivitat.

Hi ha altres activitats que més que ocasionar molèsties als veïns que les tenen a prop dels seus habitatges, generen inquietuds per altres motius. És el cas dels establiments de venda de productes pirotècnics o la instal·lació d'antenes de telefonia mòbil.

## ESTABLIMENTS DE PRODUCTES PIROTÈCNICS

En les queixes que ha rebut la Síndica de Greuges sobre els establiments de venda de productes pirotècnics, s'ha pogut comprovar que l'Ajuntament ha estat rigorós en l'exigència dels requisits legals als titulars de l'activitat. Els locals destinats a aquesta activitat han de sotmetre's al compliment d'una estricta normativa que garanteix la seguretat dels veïns. Però, tot i això, es manté la desconfiança i la percepció de risc entre els veïns que tenen al seu immoble un establiment pirotècnic.

Arran d'aquestes queixes es va consultar la normativa vigent en altres municipis propers a Barcelona. A través d'ordenances municipals, altres municipis regulen les condicions d'ubicació dels establiments, tant permanents com provisionals, de venda de productes pirotècnics, i fixen distàncies mínimes entre aquests i els edificis d'habitatges, d'activitats sanitàries, docents i d'altres que es consideren sensibles. Per això, i en consideració a la potestat municipal de planificació del seu territori, la Síndica de Greuges va recomanar a l'Ajuntament que estudiés la possibilitat d'una regulació en el mateix sentit. La resposta municipal a aquesta recomanació no va considerar necessària aquesta regulació i apel·la a la correcta aplicació de les disposicions legals en l'atorgament de llicències a aquest tipus d'activitats.

No es pot dubtar de l'estricta normativa que regula les condicions d'aquests establiments i l'exigència en el seu compliment. Alhora, aquests establiments tenen limitada la quantitat de material a emmagatzemar per tal que l'activitat no sigui perillosa. Però, tot i això, en l'estudi de les queixes dels veïns es va saber que difícilment es realitzen controls sobre el compliment d'aquesta limitació, i és precisament l'emmagatzematge de material pirotècnic en edificis d'habitatges el que genera més inquietud entre els veïns. De fet, és difícil que l'Administració sàpiga en cada moment quina quantitat de productes s'acumulen en un local d'aquest tipus i el seu estat. També és una pràctica habitual en aquest sector que els establiments estiguin oberts al públic uns pocs dies a l'any, i que la resta de l'any facin bàsicament funcions de magatzem.

Per aquest motiu es va recomanar a l'Ajuntament que regulés l'ordenació territorial dels establiments de pirotècnia i que es potenciés un major control del compliment de les limitacions de l'emmagatzematge de productes, així com d'altres condicions imposades per la normativa. D'altra banda, seguint el model d'altres municipis, seria pertinent que aquestes activitats no es poguessin ubicar en edificis d'habitatges.

## RECOMANACIÓ

- Revisar l'ordenació territorial dels establiments de pirotècnia i potenciar un major control del compliment de les limitacions de l'emmagatzematge de productes.

## ANTENES DE TELEFONIA

Una activitat que crea inquietud entre alguns ciutadans és la instal·lació d'antenes de telefonia mòbil per la incertesa sobre la incidència que poden tenir per a la salut aquests tipus d'instal·lacions. El dret a la vida i a la integritat física, regulat en l'article 15 de la Consti-

tució, es relaciona de forma directa amb el dret també constitucional que tots tenim a un medi ambient adequat. Però, en aquest cas, no hi ha consens entre els científics sobre l'afectació per a la salut que poden tenir les antenes de telefonia. Però, en canvi, hi ha una inquietud social i alguns ciutadans tenen una percepció de risc.

L'actuació municipal en la concessió de llicències és reglada, i, per tant, en les queixes rebudes sobre aquesta qüestió, la intervenció de la Síndica de Greuges únicament pot supervisar si s'han aplicat correctament les disposicions vigents i si s'ha fet ús de les potestats administratives. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, la normativa municipal que regula aquesta matèria és més estricta i restrictiva que la mateixa normativa estatal o autonòmica. Aquesta regulació fins i tot va ser motiu d'un recurs interposat per Telefónica de España contra l'Ordenança d'instal·lació d'antenes del municipi de Barcelona, i que va resoldre el Tribunal Suprem en la seva sentència de 18 de juny del 2001. En aquesta sentència es reconeix que la competència estatal en relació amb les telecomunicacions no exclou la del municipi per atendre els interessos derivats de la seva competència en matèria urbanística. Per tant, els ajuntaments poden, en el planejament urbanístic, establir condicions per a les noves xarxes de telecomunicacions i considerar exigències i requisits per a la realització de les instal·lacions, a través d'ordenances o reglaments.

En el cas descrit sobre l'escola municipal després d'estudiar la documentació i les disposicions aplicables, la Síndica de Greuges va valorar que en la tramitació, concessió i suspensió de les llicències per a la instal·lació de les dues antenes, el Sector d'Urbanisme i Infraestructures es va ajustar a les determinacions legals. En canvi, pel que fa a la participació dels ciutadans, va valorar que en consideració a la inquietud social generada per la incertesa de les conseqüències sanitàries que poden tenir aquests tipus d'instal·lacions, s'havia d'haver donat una interpretació més àmplia de l'OMAIIAA. Es podria haver donat compliment al tràmit d'informació veïnal amb una aplicació més flexible de l'Ordenança i entendre que, per la proximitat del centre escolar amb la instal·lació, la comunitat escolar també podia tenir consideració de "persones afectades". La controvèrsia sobre les repercussions a la salut aconsella que en aquests casos el procés sigui tan participatiu i transparent com sigui possible a fi d'evitar que es creï desconfiança entre els ciutadans afectats.

Per tot això, la Síndica de Greuges va recomanar que, amb caràcter general, en aquests procediments, a més de respectar la legalitat, s'articulin fórmules que permetin una àmplia informació a tots aquells que es puguin veure més directament afectats, així com que permetin la seva participació, per tal d'oferir el màxim de transparència al ciutadà.

L'Ajuntament té competències per regular la instal·lació d'antenes i per planificar-les. A més, haver d'assegurar la suficient cobertura en tot el territori de la ciutat implica que s'hagin d'instal·lar en espais qualificats urbanísticament de densificació urbana. Però en l'atorgament d'aquestes llicències, l'Ajuntament ha de respectar especialment el dret d'informació i participació dels ciutadans afectats i ha de ser el màxim de transparent en tot el procés. Alhora, aquests processos també poden ser una bona ocasió perquè l'Ajuntament informi els ciutadans de les dades reals i avalades científicament i del que indiquen els estudis sobre com poden afectar la salut de les persones les instal·lacions d'antenes de telefonia.

## RECOMANACIÓ

- Respectar especialment el dret d'informació i participació dels ciutadans afectats per les instal·lacions d'antenes de telefonia mòbil. Incidir especialment en la informació contrastada que hi ha sobre els efectes que tenen aquestes instal·lacions en la salut de les persones.

### 2.3.3.2. TRIBUTS

#### EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

##### EXPEDIENT NÚM. 209/07

---

Una ciutadana, en representació d'una empresa de serveis, es va mostrar disconforme amb el cobrament de l'impost d'activitats econòmiques ja que l'empresa no arriba al mínim de xifra de negocis exigint.

En l'estudi de la queixa es va comprovar que l'empresa de serveis no va notificar a l'Agència Estatal de l'Administració Tributaria la xifra de negocis, i, per tant, l'Institut Municipal d'Hisenda va aplicar el coeficient corresponent a "sense xifra de negocis" més la bonificació del 50 % corresponent als primers cinc anys des de l'inici de l'exercici de l'activitat.

La Síndica de Greuges va desestimar la queixa ja que va considerar que l'actuació de l'Institut Municipal d'Hisenda havia estat correcta.

#### VALORACIÓ DE LES QUEIXES

En aquesta matèria la Sindicatura de Greuges supervisa si el tràmits de procediment s'han seguit correctament, però no entra en l'anàlisi de l'aplicació o la interpretació concreta de la normativa tributària ja que això és una competència assignada al Consell Tributari. Així, només s'han fet dictàmens sobre aquest tema quan afectaven el procediment, com errors en l'adreça de cobrament o en l'aplicació del dret a determinades bonificacions.

En tancar aquest informe s'està pendent de rebre la resposta municipal per valorar dues queixes sobre el cobrament de la recollida de residus. Són dues queixes de dos treballadors autònoms que realitzen la seva tasca professional en el seu domicili en una feina que no genera cap tipus de residus. Per això, demanen que no se'ls apliqui la taxa del servei de recollida de residus com a professionals, a més de la que ja aporten per aquest servei com a propietaris dels seu domicili.

## 2.3. ADMINISTRACIÓ GENERAL

### 2.3.4. FUNCIÓ PÚBLICA

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I OBLIGACIONS

L'article 23.2 de la CE atorga el dret als ciutadans per accedir a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i de capacitat. L'article 103.3 del mateix text constitucional, quan regula la funció pública, opta per un règim estatutari i reserva a l'Estat les bases d'aquest règim per als funcionaris de totes les administracions públiques. També reserva a la Llei la regulació de l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat, les peculiaritats de l'exercici del dret de sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions.

Després de vint-i-nou anys d'aquest mandat constitucional s'ha promulgat la Llei 7/2007 de l'estatut bàsic de l'empleat públic. Aquest estatut estableix els principis generals aplicables al conjunt de les relacions d'ocupació pública, i comença pel de servei als ciutadans i a l'interès general, ja que la finalitat primordial de qualsevol reforma en aquesta matèria ha de ser millorar la qualitat dels serveis que el ciutadà rep de l'Administració. Conté el que és comú al conjunt dels funcionaris de totes les administracions públiques, més les normes legals específiques aplicables al personal laboral al seu servei. Parteix del principi constitucional que el règim general de l'ocupació pública al nostre país és el funcionarial, i reconeix i integra l'evidència del paper creixent que en el conjunt d'administracions públiques està tenint la contractació de personal conforme a la legislació laboral per a l'exercici de determinades tasques. No obstant això, subsisteixen múltiples normes, fins i tot algunes preconstitucionals, dins aquest nou marc, tant de rang legal com reglamentari, i estatal i autonòmic.

En el marc de les bases contingudes en la normativa estatal, i en exercici de les competències fixades pels estatuts d'autonomia, les comunitats autònomes han dictat les seves pròpies normes en matèria de funció pública. A Catalunya regeix el Decret legislatiu 1/1997, que té per objecte l'ordenació i regulació de la funció pública de l'Administració de la Generalitat i s'estén, també, a tot el personal funcionari al servei de corporacions locals situades en territori de Catalunya. Aquesta normativa autonòmica deriva nombrosos aspectes per a la seva regulació per via reglamentària. Això dona lloc, entre altres qüestions, al Decret 214/1990, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, que recull les peculiaritats del règim local.

Especial interès per al personal té la Llei 8/2006, del Parlament de Catalunya, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal

al servei de les administracions públiques de Catalunya.

Finalment, s'ha de fer esment al Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, RD 1/1995, com a norma que regula complementàriament la relació jurídica professional dels treballadors de les administracions públiques en règim laboral.

D'altra banda cal fer esment a l'Estatut d'autonomia del 2006 ja que, pel que fa als drets lingüístics en relació amb els serveis públics, diu: Totes les persones tenen dret a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en llur condició d'usuàries o consumidores de béns, productes i serveis. Les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic a Catalunya estan subjectes al deure de disponibilitat lingüística en els termes que estableixen les lleis.

L'Estatut d'autonomia estableix en el seu article 136 que correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, i respectant el principi d'autonomia local:

- La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant les competències estatals per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

Pel que fa a la normativa pròpia municipal, la Carta Municipal de 30 de desembre recull, com a atribució de l'alcalde, l'exercici de la direcció superior de tot el personal de l'Ajuntament de Barcelona. El mateix document normatiu regula el règim del personal municipal.

Fruit de la negociació col·lectiva, es regulen les condicions de treball del personal al servei de l'Ajuntament de Barcelona per al període 2004-2007 a través de:

- L'Acord de condicions de treball per al personal funcionari (Gasetta Municipal de 27 de juny del 2005).
- El Conveni col·lectiu de treball per al personal laboral 2004-2007 (Gasetta Municipal de 27 de juny del 2005).

D'altra banda, de conformitat amb allò que disposa el Reglament del personal al servei de les entitats locals, aprovat pel Decret 214/1990, de 30 de juliol, l'Ajuntament de Barcelona ha d'aprovar anualment la seva planilla de treballadors i la relació de llocs de treball. Aquests documents integraran el pressupost.



## LES QUEIXES

Funció Pública	Nombre de queixes
<b>Total</b>	<b>16</b>

En l'apartat de funció pública la Síndica de Greuges ha rebut 16 queixes.

En total s'han resolt 14 queixes (11 de l'any 2007 i 3 de l'any 2006). Queden pendents de resoldre 5 expedients.

Les queixes han estat referides a les condicions de treball, a la disconformitat amb el procediment seguit per tal de reassignar un lloc de treball a un professor municipal, la manca d'informació als representants sindicals, la utilització de la llengua castellana en un procés de selecció de personal, una presumpta actuació discriminatòria d'un treballador municipal, la pèrdua de documentació presentada per participar en un concurs de provisió de llocs de treball, manca de personal en els serveis socials o la queixa per la discriminació que poden comportar les jornades simplificades per als treballadors municipals.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

A diferència d'altres anys, aquest any han destacat per importància de contingut les queixes que s'han exposat de forma col·lectiva davant les reclamacions de situacions individuals dels treballadors municipals.

Entre les reclamacions col·lectives hi ha la plantejada per un grup de treballadors dels serveis socials. Segons aquesta queixa, les llargues llistes d'espera als centres de serveis socials estarien motivades per la insuficiència de plantilla i la manca de cobertura o d'agilitat en les substitucions de les baixes de personal. La Síndica de Greuges va admetre a tràmit la queixa en tant que afectava tant els usuaris del servei públic com les condicions de treball del personal.

La Sindicatura va sol·licitar informació a l'Ajuntament per tal de poder comprovar si s'estaven complint les ràtios elaborades pel mateix Ajuntament, i estudiar quins eren els procediments de substitucions de baixes. La petició d'informació es va efectuar el mes de febrer, i la resposta va ser emesa a finals de desembre. El contingut d'aquesta queixa es tracta en l'apartat de serveis socials.

També s'ha de destacar la queixa presentada per un grup de més de quatre-cents treballadors municipals amb jornada simplificada. Segons els promotors de la queixa, l'Ajuntament els dispensava un tracte discriminatori respecte dels treballadors amb jornades completes: no percebien el plus d'ajut a la manutenció i el seu dret a la mobilitat quedava disminuït, ja que els concursos de provisió de llocs de treball que promovia l'Ajuntament preveïen una jornada completa.

Des de la Sindicatura de Greuges es va estudiar el contingut de la queixa i, en relació amb el plus d'ajut a la manutenció per als treballadors, no es va pronunciar, ja que l'assumpte



s'havia portat als tribunals i ja s'havia dictat una sentència que desestimava la demanda interposada pels treballadors. Sobre la manca de mobilitat deguda a l'horari simplificat, la informació rebuda de l'Ajuntament argumentava que la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, remet a la jornada dels funcionaris de l'Administració civil de l'Estat en el còmput horari dels treballadors de l'Administració local, que, actualment, preveu una jornada completa de 37,5 hores setmanals. Dins aquesta jornada, i en consideració a la potestat d'autoorganització, la corporació pot fixar-ne una de caràcter reduït.

Si bé no es pot objectar res a aquesta potestat de l'Administració, també s'ha de recordar que l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació dels llocs de treball i del personal és la relació de llocs de treball. L'Ajuntament no disposa actualment d'aquesta relació tot i que així s'estableix en la Llei de bases de règim local i en la normativa de funció pública de Catalunya. Aquesta relació ha de determinar, entre d'altres, la denominació i les característiques essencials dels llocs, com el còmput horari. D'aquest precepte es desprèn que la jornada és inherent al lloc de treball i no al funcionari, el qual podrà gaudir d'una jornada reduïda sempre que ocupi un lloc singularitzat d'aquesta característica, i sense que això impliqui l'adquisició del dret del treballador a una jornada reduïda. L'elaboració de la relació de llocs de treball, a més de ser una exigència legal, aclariria els drets dels treballadors respecte als llocs que ocupen o podrien ocupar, i evitaria confusions entre els treballadors que realitzen jornada reduïda. La manca d'aquest instrument essencial de la política de personal dificulta l'adequada ordenació dels serveis administratius municipals. Alhora, la inexistència d'aquesta informació normalitzada sobre la situació administrativa va en perjudici de la transparència en la gestió.

Per això, el dictamen de la Síndica de Greuges va recordar a l'Ajuntament el mandat legal de publicar la Relació de llocs de treball per facilitar l'ordenació dels serveis administratius municipals, el seu control i les garanties als treballadors municipals.

## RECOMANACIÓ

- Elaborar i publicar la Relació de llocs de treball de l'Ajuntament especificant les condicions de cada lloc de treball i els requisits exigits per al seu accés.

## 2.4. SERVEIS A LES PERSONES

### 2.4.1. ATENCIÓ SOCIAL

#### EL MARC NORMATIU DELS DRETS I LES OBLIGACIONS

Basant-se en els principis dels articles 9.2 (integració social), 10 (dignitat) i 41 (assistència social) de la Constitució, la legislació catalana de serveis socials vigent durant l'any 2007, continguda en el Decret legislatiu 17/1994, i en els decrets 284/1996 i 27/2003, estableix les obligacions públiques per:

- a) Garantir i facilitar a tots els ciutadans l'accés a aquelles prestacions i a aquells serveis que tendeixen a afavorir un desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins de la societat, especialment en cas de limitacions i mancances.
- b) Promoure la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació.
- c) Aconseguir la integració de tots els ciutadans en la societat i afavorir la solidaritat i la participació ciutadana.

A aquest efecte, els serveis socials d'atenció primària constitueixen el punt d'accés immediat al Sistema català de serveis socials, el primer nivell d'aquest i el més proper a l'usuari; mitjançant equips multiprofessionals porten a terme funcions d'informació, orientació i assessorament de treball social comunitari i de detecció i prevenció, i apliquen tractaments de suport a persones, famílies i grups. Això, per a la lluita contra qualsevol mena de marginació social.

L'Estatut d'Autonomia ha afegit noves exigències i garanties als poders públics per a la cohesió i el benestar socials:

1. Els poders públics han de promoure polítiques públiques que fomentin la cohesió social i que garanteixin un sistema de serveis socials, de titularitat pública i concertada, adequat als indicadors econòmics i socials de Catalunya.
2. Els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i dels col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i de risc d'exclusió social.
3. Els poders públics han de vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables.
4. Els poders públics han de garantir la qualitat del servei i la gratuïtat de l'assistència sanitària pública en els termes que estableix la llei.

5. Els poders públics han de promoure polítiques preventives i comunitàries i han de garantir la qualitat del servei i la gratuïtat dels serveis socials que les lleis determinen com a bàsics.

6. Els poders públics han d'emprendre les accions necessàries per a establir un règim d'acolliment de les persones immigrades i han de promoure les polítiques que garanteixin el reconeixement i l'efectivitat dels drets i deures de les persones immigrades, la igualtat d'oportunitats, les prestacions i els ajuts que en permetin la plena acomodació social i econòmica i la participació en els afers públics.

7. Els poders públics han de vetllar per la convivència social, cultural i religiosa entre totes les persones a Catalunya i pel respecte a la diversitat de creences i conviccions ètiques i filosòfiques de les persones, i han de fomentar les relacions interculturals per mitjà de l'impuls i la creació d'àmbits de coneixement recíproc, diàleg i mediació. També han de garantir el reconeixement de la cultura del poble gitano com a salvaguarda de la realitat històrica d'aquest poble.

El Sistema català de serveis socials regulat fins al 31 de desembre del 2007 estava estructurat funcionalment (art. 9 del DL 17/1994) en serveis socials d'atenció primària i en serveis socials especialitzats. Els serveis socials d'atenció primària constitueixen el punt d'accés immediat al Sistema català de serveis socials, el primer nivell d'aquest i el més proper a l'usuari i als àmbits familiar i social, es presten mitjançant equips multiprofessionals, l'àmbit d'actuació dels quals és l'Àrea Bàsica de Serveis Socials, zonificada segons la programació de cada administració competent. Aquests equips porten a terme funcions d'informació, orientació i assessorament, de treball social comunitari i de detecció i prevenció, formulen propostes de derivació als serveis socials d'atenció especialitzada, apliquen tractaments de suport a persones, famílies i grups i gestionen els serveis d'atenció domiciliària i tots els altres que siguin determinats per via reglamentària.

Segons la Carta Municipal de Barcelona aquests serveis són de competència i obligació municipals. Els serveis socials d'atenció social primària han de disposar dels recursos adequats a què fa referència el Decret 27/2003, i en concret dels serveis d'atenció domiciliària, els serveis residencials d'estada limitada, els serveis de menjador i els serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària.

Durant l'any 2007 la Sindicatura ha estudiat el desplegament de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència, la nova Llei de serveis socials, i el disseny d'una nova Llei sobre drets i oportunitats de la infància.

Aquest estudi s'haurà de transformar al llarg de l'any 2008 en un informe sobre l'aplicació d'aquestes lleis a Barcelona, però d'entrada han estat emesos per la Sindicatura uns pronunciaments preliminars que es transcriuen tot seguit:

#### **A) Sobre el nou marc legislatiu d'atenció a la dependència i de serveis socials**

Abans de valorar per àmbits les queixes que fan referència als serveis a les persones, és adient una reflexió més general sobre els serveis socials. En els darrers mesos hi ha hagut canvis importants que afecten directament la prestació d'aquests serveis, que són competència de l'Ajuntament de Barcelona i en part del Consorci de Serveis Socials.

Aquest és un moment clau per a l'evolució dels serveis socials. L'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, i l'aprovació de la Llei de serveis socials, 12/2007, d'11 d'octubre, situa els serveis socials davant un nou escenari. El sistema de l'atenció a la dependència és un pas per anar situant els drets socials de les persones dependents en la mateixa línia que el dret a la salut, a l'educació, a les pensions, i junt amb la Llei de serveis socials podria donar un nou impuls l'Estat de benestar.

El sistema d'atenció a la dependència farà que augmenti la demanda d'intervenció dels serveis socials, ja que preveu serveis garantits per a tota la població i, per tant, els serveis socials s'hauran d'adaptar a la nova llei, cosa que farà que el ciutadà passi de ser un usuari que s'havia de conformar amb els serveis disponibles a ser una persona que participarà junt amb el professional en el disseny del seu pla d'atenció personal.

La implantació de la primera fase de la Llei 39/2006 té dificultats a causa de la manca de planificació i d'organització prèvia de l'Administració autonòmica, tot i que les prestacions econòmiques es rebran amb efecte retroactiu. De l'any 2008 al 2010 es faran les valoracions de les persones amb grau II de dependència, és a dir, de dependència severa. En aquesta fase el nombre de persones a avaluar serà més elevat que en l'anterior.

Respecte a la Llei de serveis socials, en vigor des de l'1 de gener del 2008, no es pot fer encara una valoració. La principal innovació és la introducció de la Cartera de serveis socials, que ha de garantir la dotació de serveis d'un primer conjunt de prestacions, segons s'indica en la disposició addicional segona de la Llei. S'haurà d'esperar per valorar els corresponents reglaments que desenvoluparà la Cartera de serveis i el pressupost assignat per saber quin és el grau de cobertura dels serveis i quins estan realment garantits per la Llei. Un altre aspecte interessant a remarcar és el fet que en la contractació de serveis socials per part de l'Administració, es podran establir, en funció de la naturalesa del servei, criteris de valoració especial per a les entitats d'iniciativa social, i les entitats de serveis socials acreditades, en la mateixa línia que les recomanacions recollides en l'informe de l'any 2005.

Les dues noves lleis permeten avançar en la construcció d'un sistema de serveis socials universal però caldrà veure com es realitza la seva implantació. Caldrà un fort lideratge polític; la dotació dels recursos humans necessaris, la seva formació; uns centres de serveis socials amb la infraestructura i tecnologia adequades a les noves demandes; una harmonització dels serveis pel que fa als districtes, i una nova organització dels serveis socials amb la creació d'un servei d'informació i acollida potent i qualificat on el ciutadà pugui trobar informació i resposta a les seves demandes. Tots aquests canvis haurien de convertir els centres de serveis socials en un referent clar per a tots els ciutadans de Barcelona.

L'any 2006 l'Ajuntament va elaborar un informe d'estratègia de millora dels serveis socials d'atenció primària, on es recullen aquestes necessitats i s'estableixen les accions necessàries i els terminis per portar-les a terme. Però el retard en la implantació d'algunes mesures importants i la manca de planificació prèvia d'ambdues administracions competents ha acabat afectant l'atenció que s'ofereix al ciutadà.

## **B) Sobre l'aplicació de la Llei de la dependència**

A Barcelona la gestió del procés d'implantació de la nova Llei de la dependència l'està realitzant el Consorci de Serveis Socials per delegació del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat. El procés es va iniciar el mes de maig donant una àmplia informació i posant a disposició dels ciutadans els impresos de sol·licitud; i a partir del mes de juny es van iniciar les valoracions en el domicili del sol·licitant. A continuació es van emetre els dictàmens corresponents amb la resolució del grau i nivell de dependència segons la valoració feta a la persona. En els dictàmens també quedava reflectit el dret a percebre els serveis o prestacions del catàleg que li corresponien i llavors s'iniciava el procediment per fer el Programa individual d'atenció (PIA) per part dels professionals de l'atenció primària o dels professionals de les residències i centres sociosanitaris per a gent gran.

Aquest Programa individual d'atenció es va començar a confeccionar a primers de desembre. Es fa amb la participació de la persona beneficiària i hi consten tant els serveis o les prestacions econòmiques concretes que corresponguin com la valoració de la capacitat econòmica i la participació de la persona beneficiària en el cost dels serveis. Si l'accés al servei reconegut no és possible per manca d'oferta, la resolució del PIA concreta la quantia de la prestació econòmica vinculada perquè l'usuari contracti directament aquell servei.

Durant l'any 2007 s'ha fet una valoració de les persones que necessiten atenció diverses vegades al dia i que requereixen l'ajuda constant d'una tercera persona. La gran majoria d'aquestes persones amb gran dependència viuen en el propi domicili, i s'estima que només una quarta part està ingressada en residències. Però, en els anys 2008 i 2009, és previsible un increment considerable de la demanda doncs seran valorades les persones amb dependència severa que necessiten ajuda dues o tres vegades al dia i no un cuidador permanent i que, per tant, es previsible que se'ls assigni un servei d'ajuda a domicili.

L'augment de la demanda d'aquests serveis que requereixen una atenció qualificada exigirà comptar amb més professionals preparats i competents per realitzar la seva funció assistencial. Però els treballadors familiars, que són els professionals adequats per fer aquesta

ajuda, tenen moltes dificultats, principalment a causa de la precarietat laboral i el poc reconeixement social d'aquesta professió i la consegüent falta d'incentius per realitzar-la. L'oferta actual de treballadors per a les residències i per als domicilis és molt inferior a la demanda.

També per això s'ha d'aconseguir que els treballadors d'aquest servei disposin d'una situació laboral digna. Les retribucions econòmiques actuals són insuficients per atreure personal qualificat. El conveni estatal d'auxiliars de gerontologia situa els sou mensual en 794,57 euros bruts; el conveni autonòmic de treballadors familiars en 884,83 euros bruts; i el d'auxiliar de neteja en 759,95? bruts.

Per resumir el que fins ara s'ha exposat, cal remarcar que la implantació de la Llei fa preveure algunes dificultats com:

- La dificultat per realitzar el Pla individual d'atenció (PIA) en el termini regulat amb l'actual organització dels centres d'atenció primària.
- El dèficit actual de recursos socials d'atenció domiciliària incrementarà el nombre de prestacions econòmiques per comprar el servei. Això dificultarà el seguiment i control de la idoneïtat del treballador contractat per la família per fer l'ajuda al domicili i es pot perdre l'oportunitat de tenir uns serveis d'ajuda a domicili públics de qualitat i reduir el sistema de les prestacions econòmiques.
- La manca de personal qualificat suficient per atendre la gent gran dependent en les residències i en el domicili pot propiciar contractacions irregulars.

Finalment, cal remarcar que l'externalització d'aquests serveis és l'opció presa per l'Ajuntament per proveir els serveis d'atenció residencial i d'ajuda a domicili. Per això, cal insistir en el fet que l'externalització de serveis no pot ser mai la delegació de responsabilitats. En la formalització dels contractes amb les empreses externes, l'Administració ha de garantir una prestació de serveis eficient i ha de vetllar perquè les condicions laborals dels treballadors siguin proporcionades a les responsabilitats i la qualitat d'atenció que s'espera d'ells. Aquests aspectes han de quedar clarament recollits i definits en els plecs de clàusules que estan en la base dels concursos de contractació. Per això, el mes de juny la Síndica de Greuges va presentar un estudi detallat de les condicions actuals que regulen l'adjudicació del servei d'ajuda a domicili. Aquest document, *Reflexions i propostes sobre el desplegament de la Llei de la dependència*, contenia algunes consideracions generals sobre l'aplicació de la nova legislació de serveis socials i de la Llei de la dependència, que ja s'han comentat aquí, i algunes consideracions específiques sobre el servei d'ajuda a domicili a Barcelona, que es recullen tot seguit ja que aquest servei afecta directament una part dels col·lectius sobre aquest capítol de l'informe anual.

### **C) Sobre el servei d'ajuda a domicili (SAD)**

El SAD és un servei de responsabilitat pública i de competència municipal regulat per la legislació catalana de serveis socials. El Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, estableix el marc jurídic i l'obligatorietat de la seva prestació per part de l'Administració local; el Decret 284/1996, de 23 de juliol, regula la xarxa pública de serveis socials, i el Decret 27/2003, de 21 de gener, l'organització i la prestació dels serveis socials d'atenció primària.

El SAD és un servei que des de fa anys ofereixen els ajuntaments als ciutadans que es troben en una situació de manca d'autonomia, o amb situacions familiars especials. L'objectiu és que aquestes persones puguin romandre en el seu domicili el màxim de temps possible amb la major qualitat de vida. El SAD està format per un conjunt de serveis que van des de l'ajuda personal, prestada per professionals, fins a serveis de bugaderia, àpats a domicili, neteja, etc.

Ara és també un dels serveis que preveu el catàleg de serveis i prestacions del sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència de la Llei de la dependència. Així, aquest servei, que fins ara depenia dels pressupostos anuals disponibles, passa a ser un dret universal. Això requereix de les administracions una ampliació de recursos per proveir l'oferta necessària, i una planificació adequada.

La nova Llei preveu una valoració per part de l'Administració autonòmica del nivell i grau de dependència de la persona, a fi de determinar el servei i les prestacions que corresponguin en cada cas. A partir d'aquesta valoració els serveis socials de la xarxa pública establiran un programa individual d'atenció en el qual quedaran reflectits els serveis més adequats a les necessitats de la persona dependent. Aquest programa se centra en l'usuari i demana la seva participació, o la de la seva família. Els serveis socials d'atenció primària hauran de fer el seguiment del programa amb l'usuari, cosa que comportarà un major nivell d'exigència i requerirà reforçar els equips actuals. Per tant, hi ha el risc i la preocupació que les expectatives actuals no es puguin acomplir per una manca de recursos humans i que hi hagi una saturació d'aquests serveis.

Un altre aspecte en què s'haurà de continuar treballant és l'establiment d'una major coordinació amb l'atenció primària de salut. S'ha de garantir un treball en xarxa que vagi en benefici d'una atenció més integral i transversal de l'usuari.

Davant aquests nous reptes, es plantegen uns aspectes clau en l'eficàcia i eficiència d'un servei d'ajuda a domicili. Es poden agrupar en: a) els professionals, b) la gestió dels serveis i c) els plecs de clàusules per a la seva contractació.

#### *a) Els professionals*

L'envelliment de la població i l'augment de persones en situació de dependència ja està generant més demanda de professionals que no pas oferta. La demanda s'incrementarà pel dret a rebre una prestació social. Això comporta el risc que els treballadors que ofereixin el servei d'ajuda en el domicili de l'usuari no tinguin la preparació o els coneixements suficients per donar un servei adequat. Per tant, caldrà vetllar per la urgent consolidació d'un col·lectiu preparat per dur a terme l'atenció domiciliària.

El personal d'atenció domiciliària ha de tenir la formació que li permeti donar una atenció adequada i de qualitat a l'usuari. Una regulació insuficient pel que fa a la formació del col·lectiu de professionals en treball familiar ha propiciat que hi hagi una gran diversitat de perfils. Actualment coexisteixen dues opcions per obtenir una formació inicial que els possibiliti ser contractats: la formació no reglada o ocupacional, per a la qual no es requereixen uns estudis previs, i la formació reglada.



A Catalunya existeix la formació ocupacional de treballador familiar amb un curs de 750 hores. Actualment s'hi ha afegit la d'auxiliar d'ajuda a domicili de 445 hores, regulada en l'àmbit estatal. Aquesta disminució d'hores de formació pot anar en detriment del servei. Per això cal mantenir una formació més àmplia, com la que s'imparteix en treball familiar. Per a aquest col·lectiu, i donada la diversitat de coneixements previs de les persones que hi accedeixen, cal assegurar la formació adequada dels treballadors i que es garanteixi una formació continuada.

Pel que fa a la formació reglada que té com a possible sortida professional l'atenció domiciliària, hi ha la FP1 de grau mitjà de 1.700 hores, que dóna lloc al títol de tècnic en atenció sociosanitària i que requereix la formació bàsica; i la FP2 de grau superior de tècnic superior en integració social de 2.000 hores, per a la qual cal tenir el batxillerat. Però en aquest cas és poc viable que aquests titulats s'inclinin per l'atenció domiciliària com a sortida laboral a causa de les condicions laborals actuals.

Per altra banda, cal tenir en compte que és un servei que es presta a la persona en el seu domicili i que els treballadors es poden trobar en situacions complexes. Per això és necessària la previsió d'espais de supervisió i de coordinació de l'atenció en cada cas. És una feina que ha de formar part d'un treball en equip i no ha de ser considerada com una tasca individual i aïllada de cada professional.

Les condicions laborals han d'estar en línia amb el perfil que es demana al treballador familiar. Aquest ha de poder acomplir diferents funcions: l'assistencial, l'educativa i la preventiva. Per tant, se li han de demanar unes qualitats indispensables i unes capacitats tècniques, habilitats personals i actituds adequades que permetin establir una desitjable empatia amb l'usuari.

Actualment, ja hi ha una manca de personal qualificat i es preveu que aquesta encara creixerà més si no es milloren les condicions laborals actuals. La millora de les condicions laborals aniria lligada, entre altres qüestions, a l'apropament de les retribucions salarials d'aquest col·lectiu a les retribucions bàsiques de l'Administració contractant. Per ajudar a assolir que les condicions laborals responguin a la dedicació que es desitja dels professionals, es podria valorar l'existència en els contractes laborals d'un plus o "complement salarial de qualitat de treball".

Així mateix, l'estabilitat de la plantilla de treballadors també té una gran importància per garantir un servei assistencial de qualitat.

#### *b) Gestió del servei d'ajuda a domicili (SAD)*

La prestació del servei la pot realitzar directament el municipi amb personal propi o bé mitjançant l'externalització de serveis. En l'externalització, la provisió del servei queda en mans de l'Administració i la gestió la realitzen entitats contractades per aquella tant d'iniciativa social com mercantil.

Respecte a les entitats d'iniciativa social, l'article 32 del Decret legislatiu 17/1994, indica, en l'apartat 1, que "les administracions públiques han de promoure i impulsar les entitats



d'iniciativa social..."; i, en l'apartat 2, que "les administracions públiques actuants en l'àmbit d'aquesta Llei poden concertar la gestió de serveis, d'acord amb el que estableix la normativa reguladora de la gestió dels serveis públics, amb entitats privades, preferentment d'iniciativa social, degudament acreditades (...)".

També la Llei de la promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones amb situació de dependència parla de les entitats d'iniciativa social. Destaca el paper d'aquestes en la construcció de l'Estat del benestar i en la prevenció del risc d'exclusió. L'article 16 de la Llei, que tracta de la "xarxa de serveis del sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència", indica, en l'apartat 2, que "les comunitats autònomes establiran el règim jurídic i les condicions d'actuació dels centres privats concertats. En la seva incorporació a la xarxa, es tindrà en compte de manera especial els corresponents al tercer sector". A continuació, en l'apartat 4, s'estableix que "els poders públics promouran la col·laboració solidària dels ciutadans amb les persones en situació de dependència, a través de la participació de les organitzacions de voluntaris i de les entitats del tercer sector".

A causa de l'augment de la demanda, cada vegada seran més les entitats que es dedicaran als serveis a domicili. Entre aquestes hi ha tant les entitats mercantils com les entitats d'iniciativa social. Malgrat les diferències entre les unes i les altres, cal que competeixin per la qualitat i no tant per la quantitat i el volum d'atenció que ofereixen. Perquè això sigui possible és necessari que els plecs de clàusules no siguin una barrera perquè les entitats d'iniciativa social o del tercer sector puguin accedir-hi.

Per assegurar la qualitat del servei és necessari aprofundir en els criteris per poder acreditar i homologar entitats aptes per prestar aquests serveis a les persones. Aquesta acreditació i homologació de les entitats d'ajuda a domicili està prevista en la Llei, i pendent d'un futur decret de la Generalitat. És imprescindible que això es faci en el moment actual, quan es posa en marxa un sistema universal de drets socials, i no més endavant, per tal que les entitats que es puguin presentar a les convocatòries públiques ja tinguin acreditats uns mínims de qualitat indispensables.

Pel que fa a l'externalització del servei s'ha de fer sempre assegurant-ne la qualitat. Aquesta només es pot garantir mitjançant l'aplicació d'uns plecs de clàusules que defineixin clarament el model de servei, les seves característiques, les formes d'accés, les condicions laborals dels treballadors i el control de la seva qualitat. Els plecs de clàusules han de ser la garantia que els serveis s'adjudicaran a les entitats que tinguin majors possibilitats de prestar el servei amb qualitat.

L'externalització de serveis requereix per part de l'Administració un control molt rigorós de les empreses. Només fent un seguiment acurat de les entitats contractades, l'Administració podrà garantir un servei de qualitat. Aquest control ha d'afectar tant el servei que reben els usuaris com les condicions laborals i professionals dels treballadors.

S'ha d'evitar que l'externalització de la gestió de serveis sigui sinònim de precarietat laboral i de declinació de responsabilitats per part de l'Administració.

*c) Els plecs de clàusules per a la contractació dels serveis d'ajuda a domicili (SAD). L'actual plec de clàusules de l'Ajuntament de Barcelona*

L'Ajuntament de Barcelona ha optat per una gestió externalitzada del SAD. Actualment hi ha quatre empreses que gestionen el servei d'atenció personal i de neteja de la llar. Només una d'elles és d'iniciativa social. Una anàlisi de l'actual plec de clàusules del contracte per a la gestió del SAD porta a fer algunes consideracions i propostes:

- El plec de clàusules d'atenció domiciliària actual només preveu dos serveis: el del treball familiar i el de l'auxiliar de neteja. Els altres serveis (àpats i bugaderia) tenen els seus propis plecs de condicions i s'adjudiquen a altres proveïdors. En canvi, la cartera de serveis possibles en el domicili (atenció personal, neteja, àpats i bugaderia) requereix una coordinació de tots aquests per donar un servei de qualitat a l'usuari. Per això, l'atenció integral a l'usuari es pot veure afectada per la necessitat i, a la vegada, la dificultat de coordinar els serveis proporcionats per empreses diferents en un mateix domicili. Una possible solució seria que la prestació de tots aquests serveis la fes un únic proveïdor. Així s'optimitzaria l'atenció, i això permetria que l'usuari gaudís de la tranquil·litat de tenir un sol interlocutor per plantejar qüestions referents als serveis que rep, propostes o queixes.
- La durada del contracte de gestió és actualment d'un any i mig. Seria millor un termini de quatre anys, prorrogables, per tal de facilitar que les empreses i entitats facin una adequada planificació de les inversions necessàries, tant pel que fa a aspectes econòmics com pel que fa a recursos humans. Alhora, l'ampliació de la durada del contracte disminuiria la precarietat laboral del personal i es facilitaria la seva professionalització. Això repercutiria en la millora de la qualitat del servei ja que l'usuari necessita establir un vincle amb la persona que té cura d'ell en el domicili. Per aconseguir-ho és necessari un temps i no té cap sentit que aquesta relació es trenqui per un tema de gestió. La qualitat que ofereix la continuïtat del servei no queda suficientment garantida quan es produeix una subrogació del personal sempre que hi ha un canvi en l'entitat que gestiona el servei.
- Actualment a la ciutat hi ha quatre zones per a la provisió del SAD. Això fa que solament hi tinguin accés empreses grans amb un volum de gestió i amb grans possibilitats de finançament. La bona gestió del servei d'ajuda a domicili és un repte considerable per la seva complexitat. Es podria considerar el fet de dividir el municipi en zones més reduïdes, per exemple, zones que coincideixin amb els deu districtes de la ciutat. Això comportaria una gestió més racional. També s'obriria la porta a una major competència, ja que s'hi podrien presentar més proveïdors, cosa que afavoriria la presència de les entitats del tercer sector. Només dues de les deu empreses que van presentar un projecte i que reunien els criteris de solvència tècnica i financera establerta en el plec de clàusules, en el darrer concurs públic, eren d'iniciativa social.
- Actualment la puntuació de les qüestions tècniques és de fins a 90 punts, i la de les econòmiques, de fins a 10 punts. Això possibilita que es faci una valoració molt més tècnica i de qualitat que econòmica. De tota manera, les condicions econò-

miques tenen un pressupost massa ajustat. Si, a més, s'afegeix l'oferta d'abaratiment que fan les empreses per obtenir més puntuació, això repercuteix òbviament en les condicions laborals dels treballadors. Partint d'una valoració ajustada del cost del servei, el pressupost hauria de ser el que marca el plec. I, en tot cas, no s'haurien de valorar aquelles ofertes econòmiques a la baixa que podrien donar lloc a una disminució de la qualitat. Sobre les qüestions tècniques és necessari puntuar els projectes a partir d'un coneixement real de les empreses. Per això, i per garantir els aspectes de qualitat i de proximitat, seria necessari puntuar aspectes com l'arrelament en el territori, el coneixement de la població que s'ha atendre i l'experiència prèvia en el sector. Si només es té en compte el projecte escrit de l'empresa, hi ha el perill que aquesta plantegi una organització del servei i unes millores que no es puguin dur a la pràctica. Així ha passat en un dels projectes que ha superat el plec de clàusules; en aquest cas, van aparèixer diferències entre el que es va dir que es faria i el que realment s'ha acabat fent.

- En l'apartat de recursos humans es valora la formació inicial i continuada dels treballadors, la fidelització, la supervisió, etc. Però el problema és assegurar que efectivament les empreses facin el que diuen en els seus projectes. Per això hauria d'estar millor valorada una empresa que tingui sensibilitat vers el sector, que tingui com a objectiu el servei a l'usuari i no els guanys econòmics o que tingui mecanismes de participació dels treballadors. Si només es valora el que diu el projecte, la puntuació pot ser més alta per a aquelles empreses que tinguin un potent departament dedicat a la realització de projectes i que a més els adequin als requeriments de cada plec. Però això no tindrà, necessàriament, una correlació amb el servei que realment s'acabarà fent.
- Les condicions actuals tenen en compte l'orientació social de l'empresa i en concret la presència de voluntariat. Però no s'hauria de puntuar igual una empresa que fa un conveni amb una entitat de voluntariat o d'inserció social per exigència del plec, que la que té col·laboracions consolidades i voluntaris propis que participen en els objectius de l'entitat i asseguren, per tant, el servei. En el primer cas, ningú pot assegurar que el servei es faci realment.
- Per tal de garantir una major transparència i control hauria de ser el mateix Ajuntament qui contractés l'empresa per fer l'estudi de satisfacció, i no el proveïdor dels serveis com ara està previst. Evidentment, l'empresa proveïdora ha de fer actuacions de control de la qualitat del servei que presta. Però això no exclou que l'Ajuntament li exigeixi un bon servei, tant quantitativament com qualitativament, i tingui els mecanismes necessaris per controlar-ho. No es pot delegar en l'empresa proveïdora la tasca d'un control de qualitat tan bàsic i important com és mesurar la satisfacció de l'usuari.

Recollint les consideracions exposades, es poden plantejar els següents punts que cal tenir en compte per assegurar una atenció domiciliària de qualitat:

- L'homologació i acreditació de les empreses d'ajuda a domicili de manera que es tingui present la incorporació de fórmules directes o indirectes de participació dels usuaris, com preveu la legislació de serveis socials.

- Garantir que el model d'atenció del SAD quedi reflectit en els plecs de clàusules. Aquests plecs han de tenir pressupost suficient i preveure unes condicions professionals i laborals dignes.
- Facilitar l'accés a empreses del tercer sector o d'iniciativa social, per tal de fer prevaldre els programes de proximitat, de personalització, de participació i d'acompanyament en activitats que aportin benestar personal i social al barri.
- El seguiment i control per part de l'Ajuntament de les empreses proveïdores dels diferents serveis.
- La unificació de la formació requerida per al servei.

Finalment, en l'atenció domiciliària cal tenir en compte que el servei s'adreça tant a persones amb dependència com a persones amb dificultats d'adaptació social. Això inclou gent gran però també altres col·lectius com els infants, les famílies i els adults que necessiten aquest suport per mantenir i millorar la seva qualitat de vida en el seu entorn habitual, i com a mesura preventiva i educativa.

## LES QUEIXES

Atenció Social	Nombre de queixes
<b>Total</b>	<b>29</b>

En l'apartat d'atenció social la Síndica de Greuges ha rebut 29 queixes.

En total s'han resolt 34 (28 de l'any 2007 i 6 pendants de l'any 2006).

Les queixes que es refereixen a col·lectius específics, com ara gent gran, persones sense sostre i persones que exerceixen la prostitució, tot i que tenen a veure amb l'atenció social, es tracten en apartats independents.

En total el nombre de queixes d'aquest apartat ha estat de 29, la majoria referides a l'atenció rebuda en els centres de serveis socials o a la disconformitat amb la denegació d'ajudes econòmiques o serveis. Les queixes "no competencials" eren de persones que no residien al municipi o sobre serveis que no són competència de l'Ajuntament.

La majoria d'aquestes queixes s'han traduït en una tasca d'assessorament al ciutadà i resolucions directes a partir d'intervencions mediadores amb els centres de serveis socials. L'objectiu ha estat assegurar que els seus drets socials estiguessin garantits. Altres queixes sobre les llistes d'espera i l'atenció telefònica no s'han acabat formalitzant però han donat lloc a una intervenció d'ofici de la Síndica.

Altres persones s'han queixat dels serveis socials: canvis freqüents de professionals, insuficient coordinació entre les diferents xarxes assistencials, llistes d'espera, etc. Per la seva transcendència cal esmentar les queixes rebudes per la manca de qualitat d'alguns serveis públics gestionats per empreses privades que no complien amb les condicions tècniques estipulades en els seus contractes de prestació de serveis. També hi ha queixes perquè no es cobreixen les baixes de personal. Alhora, s'han repetit les que denuncien la manca de residències per a persones amb discapacitat psíquica.

## EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

### EXPEDIENT NÚM. 817/07

---

Un ciutadà es va queixar perquè els serveis socials li havien retirat una ajuda econòmica per allotjament sense previ avís, i per tant suposava que podria ser que no es respectessin els seus drets socials.

L'estudi de la intervenció feta pel centre de serveis socials acreditava una intervenció integral amb la família ja que s'havien abordat tant els aspectes purament econòmics com els sociolaborals, la tramitació d'una pensió no contributiva, el suport en la recerca d'habitatge, l'allotjament durant sis mesos, etc. La retirada de l'ajuda per allotjament se li havia notificat per escrit un mes abans davant l'incompliment de la família dels acords presos i perquè comptava amb altres alternatives d'allotjament, encara que aquestes no eren admeses per la família.

La Síndica de Greuges va desestimar la queixa en comprovar la correcta actuació dels serveis socials. Aquesta queixa, però, va servir per constatar, una vegada més, la manca d'habitatge assequible per a determinades situacions familiars.

---

### EXPEDIENT NÚM. 711/07

---

Una veïna va presentar una queixa perquè no s'havia resolt una demanda d'intervenció als serveis socials per les fortes olors que es desprenien d'un pis de la seva escala.

En l'estudi de la queixa es va constatar que des dels serveis socials es van fer diverses visites en el domicili de la persona motiu de la queixa, però no es va realitzar cap intervenció davant la impossibilitat de posar-s'hi en contacte. No obstant això, van assessorar la promotora de la queixa sobre les actuacions que podia dur a terme, com comunicar la situació a la Fiscalia per presumpte incapacitat del veí i a Salut Pública per problemes d'higiene. Davant la manca de solució i la insistència de la veïna es van programar diverses visites amb els serveis tècnics del Districte de l'Eixample i estava previst sol·licitar una ordre judicial si les accions no donaven resultat. Des de la Sindicatura es va fer un seguiment acurat del tema, i en tancar aquest informe consta que el causant de la queixa està atès pel Centre de Serveis Socials corresponent.

Es va estimar la queixa perquè en situacions de probable risc per a la salut els serveis públics tenen l'obligació d'intervenir activament i eficientment.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

La majoria de les queixes que formulen els ciutadans sobre l'atenció rebuda en els centres de serveis socials tenen a veure amb la manca de resposta pel que fa a les expectatives que tenen.

El contingut de les queixes mostra una manca d'informació clara sobre els drets socials i els requisits d'accés als serveis i ajuts econòmics.

Hi ha diferències entre els criteris dels districtes per atorgar ajudes econòmiques i per accedir al servei d'ajuda a domicili. Aquesta diversitat i manca d'homogeneïtzació dels serveis i prestacions entre els districtes provoca greuges comparatius i desconfiança vers els serveis socials i, per això, hi ha ciutadans que es dirigeixen a la Síndica de Greuges.

En altres casos els ciutadans no tenen raó en la seva queixa. El problema rau en el fet que han dipositat en els serveis socials l'expectativa de resolució de la seva problemàtica, encara que aquesta afecti altres instàncies o serveis, i dirigeixen la seva frustració cap als serveis socials, com es pot veure en un dels expedients descrits.

Algunes queixes també han posat de manifest la manca de coordinació entre els serveis socials, els d'inspecció i els serveis jurídics, en casos complexos de persones soles amb problemes cognitius i situacions d'insalubritat de l'habitatge. En una de les queixes descrites hi va haver una manca de seguiment de la situació i d'una intervenció conjunta amb els serveis de prevenció del districte i els serveis jurídics. En actuacions preventives, no sempre es troben uns circuits clars amb funcions i responsabilitats delimitades i que hi hagi coordinació de tots els serveis que hi han de participar, seguint la normativa del Decret 27/2003, de 21 de gener, d'atenció primària.

## QUALITAT DELS SERVEIS SOCIALS

En les queixes rebudes sovint apareixen situacions en què la mateixa persona, en poc temps, ha estat atesa per diversos professionals per tractar el mateix cas. En alguns casos això era degut als canvis i rotació del personal, però també s'ha constatat que l'organització dels centres fa difícil que un mateix professional mantingui el seguiment d'una persona o d'una situació concreta. La figura del professional de referència és clau en el seguiment dels problemes que pot presentar la persona o família al llarg del seu cicle vital. El canvi de professional en la relació assistencial desorienta la persona i disminueix considerablement l'efectivitat de l'actuació professional. Aquesta continuïtat i la figura del professional de referència ja estava prevista en el Decret 27/2003, d'atenció primària, i s'hi torna a fer referència en la nova Llei de serveis socials.

Altres ciutadans es refereixen al temps d'espera per ser rebuts en els centres de serveis socials i a la gran dificultat de ser atesos telefònicament. Arran d'aquesta preocupació a l'abril de 2007, la Síndica de Greuges va sol·licitar a l'Àrea d'Acció Social i Ciutadania un informe sobre el volum de les llistes d'espera de tots els districtes. La mitjana d'espera és de 18,7 dies segons l'Ajuntament, però la investigació portada a terme per la Síndica, per conèixer la situació real d'espera en els centres de serveis socials, aporta una informació més precisa. La mitjana d'espera del Servei de primera acollida en els sis districtes que ens van lliurar la informació estava al voltant de 30 dies (27), amb tres districtes que superaven amb escreix aquesta mitjana. Només en dos districtes l'espera era inferior als quinze dies.

El balanç en general és preocupant. Un Servei de primera acollida ha de donar una primera resposta àgil i eficient al ciutadà i amb la informació rebuda es constata que no queda garantida la qualitat de l'atenció en els centres de serveis socials.



Aquest temps d'espera per a una primera atenció i valoració és molt greu. I és més preocupant davant la demanda que generarà l'aplicació de la segona fase de valoracions de la Llei 39/2006 i de l'inici del funcionament de la Cartera de serveis de la Llei de serveis socials, 12/2007, d'11 d'octubre. Això provoca molta pressió i un malestar en els professionals ja que no podran oferir uns serveis de qualitat.

Un altre aspecte que encara no funciona suficientment és la coordinació dels serveis socials amb altres xarxes assistencials. Aquesta és una necessitat recollida en el llibre blanc de serveis socials de l'any 2003, que s'estableix en el Decret 27/2003, de 21 de gener, d'atenció primària, i que també recull l'informe elaborat per l'Ajuntament *Estratègies de millora dels serveis socials d'atenció primària 2006*. L'Ajuntament està treballant per millorar la coordinació i forma part de les seves prioritats, però per ara la coordinació encara depèn massa de la voluntat de les parts implicades. Això dificulta una atenció integral i global a l'usuari, l'optimització de recursos i la millora de l'eficàcia dels sistemes.

És especialment important la coordinació estable amb els serveis sanitaris. Malaltia i dèficits socials estan íntimament relacionats. Molts usuaris ho són de les dues xarxes i una manca de coordinació propicia actuacions parcialitzades. En canvi, quan s'articulen els serveis de salut i els serveis socials es poden oferir solucions més estables i globals. Així, tal com ja es recomanava en l'informe de l'any 2006, és prioritari posar en marxa els protocols de coordinació amb els serveis de salut i assegurar un major lideratge dels serveis socials en situacions complexes.

Finalment cal remarcar, per la gran importància que té, la queixa presentada pel Comitè d'Empresa i la Junta de Personal de l'Ajuntament sobre la manca de personal en els centres de serveis socials i en particular en els del Districte de Ciutat Vella. La queixa presentada descriu diferents situacions que s'havien donat en els centres de serveis socials del Districte de Ciutat Vella, i informava de les baixes perllongades dels directors del centres i altres professionals sense cobrir, la substitució de la figura de la recepcionista amb persones no qualificades, etc. Aquestes situacions comporten que els professionals hagin de cobrir aquestes mancances i, per sobrecàrrega de treball, disminueix necessàriament la qualitat en l'atenció.

A l'abril del 2007 la Síndica de Greuges va demanar àmplia informació als serveis municipals sobre aquesta situació; les informacions rebudes estan sent analitzades per la Sindicatura per tal de comprovar si el dimensionament de la plantilla és adequat a l'evolució de la demanda, i si l'anunciat increment de recursos per a l'any 2008 podrà absorbir dèficits i afrontar la demanda que s'ha de generar arran de la implantació del sistema d'atenció a la dependència.

## RECOMANACIÓ

- Portar a terme l'estratègia de millora dels serveis socials d'atenció primària per tal de poder garantir una atenció adequada i de qualitat als ciutadans i poder donar resposta als nous drets socials.



## 2.4. SERVEIS A LES PERSONES

### 2.4.2. GENT GRAN

#### EL MARC NORMATIU DE DRETS I OBLIGACIONS

La gent gran té una especial consideració en l'article 50 de la Constitució. Aquest article parla de rendes, de garanties i de serveis socials.

Amb rang de llei orgànica el nou Estatut de Catalunya ha establert que "les persones grans tenen dret a viure amb dignitat, lliures d'explotació i de maltractaments, sense que puguin ésser discriminades a causa de l'edat", i els poders públics han de garantir la protecció de les persones grans perquè puguin portar una vida digna i independent i participar en la vida social i cultural. També han de procurar la plena integració de les persones grans en la societat per mitjà de polítiques públiques basades en el principi de solidaritat intergeneracional.

El marc jurídic del dret als serveis regulat fins al 31 de desembre del 2007 pel Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre (de refosa de les lleis 12/1983, de 14 de juliol; 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials). En aquesta norma s'establia que és funció dels serveis socials l'atenció i la promoció del benestar de la vellesa. Aquesta atenció s'ha de dur a terme des dels serveis socials d'atenció primària (que inclouen els d'atenció domiciliària) i els especialitzats, que constitueixen el nivell d'actuació específica dirigida al diagnòstic, la valoració, el tractament, el suport i la rehabilitació dels dèficits socials de les persones pertanyents a col·lectius o segments de la població caracteritzats per la singularitat de les seves necessitats. Aquests serveis actuen mitjançant professionals especialitzats i, segons els casos, amb recursos comunitaris, diürns o residencials, o amb altres recursos que siguin adequats.

Així venia establert el dret general als serveis d'atenció domiciliària, els centres de dia, els centres residencials i els habitatges tutelats. Tots ells són d'obligada existèn-

cia; però el dret a l'atenció queda condicionat a la disponibilitat de recursos públics, i, per tant, la persona que els necessita queda sotmesa al règim de llista d'espera indefinida. Al novembre del 2007 s'ha promulgat la nova Llei de serveis socials, que deixa aquesta sense efectes a partir de l'1 de gener del 2008 i que obre noves expectatives.

Fins que no es procedeixi al desplegament reglamentari de la nova llei, continuaran vigents els reglaments anteriors, especialment el Decret 284/1996, que defineix drets i obligacions dins cada servei, i mecanismes de provisió de recursos a través del Mapa de serveis socials i el Pla d'actuació social de la Generalitat. També en el Decret 27/2003 es van regular els serveis d'atenció primària i, junt amb aquests, el servei d'atenció domiciliària, però no les garanties de prestació del servei. Hi ha l'obligació de prestar els serveis, però el ciutadà no té garantia de rebre'ls; només en té l'expectativa si hi ha recursos disponibles, i en tal cas tindrà dret al tracte igualitari en l'accés.

En aquest context ha entrat en joc la llei estatal de l'autonomia personal i l'atenció a la dependència que passa a garantir prestacions bàsiques i igualitàries a tot Espanya sens perjudici de les competències pròpies de les comunitats autònomes. A Catalunya la Llei de serveis socials ha integrat les prestacions d'aquesta llei i ha disposat que el Sistema d'atenció a la dependència s'inclouï en la Cartera de serveis i en la xarxa de serveis socials d'atenció pública.

Barcelona, amb la promulgació de la Llei de la Carta Municipal al desembre del 1998, va obtenir un règim competencial propi, si bé sotmès als principis prestacionals referits en l'epígraf anterior. El seu fet diferencial comporta que tots aquests serveis d'atenció a la gent gran es qualifiquin de competència municipal, i, per tant, la Generalitat ha de traspasar a l'Ajuntament els equipaments i els pressupostos corresponents.

#### LES QUEIXES

Gent gran	Nombre de queixes
<b>Total</b>	<b>41</b>

En l'apartat de gent gran la Síndica de Greuges ha rebut 41 queixes.

En total s'han resolt 41 queixes de l'any 2007.

Algunes queixes tracten temes exclusius de la gent gran però altres, encara que hagin estat presentades per gent gran, fan referència a temes socials en general. Alguns dels temes més freqüents són la qualitat de l'atenció social rebuda (recollida en l'apartat d'atenció social), l'accessibilitat als transports públics o l'habitatge (que es recullen en els apartats pertinents). Però les qüestions que afecten més directament la gent gran són les relacionades amb la qualitat i la disponibilitat dels recursos d'atenció domiciliària i l'atenció residencial.

## EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

---

### EXPEDIENT NÚM. 001/07

---

Una treballadora familiar va presentar una queixa per la qualitat del servei d'ajuda domiciliària (SAD) que ofereix una empresa contractada per l'Ajuntament. La queixa argumentava que hi havia una mala comunicació entre l'empresa i les treballadores familiars, que el traspàs d'informació era deficient o inexistent, que es feia un escàs seguiment del treball fet en el domicili, que hi havia una manca de supervisió i coordinació, i nombroses incoherències en el procediment de canvis i substitucions i en la planificació de serveis.

L'estudi de la Síndica de Greuges va posar de manifest diferències importants entre el projecte escrit i valorat en el concurs de l'Ajuntament, registrat en l'expedient de contractació, i l'execució d'aquest. En concret, la nova implantació de l'empresa contractada va ocasionar en els primers mesos desajustos que van perjudicar el servei. Alguns punts febles detectats feien referència a l'organització del servei pel que fa als desplaçaments de les treballadores als domicilis, en les substitucions i assignacions urgents de serveis. Tampoc s'ajustaven als objectius previstos la coordinació, la supervisió i la formació de les treballadores familiars. D'altra banda, no es complien els acords i les col·laboracions amb entitats socials de voluntariat i d'inserció laboral.

La Síndica de Greuges va estimar la queixa per l'obligació que té l'Administració municipal de fer un seguiment i un control molt escrupulós de les tasques de l'empresa contractada escoltant tant els tècnics i les treballadores familiars com els usuaris que reben el servei. Així mateix va suggerir que en futurs concursos es faci una revisió de l'actual plec de condicions per tal de poder obtenir garanties suficients del compliment dels projectes de treball presentats per les empreses.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

Les queixes rebudes posen de manifest que no hi ha suficient seguiment de la gestió que efectuen les empreses contractades a fi de garantir la qualitat del servei que fan en nom de l'Ajuntament.

### 2.4.2.1. L'ATENCIÓ DOMICILIÀRIA

El seguiment de les queixes rebudes sobre el servei d'ajuda al domicili (SAD), tant pel que fa a l'atenció personal com pel que fa al menjar servit en el domicili, ha posat de manifest que aquest servei no reuneix sempre els criteris de qualitat exigibles a tot servei públic. En tots els casos s'evidenciava un incompliment per part de les empreses de les condicions establertes en el contracte de gestió del SAD i una manca de control de la qualitat dels serveis per part de l'Ajuntament. Encara que la primera responsabilitat és de l'empresa, l'Administració ha de garantir uns serveis públics de qualitat.

Les queixes rebudes sobre aquesta temàtica van propiciar l'estudi dels plecs de les condicions tècniques dels contractes de prestació de serveis. En l'informe presentat el mes de juny i citat en aquest informe, es reflexiona sobre el perfil dels professionals que presten el SAD i sobre les característiques de la gestió del servei, així mateix s'analitzen els plecs de clàusules actuals per a la contractació del SAD.

Respecte als professionals, els treballadors familiars, s'analitza la seva formació actual i la desitjada, les seves condicions laborals i la previsió de l'oferta i la demanda del servei.

Pel que fa a la gestió s'analitza el model d'externalització de serveis adoptat per l'Ajuntament, en el qual la provisió del servei queda en mans de l'Administració i la gestió la realitzen entitats tant d'iniciativa social com mercantil contractades per l'Administració.

Finalment, es fa una revisió de l'actual plec de clàusules per a la contractació del SAD, i es proposen un seguit de recomanacions per a futures contractacions.

El SAD és un dels serveis que preveu el catàleg de serveis i prestacions del Sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència de l'anomenada Llei de la dependència. Així, aquest servei, que fins ara depenia dels pressupostos anuals disponibles, passa a ser un dret universal. Això requerirà de les administracions una ampliació de recursos per proveir l'oferta necessària i una planificació adequada.

En aquest sentit s'ha de destacar que l'Ajuntament preveu una ampliació progressiva dels recursos fins a l'any 2011, moment en què es podran atendre el doble de les persones ateses actualment. Això permetrà una millora de les condicions laborals dels treballadors i un augment del nombre de persones beneficiàries del servei. Paral·lelament a aquest increment, caldrà posar en marxa les propostes que reculli el Pla de millora del sector de benestar social, per tal de regular els serveis d'atenció domiciliària de forma equitativa en tota la ciutat.

### 2.4.2.2. L'ATENCIÓ RESIDENCIAL

Els continguts de les queixes sobre els centres residencials per a la gent gran se centren en aspectes com la manca de places residencials públiques i la qualitat de l'atenció que reben els residents. L'estudi d'aquestes queixes posa de manifest la precarietat del recurs social residencial per a gent gran, problema ja comentat àmpliament en l'informe del 2006.

A Barcelona continua existint una manca de places residencials públiques. Segons la nova Llei de serveis socials es preveu un increment a Catalunya d'un 20 % de places residencials fins l'any 2009, però probablement serà un augment insuficient per atendre la demanda provinent de la Llei de la dependència. Seria desitjable que l'increment fos més gran que el de la població per compensar dèficits actuals.

Cal una inversió més potent per millorar la situació de la gent gran que opta, de forma voluntària o no, per anar a viure a un centre residencial.

Un altre contingut de les queixes fa referència a la qualitat de l'atenció que reben els residents per part dels treballadors dels centres per a gent gran. En les queixes rebudes els familiars posen en qüestió la qualitat del tracte i que el nombre de professionals sigui suficient. A més, actualment la demanda de personal qualificat supera l'oferta i, per això, moltes vegades ni les condicions laborals ni les professionals tenen un nivell de qualitat acceptable. L'esforç de les administracions per fer un seguiment i un control del servei que les empreses donen al ciutadà ha de ser molt acurat per potenciar un bon tracte a les persones ateses i poder tenir-ne bona cura. Un personal qualificat i ben remunerat és garantia d'una bona atenció als residents.

#### 2.4.2.3. LES SOL·LICITUDS DE PLAÇA RESIDENCIAL PÚBLICA

Dins l'àmbit de l'atenció residencial, destaquen les mancances del procés de resolució dels expedients de sol·licitud de plaça residencial pública. Aquest procés continua sent lent i costós, tant pel que fa al temps d'espera per a la resolució de la sol·licitud de plaça residencial com pel que fa a l'atorgament d'una plaça si la resolució és positiva. Aquesta espera afecta molt negativament les persones que ja han fet l'opció d'ingressar en una residència i els seus familiars. Per això cal insistir en la necessitat de revisar el procediment i els criteris d'accés als serveis i programes d'atenció a la gent gran gestionats per l'ICASS, però que la competència correspon a l'Ajuntament segons la Carta Municipal. Mentre la gestió estigui en mans de la Generalitat, cal potenciar la col·laboració entre les administracions autonòmica i municipal per tal que la informació sobre places vacants sigui més àgil, en aquest sentit la proposta que recull la Llei de serveis socials sobre la creació d'un "sistema d'informació social" pot ajudar a oferir una millor atenció a l'usuari i transparència en aquest procés.

Sobre aquest tema, una queixa sobre la situació que vivia una parella de gent gran que havia de deixar el seu domicili habitual, va ocasionar una actuació d'ofici de la Síndica de Greuges. La resolució d'aquesta queixa va motivar algunes consideracions sobre el procediment de sol·licitud de places residencials públiques:

- L'actual procediment de resolució de la sol·licitud de plaça residencial, per la seva complexitat i lentitud, no dona resposta a les demandes urgents dels ciutadans.
- L'informe social emès per la treballadora social de referència del ciutadà i, per tant, coneixedora de la situació del sol·licitant, hauria de tenir una consideració específica en la valoració i posterior resolució de les sol·licituds i ser complementari al barem social que ja existeix i s'utilitza. En l'informe s'han de tenir en consideració les necessitats afectives i emocionals dels sol·licitants. Els vincles entre

- una parella o la vinculació amb un barri són aspectes molt importants.
- L'escassetat de places residencials per a gent gran es va posar de nou de manifest, tant pel temps d'espera per trobar una residència per al matrimoni com per trobar-ne una de més propera al domicili on havien viscut tota la vida.
  - El traspàs de les competències de serveis socials d'atenció especialitzada (residències, centres de dia, etc.) a l'Ajuntament haurà de permetre una planificació des de la proximitat que repercuteixi en una millor adequació dels serveis a les necessitats de la gent gran. Aquest traspàs està previst en la Carta Municipal (Llei 22/1998, de 30 de desembre) i recollida en el Pla d'actuació municipal 2008-2011.

## RECOMANACIONS

- Incloure en el plec de condicions que regeixen els serveis que contracta l'Ajuntament elements quantificables de qualitat com són: la fidelització del personal, la proximitat i també criteris de valoració, en funció de la naturalesa del servei, respecte a les entitats d'iniciativa social i les entitats de serveis socials acreditades, tal com preveu la nova Llei de serveis socials.
- Garantir la qualitat del servei que s'ofereix al ciutadà a través d'un seguiment i d'un control molt escrupulós dels serveis externalitzats.
- Fer una valoració per part de l'Ajuntament de la satisfacció de l'usuari.

## 2.4. SERVEIS A LES PERSONES

### 2.4.3. INFÀNCIA

#### EL MARC NORMATIU DE DRETS I OBLIGACIONS

La Constitució no diferencia entre persones adultes i persones de menor edat legal en assignar drets i llibertats, ni en atorgar responsabilitats. La norma bàsica i comuna és sempre que “correspon als poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social”. A això hem d'afegir que el principi constitucional rector de la política social i econòmica imposa que els poders públics han d'assegurar la protecció social, econòmica i jurídica de la família i també la protecció integral dels fills, això sense perjudici que els pares han de prestar assistència completa als fills durant la minoria d'edat i en els altres casos en què la llei els hi obligui. A més es remet als acords internacionals que vetllen pels drets dels menors com ara la Convenció dels drets de l'infant. Tot això està desplegat en diferents lleis estatals (principalment les d'Educació, de Protecció jurídica del menor, Codi civil, Codi Penal, i Llei de responsabilitat penal dels menors) i en lleis autonòmiques (Llei 37/1991, de mesures de protecció de menors, Llei 8/1995 d'Atenció i protecció dels infants i adolescents, Codi de família, i Llei de Serveis Socials).

Recentment l'Estatut d'Autonomia ha donat un nou impuls amb rang de llei orgànica als drets dels menors i a les responsabilitats públiques quan diu:

“Els menors tenen dret a rebre l'atenció integral necessària per al desenvolupament de llur personalitat i llur benestar en el context familiar i social”, i també: “Els poders públics han de garantir la protecció dels infants, especialment contra tota forma d'explotació, d'abandonament, de maltractament o crueltat i de la pobresa i els seus efectes”.

La legislació sectorial específica més important sobre drets de la infància la tenim en les àrees d'ensenyament, de protecció de menors desemparats i de serveis socials:

– En matèria d'educació els drets estan definits en la Llei orgànica 8/1985, i en la recent Llei orgànica 2/2006 d'educació. Hem de tenir sempre en consideració el Reial Decret 696/1995, d'ordenació de l'educació especial, i també la Llei catalana 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat. Aquesta darrera llei crea una xarxa unificada de llars d'infants públiques entre les

de Generalitat i les de les administracions locals. El Govern, en coordinació i col·laboració amb els ajuntaments, ha d'impulsar el desenvolupament de dita xarxa amb la finalitat d'assegurar una oferta suficient per a la població menor de tres anys que sol·liciti una plaça en qualsevol lloc del territori de Catalunya –prioritzant les zones socialment desfavorides– i ha de garantir que al final del 2008 la xarxa inclogui un mínim de trenta mil places de nova creació i que aquestes es mantinguin en el futur.

– En matèria de protecció de menors desemparats la legislació se centra en els aspectes de prevenció del sistema de serveis socials, i en la tutela automàtica en cas de desemparament, amb suplència de la pàtria potestat. En virtut de la potestat, els pares i mares han de tenir cura dels fills i tenen, en relació amb ells, els deures de convivència, d'alimentació en el sentit més ampli, d'educació i de formació integral. Els fills també tenen deures. Segons el Codi de família, mentre estan sota la potestat dels pares, han d'obeir-los, llevat que intentin imposar-los conductes indignes o delictives, i s'han de respectar mútuament. El compliment d'aquestes obligacions per part de pares i mares és indispensable per al favorable desenvolupament personal dels menors, però no és una garantia de desenvolupament suficient per assolir la igualtat d'oportunitats de tots els infants. Per tant, cal que els serveis públics intervinguin amb caràcter preventiu, complementari, en un grau major o menor, i amb una actuació substitutòria plena en cas de desemparament.

– En matèria de serveis socials la legislació de serveis socials vigent fins a finals del 2007 (Decret legislatiu 17/1994 de refosa de les tres lleis anteriors) establia que l'atenció a la infància era una de les àrees d'intervenció del Sistema Català de serveis socials, per a l'atenció i la promoció del benestar de la infància i de l'adolescència, amb l'objectiu de contribuir al ple desenvolupament personal, especialment en els casos en què els entorns socio-familiar i comunitari tinguin un alt risc social, i a aquest objectiu responien els serveis següents:

– Els serveis socials d'atenció primària amb funcions d'informació, orientació i assessorament, de treball social comunitari i de detecció i prevenció, de derivació als serveis socials d'atenció especialitzada, tractament de suport a persones, famílies i grups i gestió dels serveis d'atenció domiciliària i els específics de centres oberts socioeducatius.

– Els serveis socials especialitzats de: EAIA, Centres d'Acolliment, Centres Residencials d'Acció educativa i Serveis d'Integració Familiar.

Quan els infants poden ser víctimes d'una crisi de les relacions familiars, els poders públics han d'intervenir. La protecció jurídica del menor desemparat és una exigència constitucional. Aquest és el principi rector de la política social que conté l'article 39 de la Constitució sobre la família i els fills, i que descriu en detall la Convenció internacional sobre els drets de l'infant, i que està desenvolupada per les lleis estatals orgàniques d'educació i de protecció jurídica del menor, per les lleis catalanes de protecció de menors, d'atenció a la infància i per múltiples reglaments. També per la legislació general de serveis socials a la qual ens hem referit anteriorment, inclosos els reglaments sobre els EAIA, i l'atenció social primària.

L'Ajuntament de Barcelona ha assumit els compromisos de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. D'aquest document es desprèn la voluntat d'anar més enllà dels mínims legals.

Alguns dels compromisos municipals fonamentals en relació amb la infància que emanen de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat són que l'Ajuntament ha de protegir la vida privada i familiar atorgant protecció a la família en particular en l'àmbit de l'habitatge. En aquesta línia, les famílies més desfavorides han de disposar d'ajuts financers i d'estructures i serveis per a l'as-

sistència a la infància. L'Ajuntament també ha de desenvolupar polítiques actives per vetllar per la integritat física dels membres de les famílies, per la desaparició dels maltractaments, i ha d'adoptar totes les mesures necessàries per protegir la infància i la joventut i per afavorir l'educació sobre les bases de la democràcia, la tolerància i la possibilitat de la plena participació en la vida de la ciutat en el marc del respecte a la llibertat d'elecció en els àmbits educatiu, religiós, cultural i polític.

Però també hi ha obligacions legals concretes en la Carta Municipal de Barcelona, perquè l'article 107 de la Carta Municipal de Barcelona expressa les responsabilitats en l'àmbit dels serveis socials, que es concreten pel que fa a la infància a:

Dur a terme activitats de prevenció i eliminar les causes que menen a la marginació.

Programar, prestar i gestionar els serveis socials especialitzats corresponents en l'àmbit de la família i la infància (EAIA).

Programar, prestar i gestionar els serveis socials d'atenció primària (amb els serveis d'equips bàsics, de centres oberts, d'allotjament i de manutenció).

Mitjançant el Consorci de Serveis Socials l'ajuntament ha de participar en la gestió dels centres d'acolliment, els centres residencials d'acció educativa i els serveis d'integració familiar.

## LES QUEIXES

Infància	Nombre de queixes
Educació	22
Infància en risc	18
<b>Total</b>	<b>40</b>

En l'apartat d'infància la Síndica de Greuges ha rebut 40 queixes.

En total s'han resolt 28 de l'any 2007. Queden pendents de resoldre 12 expedients.

### 2.4.3.1. EDUCACIÓ

Els motius de queixa en l'àmbit d'educació tracten diversos temes com el desacord en la delimitació de les zones de proximitat establertes a la ciutat, l'actuació de la inspecció en el canvi de centre sol·licitat pels pares dels alumnes un cop iniciat el curs escolar, o la disconformitat del claustre de professorat amb la decisió del Consorci d'Educació d'ampliar una línia a l'escola per cobrir la demanda. Sobre les escoles bressol hi ha hagut queixes per disconformitat en els criteris d'atorgament de plaça, pel procediment de cobertura de les places escolars un cop conclòs el període de matriculació i sobre una suposada negativa de l'escola a subministrar medicació als infants. Altres queixes fan referència a obres en els centres o millores de la seguretat en els accessos de l'escola.



## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

En l'informe del 2006 es recollia àmpliament la manca de beques de menjador escolar i les deficiències del seu procés de sol·licitud, que van ser motiu de queixa a la Sindicatura. Excepte en el Districte de Ciutat Vella, on es fa una gestió conjunta per part de l'Administració local i de l'autonòmica, en la majoria de zones de la ciutat hi havia dos processos paral·lels: el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya concedia beques aplicant uns criteris econòmics molt restrictius i l'Ajuntament cobria, subsidiàriament, per mitjà d'ajudes econòmiques de serveis socials, els casos que considerava necessaris i que no havien quedat assumits per l'altra Administració. Paradoxalment, no tots els centres de serveis socials municipals aplicaven els mateixos criteris ni dotaven els ajuts amb la mateixa quantia. La Síndica de Greuges va recomanar l'any passat la gestió coordinada dels ajuts escolars i l'augment del nombre de beneficiaris. L'Ajuntament va anunciar el compromís d'abordar el problema de la insuficiència de beques i de garantir els ajuts necessaris. Així mateix, el Programa municipal per a la infància i l'adolescència 2007-2010 ratifica aquest compromís.

El 15 de maig de 2007 la Generalitat de Catalunya va transferir al Consorci la gestió de les beques i el 20 de juny, coincidint amb la finalització de curs escolar, es va aprovar l'ordre que regula el seu l'atorgament. Tenint en compte la manca de temps per fer una correcta planificació el Consorci ha gestionat, tan acuradament com ha estat possible, les beques del curs 2007-2008, amb la pretensió d'incorporar millores de cara a la convocatòria del curs vinent. En aquest sentit, el Consorci pretén estudiar quina ha de ser la dotació pressupostària necessària per cobrir les necessitats i determinar quina ha de ser la documentació que es demanarà a les famílies per poder fer la valoració adequada de la situació econòmica. També s'ha proposat que la concessió de beques estigui pràcticament determinada a l'inici de curs, per no provocar incerteses a les famílies ni desajustaments econòmics a les escoles.

El Consorci haurà d'estudiar amb detall si les beques asseguren realment que totes les famílies que necessiten una beca l'obtenen, és a dir, si el barem i la puntuació exigida són els correctes, i si el pressupost i l'aportació per a cada beca són suficients. Aquest any no s'ha rebut cap queixa sobre aquesta qüestió.

D'altra banda, aquest any s'han rebut diverses queixes sobre els límits de les zones escolars. Les queixes manifestaven la disconformitat amb l'àrea territorial assignada en considerar que la restricció geogràfica establerta els impedia obtenir la puntuació màxima pel criteri de proximitat per accedir a l'escola on desitjaven matricular el seus fills. Paral·lelament, cadascuna de les famílies havia tramès un escrit d'al·legacions a l'edicte del Consorci d'Educació, pel qual se sotmetia a informació pública l'acord de modificació de les àrees territorials de proximitat.

La Sindicatura de Greuges va obtenir la informació directament des del Consorci sense necessitat d'emetre peticions d'informe a l'Ajuntament. El Consorci va comunicar que havia estudiat i respost cadascuna de les al·legacions presentades pels ciutadans. També que l'assignació d'escoles s'havia dut a terme per mitjà d'un procediment informàtic i que s'havien modificat les àrees d'influència quan s'havia constatat que no havien estat prou ajustades.

tades o no es tenien en compte les fronteres naturals que suposen les grans vies de circulació o les vies de tren.

En aquest tema es va constatar que l'aplicació de les noves àrees territorials que regeixen la matrícula de les etapes d'educació infantil i primària respon a la necessitat de complir el que estableix la Llei orgànica d'educació (LOE), aprovada l'any 2006. Aquesta estableix el dret a l'educació i diu que quan no hi hagi places suficients el procés d'admissió d'alumnes es regirà, entre d'altres, pel criteri prioritari de proximitat al domicili. Les administracions educatives també han de garantir la igualtat en l'aplicació de les normes d'admissió, precepte que inclou l'establiment de les mateixes àrees d'influència per als centres públics i concertats d'un municipi. La zonificació actual contribueix a crear un model d'escola de proximitat i pretén ser més equitativa i precisa.

La Síndica de Greuges va desestimar les queixes entenent que el Consorci havia valorat cadascuna de les al·legacions presentades i les havia resolt tenint en compte els criteris que regeixen la zonificació. En tres dels casos supervisats, el Consorci va estimar les al·legacions presentades pels promotors de les queixes i va esmenar lleugerament l'àrea territorial dels afectats.

Finalment, cal constatar que la col·laboració del Consorci d'Educació ha facilitat la gestió eficaç de les queixes que ha rebut la Síndica de Greuges des de l'inici de la seva activitat.

#### 2.4.3.2. INFÀNCIA EN RISC

##### CENTRES OBERTS

L'informe monogràfic de la Síndica de Greuges *Els drets de la infància en risc a Barcelona i propostes per garantir-los* presentat el 2006 emmarca el context jurídic dels drets dels infants, analitza la realitat social i assistencial a Barcelona i acaba amb una sèrie de conclusions i recomanacions sobre la prevenció del risc, sobre els serveis d'atenció social a la infància i sobre l'organització administrativa i la planificació. Així mateix, l'informe remarca la manca de centres oberts socioeducatius a la ciutat.

Aquest any, l'estudi d'un cas presentat per una associació juvenil que treballa en un barri amb una problemàtica social elevada, va tornar a posar en evidència la manca de centres oberts. Aquests centres realitzen una tasca socioeducativa diària en el temps de lleure dels infants i joves i són un recurs idoni per prevenir les situacions de risc social i de ruptura amb la família i l'escola. El caràcter territorial dels centres oberts els permet mantenir una forta vinculació amb l'entorn on desenvolupen la seva acció i proporciona el manteniment dels vincles amb l'infant, ja que actua en el propi medi.

Després de tretze anys de vigència de la Llei que imposa els centres oberts com a recursos d'existència obligada a les poblacions de més de vint mil habitants, la ciutat no disposa de cap centre obert públic. L'oferta existent és únicament la dels centres privats, a càrrec d'associacions i fundacions majoritàriament confessionals. Els centres oberts són molt útils en la prevenció i poden evitar, en alguns casos, la derivació dels menors a centres d'acolliment

o residencials, recursos que la llei estableix que són els últims a emprar i només quan no hagi estat possible utilitzar cap altre programa.

En el cas concret que es va supervisar, l'entitat promotora de la queixa pretenia obtenir el reconeixement i el finançament municipal per funcionar com a centre obert però es va constatar que tenia notables mancances. Per això es va recomanar a l'entitat la concreció de les línies d'acció, la reorganització en el seu funcionament i la millora en la intervenció pedagògica. De tota manera, en la resolució de la queixa la Síndica de Greuges va ratificar als òrgans municipals, en aquest cas al Districte de Nou Barris i al Sector d'Acció Social i Ciutadania, la necessitat de dotar la ciutat de centres oberts.

El Programa municipal per a la infància i l'adolescència previst per al 2007-2010 sobre centres oberts té un redactat excessivament generalista. Quan explica l'acció de millorar i ampliar la xarxa d'equipaments i serveis de lleure i acció educativa, planteja "redefinir el model de centre obert i desplegar-lo de forma progressiva en el conjunt dels districtes de la ciutat". Caldrà supervisar i concretar el compliment d'aquesta intervenció que no està calendaritzada ni quantificada.

## **ELS EQUIPS D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA (EAIA)**

Arran de la publicació d'*Els drets de la infància en risc a Barcelona i propostes per a garantir-los*, els EAIA de Barcelona van fer arribar a la Síndica la seva adhesió a les propostes i línies d'actuació expressades. A més, van exposar les disfuncions que es produeixen en el sistema d'atenció a menors en situació d'alt risc social, que s'han vist incrementades després de la reestructuració de la Direcció General d'Atenció a la Infància i Adolescència DGAIA. Les concretaven en els següent aspectes: establiment de criteris dispars entre els EFi; manca de recursos davant el nombre de propostes de protecció, la qual cosa provoca empitjorament de les situacions de risc; inadequació dels espais de la DGAIA on es fan les entrevistes; manca de criteris clars en els circuits d'intervenció, i, finalment, saturació dels equips en relació amb el volum de feina que han d'assumir.

Per poder fer una adequada valoració de la situació, la Síndica de Greuges va sol·licitar diverses informacions als equips. De l'anàlisi dels documents aportats es desprenen una sèrie de necessitats que competeixen a la Generalitat, però també, d'altres, de responsabilitat municipal, en les quals l'Ajuntament hauria d'intervenir i destinar els esforços necessaris per millorar la situació actual.

Aquests es concreten fonamentalment en diversos àmbits:

*Sobre els recursos:* pel que fa a recursos, les mancances més acusades, ja sigui pel nombre d'EAIA que en fan esment o pel nombre de casos, són les places en centres residencials d'acció educativa (CRAE) i l'acolliment en família aliena. En general els equips detecten lentitud en l'assignació del recurs sol·licitat. El temps d'espera per ingressar en un CRAE supera l'any, en algun cas.

També s'expressa de manera reiterada la falta de centres residencials d'educació intensiva, i l'absència de centres d'aquestes característiques per a noies, així com la manca de centres "verticals" que permetin l'estada perllongada dels menors a mesura que es fan grans i

facilitin l'acollida dels germans de diferents edats. Les aportacions fan esment a la conveniència de mantenir els menors en el seu entorn pròxim ja que el trasllat a centres llunyans els obliga a canviar d'escola i dificulta la relació amb la família biològica. En general, els equips fan una valoració positiva dels centres petits que ofereixen una atenció més individualitzada, i exposen la sobreocupació d'alguns CRAE, en els quals, per motius d'urgència, són ingressats els menors sense que s'assegurin els mínims de qualitat.

En l'àmbit de la seguretat, exposen la manca d'eficàcia i diligència dels Mossos d'Esquadra per localitzar els infants que han fugit dels centres i que estan sense guardador fins que no els tornen al centre.

A la vegada, els equips remarquen l'absència de centres oberts públics, que ofereixin atenció individualitzada educativa, així com el dèficit en el nombre de menors atesos pels serveis d'atenció domiciliària des d'una òptica educativa (de formació d'hàbits, de millora de les capacitats organitzatives dels pares, etc.) i no merament assistencial, en un horari ampli que incorpori la franja de vespre nit. En els documents exposen, també, la dificultat per obtenir recursos econòmics per atendre les necessitats específiques de menors tutelats: beques per a colònies d'estiu, etc.

Tot i que amb menys insistència, es detecta la necessitat d'utilitzar les guardes administratives, recurs que es considera molt positiu i que pràcticament no s'utilitza perquè no hi ha places ni famílies acollidores; i la manca de centres especialitzats en infants amb trastorns. Així mateix, es constata la mancança de recursos de salut mental per tal que els menors amb trastorns puguin rebre el tractament amb la periodicitat i intensitat adequades. Apareix repetidament en els informes la necessitat de disposar de centres especialitzats d'atenció, i posterior tractament, als adolescents consumidors de tòxics.

La llista de mancances finalitza amb la l'absència de centres maternoinfantils, com l'extingida Casa de la Font, que facin la tutela de la funció maternal i amb la d'aules taller i altres recursos formatius no reglats.

*Sobre els protocols d'intervenció:* reiteradament els equips expressen disconformitat amb la manca d'informació i comunicació amb la DGAIA des de la seva reestructuració: no s'han agilitat els processos administratius, es detecten incoherències, manca de suport tècnic als EAIA i interferències a les seves propostes. Hi és present la sensació que el sistema ha empitjorat. Així mateix, manifesten queixes de les EFIS: disparitat de criteris entre els diferents equips i adopció de decisions diferents en casos molt similars.

D'altra banda, perceben que actualment es potencien fonamentalment les funcions dels EAIA en la supervisió documental per afavorir la instrucció de l'expedient administratiu i que això va en detriment del treball professional de cara a les famílies. D'alguna manera consideren que s'han desautoritzat els equips. L'augment de burocràcia i la sobreexigència jurídica fa que els tràmits s'allarguin excessivament. Expressen que les propostes de desemparament s'acaben acceptant però pràcticament mai amb el primer informe. Si bé es considera oportú millorar els informes i completar-los amb la informació necessària, caldria supervisar si el temps emprat per fer-ho és l'adequat o bé si hi ha dilacions excessives.

Així mateix, els equips detecten una indefinició en la planificació i protocol·lització en els casos de retencions hospitalàries, d'escapoliment dels CRAE, del temps d'espera per a l'assignació de recursos i en els tràmits d'audiència i manifesten disconformitat amb el canvi instaurat en el procés d'atenció a les urgències i la sobrecàrrega que el nou circuit els ha suposat.

Expressen, també, que la dotació econòmica d'ajuda a les famílies extenses d'acollida és insuficient i, finalment, denuncien que està pendent de resoldre des de fa anys el circuit especial o l'equip alternatiu d'atenció a famílies amb impossibilitat de treball vers el canvi i amb proposta d'inviabilitat del retorn, caracteritzades per la seva agressivitat i manca de control.

*Respecte a les infraestructures:* els onze EAIA de la ciutat i els de comarques disposen de tres sales que s'utilitzen tant per a les visites de les famílies dels menors amb aquests, com per a les entrevistes entre els professionals de l'EAIA i les famílies. Aquesta insuficiència d'espais es calcula que quedarà resolta, quan entri en funcionament el nou local que la DGAIA està habilitant.

A més, algun equip manifesta la falta de seguretat de l'espai que ocupa i, també, les mancances de l'espai (immoble compartit, poc material, espai reduït, etc.).

*Respecte dels equips:* de l'anàlisi de les memòries dels diferents equips es desprèn que les càrregues de treball dels diferents equips derivades del nombre de casos tractats, no són gens homogènies. Suposadament aquestes diferències estan compensades amb el personal assignat. La Sindicatura de Greuges no ha pogut fer aquesta comprovació per falta de dades però, en tot cas, està clar que una de les afirmacions més reiterades pels equips és la manca de personal suficient per assumir les funcions que tenen encomanades.

També es detecta l'interès per la cohesió interna dels equips. Aquesta prioritat està plenament justificada ja que la tasca que desenvolupen és, per definició, interdisciplinària. Vinculat amb això, la conveniència de mantenir l'estabilitat apareix freqüentment en les memòries.

Un altre aspecte en què posen molt èmfasi és la vinculació amb els serveis de l'entorn i el treball en xarxa. Per això molts dels EAIA expliquen que han implantat la territorialització, amb l'assignació de referents a cadascun dels barris.

Unànimement la valoració que fan de la incorporació dels educadors és molt bona, tant pel treball que desenvolupen com per la preparació que van rebre abans d'integrar-se en l'equip.

Les dades aportades posen de manifest que els equips que han tingut baixes laborals, en alguns casos, han trigat setmanes a cobrir-les i fins i tot mesos. Davant això els EAIA suggereixen la possibilitat de tenir un servei itinerant que pugui suplir eficaçment les baixes que es puguin produir, o bé que es faci una millor previsió en la gestió de les borses de recursos humans.

Un cop feta l'anàlisi de la documentació aportada, la Síndica de Greuges va demanar, també, informació al Sector de Serveis Personals sobre algunes qüestions d'atenció a la infància de responsabilitat municipal.

Un dels aspectes estudiats és la cobertura de les baixes. Aquest és un tema cabdal ja que cal tenir en compte que els EAIA, a més de les funcions de valoracions de casos i de proposta de mesures de protecció, haurien de fer el seguiment acurat del procés del menor i de la seva família biològica per aconseguir, sempre que sigui possible, el retorn al nucli familiar. La Sindicatura de Greuges ha pogut comprovar que, quan s'ha de suplir algun professional, no sempre s'ha fet amb la necessària agilitat.

En aquest sentit, el conveni subscrit entre la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, pel que fa als equips d'EAIA, especifica que les incapacitats laborals seran substituïdes, com a molt, en setze dies i les baixes definitives en dos mesos. No obstant això, el protocol establert per a la cobertura de baixes implica el treball coordinat de molts òrgans municipals: la Direcció Tècnica comunica la demanda de substitució al Departament d'Administració, aquest demana a la Inspecció Mèdica la previsió de la durada de la baixa i es gestiona la demanda al Departament de Gestió de Recursos Humans (que és l'òrgan que gestiona les llistes de borses de treball). Aquest facilita les dades personals al Departament d'Administració perquè localitzi, deixant fins a tres avisos, els possibles substituïts. Si els substituïts no estan d'acord a cobrir la demanda han de fer arribar la renúncia per escrit. Si accepten la substitució han de presentar la documentació exigida al Departament d'Administració i es pacta la data d'incorporació tan bon punt Recursos Humans comunica que el contracte està signat.

El procés, pactat amb els representants dels treballadors, assegura la màxima transparència administrativa en la gestió però està mancat de l'agilitat necessària. L'establiment d'un servei itinerant de suport, podria suplir ràpidament les baixes o reforçar els equips quan no calguessin substitucions.

De l'estudi de la informació es desprenen un seguit de mancances i desajustaments que repercuteixen en l'eficàcia de la protecció als menors. En alguns aspectes l'Ajuntament hauria d'intervenir directament, en compliment de les responsabilitats municipals atorgades per normativa, i en d'altres indirectament, legítimat per la seva participació en el Consorci de Serveis Socials, que ha de vetllar perquè s'asseguri la deguda protecció del menor, ja sigui amb fons propis o amb els que aporti l'Administració autonòmica.

## RECOMANACIONS

La decisió que la Síndica de Greuges va fer arribar a l'Ajuntament el mes d'octubre del 2007 va suggerir la millora dels següents aspectes:

- Recursos humans: dotació suficient de personal als equips i adequada previsió de les substitucions. Es va suggerir la implantació d'un servei itinerant, format per professionals de les diferents disciplines, que pugui cobrir àgilment les baixes i reforçar els equips en cas que no calgui fer suplències.
- Recursos tècnics: implantació dels mitjans per garantir que es duguin a terme adequadament les funcions dels EAIA, de prevenció i detecció de situacions de risc, de control del tractament dels menors i de seguiment dels plans de treball amb les famílies.
- Recursos assistencials: creació de centres oberts i impuls decidit d'ampliació del servei d'atenció domiciliària socioeducativa (ja previst en el Pla municipal per a la inclusió social).

D'altra banda, i posteriorment a aquestes recomanacions, en l'àmbit de les atribucions assignades als EAIA els mesos de novembre i desembre del 2007, la Síndica de Greuges va rebre



vuit queixes referides al desacord dels equips davant la petició expressada per la DGAIA d'intervenir amb caràcter prioritari o urgent per estudiar la situació de risc de determinats menors. Els professionals expressaven que, segons el Decret de creació 338/1986 i l'Ordre de 27 d'octubre del 1987, no són equips d'urgències ni compten amb els recursos professionals ni d'infraestructura per atendre amb celeritat i rigor aquesta demanda. Finalment sembla que aquests casos passen a atendre's per un nou servei externalitzat creat per la DGAIA de valoració immediata del maltractament infantil. En espera de rebre la confirmació formal de la solució donada a aquesta gravíssima situació de descoordinació en el moment de tancar aquest informe la Síndica de Greuges considera que és totalment necessari que s'estableixi un protocol concret, àgil i consensuat que posi fi a situacions com la descrita en què la manca d'acord entre les dues administracions responsables d'atenció a la infància en risc ha provocat que durant un temps cap de les dues hagi estudiat els casos i que els infants hagin estat en situació de gran vulnerabilitat. I això esperant que s'assumeixi aviat per part de l'Ajuntament la competència plena que li correspon en aquestes funcions des de la llei de descentralització de serveis socials de l'any 1994 i la de la Carta Municipal de 1998, perquè està acreditat que compartir competències en temes molt sensibles i costosos entre dues administracions no és la solució ideal.



## 2.4. SERVEIS A LES PERSONES

### 2.4.4. IMMIGRACIÓ

#### EL MARC NORMATIU DE DRETS I OBLIGACIONS

La Constitució només parla d'emigració per referir-se a la política de retorn dels emigrants espanyols a Espanya. Però en matèria d'immigració també s'ha de tenir en compte el dret a la integració social que es troba en l'article 9.2 de la Constitució espanyola, que estableix: "Correspon als poders públics promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixin o dificultin llur plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social."

La Llei 4/2000, de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social –amb les successives modificacions–, estableix el marc jurídic dels aspectes substantius de la situació de les persones que no tenen nacionalitat espanyola, que es completa amb la legislació d'asil i d'apatridia.

El Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre, aprova el reglament d'aquesta llei. La mateixa llei i el reglament de desenvolupament, el R.D. 2393/2004, confereixen als ajuntaments dos tipus específics de competència administrativa: l'elaboració de l'informe del lloc de residència, a l'efecte de tramitar el reagrupament familiar, i l'elaboració de l'informe que acredita la inserció social de l'estranger, per obtenir l'autorització de residència per arrelament.

En l'ordre dels drets socials, l'Estatut d'Autonomia del 2006 també diu que els poders públics han d'emprendre les accions necessàries per establir un règim d'acolliment de les persones immigrades i han de promoure les polítiques que garanteixin el reconeixement i l'efectivitat

dels seus drets i deures, la igualtat d'oportunitats, les prestacions i els ajuts que en permetin la plena acomodació social i econòmica, i la participació en els afers públics. Afegeix l'Estatut que "Els poders públics han de vetllar per la convivència social, cultural i religiosa entre totes les persones a Catalunya i pel respecte a la diversitat de creences i conviccions ètiques i filosòfiques de les persones, i han de fomentar les relacions interculturals per mitjà de l'impuls i la creació d'àmbits de coneixement recíproc, diàleg i mediació".

En l'aspecte d'integració social, la competència municipal es desprèn del dret als serveis socials bàsics i comunitaris que la llei d'estrangeria reconeix (art. 14, el dret a la seguretat social i als serveis socials): "Els estrangers residents tindran dret als serveis i prestacions socials tant els generals i bàsics com els específics en les mateixes condicions que els espanyols. Qualsevol que sigui la situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsiques."

Amb la política d'integració, hi té molt a veure el reconeixement que fa la llei d'estrangeria d'altres drets socials com l'assistència sanitària o l'habitatge, i també l'educació, en tots els quals també té competència concurrent l'Administració municipal. A més, les previsions d'aquesta legislació sobre els drets de reunió, associació, sindicació, vaga i educació s'han d'eixamplar més arran de la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 236/2007, de 7 novembre, que obre més les possibilitats dels immigrants en nom de la dignitat humana.

A banda d'això, per a Barcelona, que ha subscrit la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, ciutadans són totes les persones que viuen, treballen o simplement es troben a la ciutat o hi transiten. I, per tant, per als estrangers que tenen projecte de vida a la nostra ciutat, el reconeixement del dret a la igualtat en tot allò que la llei no prohibeix, és premissa d'integració social.

#### LES QUEIXES

Immigració	Nombre de queixes
Total	23

En l'apartat d'immigració la Síndica de Greuges ha rebut 23 queixes.

En total s'han resolt 23 queixes de l'any 2007.

En aquest apartat només es recullen aquelles queixes que tenen a veure amb la pròpia condició de persona immigrada com a ciutadana de Barcelona. Així i tot, com altres anys, s'han pogut resoldre diverses queixes a través de la relació amb la Subdelegació del Govern a Barcelona. Altres queixes han estat traslladades a l'Oficina del Defensor del Pueblo. I algunes de les queixes rebudes sobre aquest tema provenien d'immigrants amb situació administrativa regularitzada sobre aspectes més específics de tipus social i, per tant, no s'han comptabilitzat com a queixes sobre immigració.

Entre altres temes, algunes de les queixes d'aquest any es refereixen a la manca de resposta a una sol·licitud de treball, la denegació a tramitar visats a dos membres d'una família reagrupada per part del consolat espanyol; la manca d'informació de la Subdelegació del Govern sobre l'estat de tramitació dels expedients, descoordinació dels tràmits del Registre Civil per obtenir el permís de residència després de contraure matrimoni amb un ciutadà espanyol a l'estranger o manca d'homologació de titulacions acadèmiques; aquests assumptes s'han resolt amb assessorament i orientació. Altres problemes estan relacionats amb l'accés a habitatge, ja sigui per la denegació a l'accés al lloguer pel fet de ser estrangers o pels preus abusius de certs propietaris davant la situació de necessitat; altres temes tractats fan referència a la poca agilitat en els tràmits administratius que impedeixen que una persona que ha obtingut la nacionalitat un mes abans de les eleccions municipals pugui exercir el seu dret a vot, o l'excessiu temps d'espera per obtenir l'informe municipal preceptiu per a la tramitació de la residència per arrelament.

En l'àmbit d'immigració un motiu freqüent de queixa ha estat l'atenció al públic que s'ofereix al Servei d'Atenció a Immigrants i Estrangers Refugiats (SAIER).

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

Arran de les queixes sobre el funcionament del SAIER, una assessora de la Sindicatura de Greuges va fer una visita al centre i va comprovar personalment les mancances denunciades. El dia de la visita, el servei va obrir les portes amb quinze minuts de retard. Al carrer hi havia una cua d'aproximadament trenta persones. Una vegada iniciat el servei, una treballadora del SAIER va atendre els visitants en diversos idiomes i els dirigia majoritàriament al punt d'informació. Allà novament continuaven fent cua però aquesta vegada amb un número d'ordre. El públic sobrepassava àmpliament les previsions de capacitat de la instal·lació, i, per tant, algunes persones havien de continuar l'espera al carrer. Un altre aspecte rellevant del local és el punt d'informació, atès per tres treballadors, ja que no tenia cap element separador que permetés mantenir la intimitat de les persones que estaven sent ateses simultàniament. La situació general del servei i els mitjans disponibles no era comparable a la d'altres instal·lacions municipals d'atenció al públic.

Arran de la situació constatada en aquesta visita, la Síndica de Greuges va obrir una actuació d'ofici en què sol·licitava a l'Ajuntament informació sobre el protocol d'atenció d'aquest servei i sobre els recursos de què es disposa per oferir un servei àgil i eficient. Les dades de l'informe que va emetre l'Ajuntament van permetre contrastar les diverses queixes dels ciutadans. Cinc professionals polivalents contractats per trenta-cinc hores setmanals atenen diàriament unes dues-centes persones i alhora han de controlar la

distribució de les visites, atendre el telèfon i derivar a recursos externs. La saturació d'aquest servei comporta que el temps d'espera pugui ser d'una a dues hores únicament per obtenir una cita. Alhora, el programa informàtic que dóna suport a la gestió és molt lent i sovint deixa de funcionar, fet que augmenta la saturació en el servei i el retard en l'atenció.

L'existència d'aquest servei creat per l'Ajuntament i la bona disposició dels professionals que hi treballen, com es va recollir en l'informe del 2006, no és suficient. Cal que els ciutadans que en fan ús puguin tenir la seguretat que el servei és efectiu, àgil i de qualitat, i per a això s'han de millorar els procediments, el sistema de gestió administrativa i l'entorn. També s'ha d'adaptar el nombre de personal destinat a aquest servei a la demanda actual. El nombre d'usuaris s'ha multiplicat durant els darrers anys però en aquests moments el recurs són pràcticament els mateixos que quan es va crear el SAIER el 1991.

Cal afegir que les insuficiències d'aquest servei també provoquen que els usuaris busquin altres vies i entitats que els puguin ajudar a solucionar els tràmits administratius que han de realitzar. Aquestes alternatives, que no estan subjectes al control públic, no sempre ofereixen les garanties suficients ni la millor orientació als immigrants. Un servei públic eficaç i suficient en aquest àmbit evitaria la utilització d'alternatives poc fiables o que promouen procediments irregulars.

D'altra banda, durant el 2007, la Síndica de Greuges va visitar alguns centres de suport a immigrants de Barcelona gestionats per organitzacions no governamentals. En aquestes visites es van recollir les inquietuds dels usuaris i dels seus responsables, entre les quals destacaven la lentitud dels tràmits administratius; els problemes relacionats amb la regularització i que impedeixen tenir una feina; la manca d'accés a les ofertes públiques de formació ocupacional, i les dificultats per poder disposar d'un pis amb les condicions necessàries per obtenir l'informe favorable de disponibilitat d'habitatge, document que s'exigeix en el procediment per al reagrupament familiar.

En aquest darrer punt, cal destacar que la nova Llei del dret a l'habitatge fa menció expressa a la igualtat en l'accés i l'ocupació de l'habitatge. Parteix del dret a la igualtat reconegut en els articles 14 i 9.2 de la Constitució espanyola i en la Directiva 2000/343 CE del Consell, de 29 de juny, on s'aplica el principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic.

Finalment, també s'han pogut constatar problemes amb el sistema actual de contractació en origen. Un col·lectiu de treballadors de nacionalitat colombiana, que van ser contractats en origen per prestar serveis en una empresa espanyola que gestiona centres geriàtrics, va exposar la seva situació a la Síndica de Greuges.

Els treballadors van ser contractats per un període d'un any i amb un salari aproximat de 700 euros, que és el que resulta de l'aplicació d'un conveni col·lectiu estatal; amb aquest sou una persona no té el mateix poder adquisitiu a Barcelona que a altres municipis espanyols. Els treballadors van assumir el cost del bitllet d'avió i aquí se'ls va facilitar l'allotjament durant dos mesos a causa de les dificultats per trobar un allotjament que poguessin assumir amb el seu salari. Tampoc no disposaven de diners per fer front al pagament del

dipòsit que sol·liciten les agències immobiliàries i per a aquest tipus de contracte els bancs no els concedien cap crèdit. Alhora, l'horari partit o els torns irregulars no els permetia fer altres feines que incrementessin els seus ingressos per fer front a aquestes despeses. La suma d'aquestes situacions genera una sensació de frustració.

Si bé és cert que la contractació en origen està regulada per llei i sobrepassa les competències municipals, aquesta pràctica es podria millorar amb mesures com facilitar a les persones interessades en l'oferta de treball una informació més transparent que doni a conèixer, per exemple, circumstàncies com la dels preus de l'habitatge a la ciutat, o la necessitat d'aconseguir altres treballs per obtenir uns ingressos complementaris. Si s'hagués transmès tota la informació de forma transparent, molts d'ells haurien tingut tots els elements per decidir si realment els interessava venir a treballar al nostre país.

L'Administració s'hauria de preocupar que les condicions d'aquests treballadors siguin adequades, ja que, si no estan ben tractats, no prestaran una atenció de qualitat en els serveis que ofereixen a la ciutat.

També és un problema que els reagrupaments familiars no comportin el permís de treball junt amb el de residència. Això, entre altres perjudicis, impedeix que aquestes persones tinguin l'accés a la formació que s'ofereix des de Barcelona Activa, que pot ser molt útil perquè aquestes persones puguin prestar els serveis en els àmbits en què ara hi ha manca de professionals, com els que es requereixen per donar compliment a la Llei de la dependència.

Consideració especial mereix el col·lectiu de ciutadans estrangers que viuen a la ciutat en situació d'estada o residència irregular i que, per tant, han d'assumir una situació molt difícil. De la situació d'aquestes persones se n'ha ocupat recentment el Tribunal Constitucional resolent diferents recursos d'inconstitucionalitat sobre diversos aspectes de la llei d'estrangeria. Sobre els drets fonamentals de reunió, associació i sindicació ha declarat que aquests no es poden negar als immigrants perquè formen part de la dignitat humana, però poden ser condicionats per llei quan les persones que els volen exercir no tenen condició legal de residents. El Tribunal també fa consideracions sobre el dret a l'educació ja que aquest dret té una inequívoca vinculació amb la dignitat humana, així com una innegable transcendència per al ple i lliure desenvolupament de la personalitat i per a la convivència en societat, que es veu reforçada mitjançant l'ensenyament dels valors democràtics i el respecte als drets humans, els quals són necessaris per establir "una societat democràtica avançada", com diu la Constitució. El Tribunal recorda que l'article 27 de la Constitució diu que: "Tothom té dret a l'educació", i que "L'educació tindrà com a objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i a les llibertats fonamentals". El pronunciament final fa referència únicament als menors de divuit anys, perquè el redactat qüestionat en el recurs d'inconstitucionalitat que resol és l'article 9.3 de la Llei d'estrangeria que només reconeix el dret a l'educació no obligatòria als menors residents.

Els raonaments del Tribunal Constitucional són clarament extrapolables als majors d'edat. L'educació, a més de ser un dret per a tothom, sempre aporta valors positius d'interès general i de millora de la convivència sigui quina sigui la situació administrativa de qui la reb.

Per tant, no és encertat limitar l'accés a l'educació i la formació, ja que afecta la dignitat humana dels treballadors irregulars, dels menors estrangers no acompanyats i de les dones immigrades irregularment que exerceixen la prostitució per sobreviure.

Els darrers anys l'Ajuntament ha promocionat la idea de "Barcelona, ciutat educadora". Pels motius esmentats, entre els objectius d'aquest projecte s'hauria d'incloure la formació dels immigrants en situació d'estada irregular.

## RECOMANACIONS

- Millorar l'entorn d'acollida del Servei d'Atenció a Immigrants i Estrangers Refugiats i dotar-los dels recursos que facin que aquest servei sigui realment àgil i de qualitat, tal com ja es va recomanar en l'informe de la Síndica de Greuges de l'any 2006.
- Promoure l'accés a la formació cultural i ocupacional de les persones que es troben a Barcelona en situació d'estada irregular per facilitar el seu desenvolupament personal aquí o en qualsevol indret al qual puguin marxar.

## 2.4. SERVEIS A LES PERSONES

### 2.4.5. PERSONES SENSE SOSTRE

#### EL MARC NORMATIU DE DRETS I OBLIGACIONS

Basant-se en els principis dels articles 9.2 (integració social), 10 (dignitat) i 41 (assistència social) de la Constitució, la legislació catalana de serveis socials vigent durant l'any 2007, continguda en el Decret legislatiu 17/1994, i en els decrets 284/1996 i 27/2003, estableix les obligacions públiques per:

- Garantir i facilitar a tots els ciutadans l'accés a les prestacions i serveis que tendeixen a afavorir un desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins de la societat, especialment en cas de limitacions i mancances.
- Promoure la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació.
- Aconseguir la integració de tots els ciutadans en la societat i afavorir la solidaritat i la participació ciutadana.

Com hem vist a l'apartat 2.4.1. l'Estatut d'Autonomia ha afegit noves exigències als poders públics per garantir la cohesió i el benestar socials:

- Vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i dels col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i de risc d'exclusió social.
- Vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables.

Són obligacions municipals establir i mantenir els serveis socials d'atenció social primària, que han de disposar dels recursos adequats a què fa referència el Decret 27/2003, els serveis residencials d'estada limitada, els serveis de menjador i els serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària.

#### LES QUEIXES

Persones sense sostre	Nombre de queixes
<b>Total</b>	<b>12</b>

En l'apartat de persones sense sostre la Síndica de Greuges ha rebut 12 queixes.

En total s'han resolt 11 queixes de l'any 2007. Queda pendent de resoldre 1 expedient.

Una part de les queixes han estat presentades per ciutadans que feien saber a aquesta Sindicatura l'existència de persones sense sostre per tal que es prenguessin les mesures adequades perquè fossin ateses degudament. En aquests casos el paper de la Síndica de Greuges ha estat demanar la intervenció dels serveis d'inserció social i informar a la persona dels serveis i recursos existents, i, per tant, les queixes s'han resolt per assessorament. Cal esmentar l'eficiència del Servei d'Inserció Social en totes les demandes d'intervenció que els hem fet.

L'altra part de les queixes han estat efectuades pels mateixos interessats i s'acabaven concretant en la demanda d'un habitatge públic. Valoraven la intervenció dels serveis socials però es queixaven de la temporalitat dels recursos residencials. Eren persones que no podien accedir a un habitatge de mercat ni de protecció oficial per la precarietat i temporalitat de les feines a les quals tenien accés, per la poca remuneració d'aquestes, o perquè la seva font d'ingressos era únicament derivada de la pensió no contributiva.

Altres queixes que ens han arribat de persones sense llar han estat referides a la qualitat del menjar en un menjador municipal i sobre l'atenció en un centre residencial de primera acollida. També cal deixar constància d'una queixa d'un familiar per la impossibilitat de trobar una plaça residencial per a una persona sense sostre amb greus problemes de salut, ingressada en un hospital i a punt de rebre l'alta mèdica, i d'una treballadora social sobre el mateix cas.

## EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

---

### EXPEDIENT NÚM. 265/07

---

El germà d'una persona sense sostre que estava a punt de rebre l'alta mèdica d'un hospital va presentar una queixa perquè no trobava cap recurs residencial públic que la pogués atendre i ell no se'n podia fer càrrec per les seves circumstàncies familiars i personals. Paral·lelament es va rebre una queixa sobre el mateix cas d'una treballadora social de l'hospital. Exposava la seva gran preocupació per la situació de l'afectat i la manca de solucions per part dels serveis socials municipals que no podien oferir una plaça per acollir-lo en un servei d'acolliment residencial.

En el seguiment de la queixa es va comprovar que la persona afectada ja havia estat ingressada amb anterioritat a l'hospital per problemes crònics i greus de salut. Un cop recuperat i davant la pressió hospitalària per donar-li l'alta i la impossibilitat de trobar un recurs adient a la seva situació, la treballadora social el va ingressar en una residència de gent gran. Als pocs dies, va ser-ne expulsat i va viure durant diversos dies al carrer sense poder ser localitzat. Finalment quan el seu germà el va trobar estava en una situació molt degradada i novament va haver de ser ingressat a l'hospital perquè el seu estat de salut havia empitjorat considerablement.

Una vegada recuperat es va repetir la situació anterior. Per una banda, la pressió de l'hospital per donar-li l'alta i per l'altra la impossibilitat d'articular un recurs social adequat. La treballadora social manifestava la seva preocupació per les conseqüències que podria tenir no trobar el recurs social adequat.

En la resolució de la queixa, la Síndica de Greuges va recomanar de nou la necessitat d'establir un sistema de coordinació que assegurés que cap persona sense sostre i a qui se li doni l'alta des d'un hospital pugui quedar desprotegida pel que fa a l'àmbit social. En aquesta situació concreta d'urgència va instar els serveis d'inserció social a assegurar l'atenció residencial de la persona afectada.

## VALORACIÓ DE LES QUEIXES

En primer lloc s'ha de valorar molt positivament el model d'atenció que ha implantat l'Ajuntament en l'atenció a les persones sense sostre i l'esforç pressupostari que això ha comportat. La creació de nous equipaments socials de diferents tipologies en diferents districtes ha permès una diversificació dels serveis amb un intent de reequilibrar territorialment el pes d'aquests tipus d'equipament, en línia al que recomanava l'informe de la Síndica de



Greuges de l'any 2005 en relació amb els equipaments sensibles, tant en l'àmbit social com en el de la salut.

També cal destacar la voluntat de l'Ajuntament per treballar amb les entitats d'iniciativa social i la creació de la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Sostre, constituïda el 28 d'abril del 2006 en el marc de l'Acord ciutadà per a una Barcelona inclusiva. Les entitats d'iniciativa social que treballen amb persones sense sostre són un referent qualificat en l'atenció a aquest col·lectiu i la creació de la Xarxa possibilitarà millorar l'atenció de les persones sense sostre i la cobertura de totes les seves necessitats bàsiques, cosa que evitarà buits i duplicitats. Tot i això es troba a faltar la seva consolidació, la dotació d'instruments tècnics de gestió adients per assegurar el treball en xarxa, i també una política basada més en la concertació de serveis i no tant en les subvencions.

Sobre les queixes rebudes de casos personals concrets sobre la manca d'oferta residencial, s'ha estimat en part la majoria de queixes. En aquest casos els serveis socials havien actuat correctament però no s'havia resolt el problema residencial de l'afectat per la manca d'un major nombre d'habitatges d'inserció i d'habitatges socials.

Certament el nombre de pisos d'inclusió s'ha incrementat i s'està realitzant un treball social important amb les persones acollides. En el seu moment la Síndica de Greuges ja va valorar molt positivament aquest tipus d'equipaments perquè són un recurs bàsic per poder treballar les capacitats de les persones acollides i possibilitar la integració social. Però després del temps que porten funcionant encara no es disposa d'indicadors qualitius que informin del grau d'inserció que s'ha aconseguit, de les recaigudes, de les sortides residencials posteriors, o que permetin valorar si la temporalitat del recurs és l'adequada; indicadors per planificar els recursos residencials necessaris i les característiques que han de tenir aquests serveis.

La recomanació de l'informe de la Síndica de Greuges del 2006 sobre la necessitat d'assegurar una alternativa residencial digna i estable a les persones amb ingressos molt precaris i dificultats d'integració social s'ha recollit en les mesures de govern en el Pla de l'habitatge 2008-2016.

Un problema reincident és la coordinació de les altes hospitalàries amb els serveis socials quan afecten persones sense sostre i amb malalties cròniques o problemes de drogoaddicció. S'ha millorat la coordinació però continuen persistint casos en què no s'ha resolt el problema, com el de l'expedient descrit. Les persones afectades per aquesta situació són summament vulnerables, tant pels seus problemes socials com pels problemes de salut. La complexitat de les situacions fa imprescindible una intervenció conjunta d'ambdós sectors per tal que la situació dels afectats no es deteriori més.

També és necessari comptar amb recursos residencials adients per a persones amb aquest tipus de problemàtica. En aquests casos caldria una major sensibilització de la gravetat d'aquestes situacions des de les gerències i direccions dels centres hospitalaris pel tal que, quan a una persona sense sostre se li doni l'alta hospitalària, tingui garantit l'allotjament i així es puguin evitar les recaigudes derivades de dormir al carrer, circumstància que la tornarà a portar a l'hospital.

Generalment es parla del col·lectiu de persones sense sostre com un tot homogeni, però darrere d'aquest col·lectiu hi ha persones amb situacions molts diverses i amb diferents possibilitats d'integració. Una intervenció més eficient amb aquest col·lectiu ha d'anar acompanyada de polítiques socials específiques i efectives en tots els àmbits, especialment pel que fa referència a la formació, al treball, a la salut i a l'habitatge. A la diversitat de les situacions s'hi hauria de respondre amb la diversitat en l'oferta de serveis i recursos, en les seves condicions d'accés i en la seva temporalitat. Diversitat a la qual només és possible donar resposta amb un treball amb la comunitat i amb les entitats socials que operen en el territori. La clau és establir una xarxa ben articulada de serveis, potenciar el treball que realitza cada entitat i estudiar els possibles buits existents per tal d'assegurar l'atenció a aquest col·lectiu i no trencar els processos d'intervenció.

## LES POBLACIONS ITINERANTS

Una realitat que no s'ha pogut resoldre és la situació del col·lectiu de famílies nòmades que viuen en caravanes en llocs insalubres; a més, la seva situació produeix conflictes de convivència amb el veïnat. Dins el marc del Pla del poble gitano, la Generalitat conjuntament amb l'Ajuntament van elaborar i van posar en marxa un projecte d'intervenció i atenció integral d'aquest col·lectiu amb l'objectiu de possibilitar la seva integració social. Pendants encara de l'avaluació del projecte, es poden avançar alguns problemes detectats a partir de la informació que ha lliurat l'Ajuntament a la Síndica de Greuges i el contacte directe que s'ha tingut amb aquesta població i amb les entitats que hi treballen.

En els darrers anys s'ha avançat en la coordinació de les diferents administracions i entitats privades que intervenen en aquesta problemàtica. S'han ofert habitatges d'inclusió, aparcament per a les seves caravanes, cursos prelaborals, etc. Tot i això, algunes famílies afectades no han acceptat els recursos que se'ls oferien. Una dificultat és que els habitatges d'inclusió són temporals i no se'ls ofereixen solucions més estables, i per això prefereixen seguir vivint en les seves caravanes. Una altra dificultat és la integració laboral, la precarietat dels treballs als quals poden accedir i la poca remuneració d'aquests. Això fa que prefereixin continuar treballant la ferralla, ja que els aporta majors ingressos i llibertat d'horaris. Respecte als cursos prelaborals que se'ls ofereixen, caldria dissenyar una formació adient a la seva activitat laboral, per tal que poguessin millorar les seves capacitats de poder realitzar un treball més organitzat i tenir unes expectatives de futur.

També es produeix un problema similar amb les famílies romaneses que malviuen en diferents indrets de la ciutat. Ambdues situacions són molt complexes i requereixen intervencions transversals i processos llargs i costosos. Però la intervenció amb aquestes famílies és un repte molt important per poder evitar, en la mesura que sigui possible, que els processos d'exclusió es reproduïxin en els seus fills. Les dificultats i la complexitat d'integració social d'aquests col·lectius va més enllà de l'habitatge i del tipus de treball que realitzen. El seu fort sentiment gregari, les diferències culturals, la seva vida itinerant, entre altres factors, dificulten també la seva integració.

Aquestes situacions tenen un abast global i sobretot metropolitana. La continuïtat urbana entre Barcelona i les ciutats que l'envolten provoca que la política d'un municipi afecti immediatament els altres municipis que l'envolten, o que s'acabi traslladant el problema

d'un municipi a un altre. Per això, són necessaris projectes d'intervenció entre les institucions de l'Àrea Metropolitana en què es pugui assegurar una oferta d'habitatges de forma permanent i un model d'integració que respongui a les seves necessitats. Amb objectiu de buscar solucions realistes en un context més ampli la Síndica de Greuges ha iniciat una actuació coordinada amb el Síndic de Greuges de Catalunya.

## RECOMANACIONS

- Consolidar la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Sostre de responsabilitat pública i millorar la concertació de serveis amb les entitats socials de reconeguda solvència que atenen aquest col·lectiu.
- Fer un estudi de les necessitats residencials de les persones sense sostre i de les característiques que han de tenir aquests recursos, per tal de possibilitar un habitatge estable per a les persones més vulnerables socialment i econòmicament.
- Fer extensiu en tot l'àmbit de l'Àrea Metropolitana el projecte d'intervenció integral amb el col·lectiu de nòmades a fi de millorar les condicions d'habitatge i afavorir la vida digna d'aquestes famílies, i especialment la dels seus fills. La bona tasca feta fins ara per les entitats que col·laboren amb la Generalitat i amb l'Ajuntament s'hauria de potenciar.

## 2.4. SERVEIS A LES PERSONES

### 2.4.6. PROSTITUCIÓ

#### LES QUEIXES

Prostitució	Nombre de queixes
Total	2

En l'apartat de prostitució la Síndica de Greuges ha rebut 2 queixes.

En total s'han resolt 3 queixes (2 de l'any 2007 i 1 de l'any 2006).

#### VALORACIÓ DE LES QUEIXES

La prostitució al carrer ha estat motiu d'un treball monogràfic i d'un seguit de recomanacions que es descriuen tot seguit. Però, a més de realitzar aquest treball, la Síndica de Greuges també ha valorat una sèrie de queixes sobre aquest tema.

Una d'aquestes queixes és la d'una entitat que es dedica a la reinserció de dones provinents de màfies de la prostitució, i tracta sobre el dret a l'accés a la sanitat pública quan volen deixar la prostitució. La Sindicatura de Greuges va posar en contacte l'Agència ABITS de l'Ajuntament de Barcelona amb el servei corresponent de salut perquè conjuntament amb l'entitat social que porta a terme el projecte es pogués valorar la situació. Arran d'aquesta intervenció s'està treballant en la redacció d'un protocol que permetrà que aquelles dones que estan indocumentades per haver escapat d'una xarxa de prostitució i que estan fent un procés d'inserció social i laboral tutelades per aquesta entitat puguin rebre una atenció sanitària urgent i completa.

D'altra banda, aquest any la Síndica de Greuges va rebre la queixa de veïns del Districte de Ciutat Vella pel malestar que els creava la presència de prostitutes, clients i proxenetes al carrer. Així mateix, alguns comerciants de zones on hi ha presència de prostitutes s'han queixat de la mala imatge que es crea al carrer i denuncien que això afecta negativament l'activitat comercial de la zona.

El contingut de les queixes posava de manifest no només la incomoditat per la presència del col·lectiu sinó tot el que comporta al seu voltant, com sorolls, baralles i tràfic de drogues o altre material robat. A més, els afectats consideren que es fan poques inspeccions als pisos que s'utilitzen per a aquesta activitat i que l'actitud de la Guàrdia Urbana és poc eficaç.

S'ha rebut també una queixa signada per diferents entitats vinculades a la prostitució per les denúncies indiscriminades efectuades al carrer i emparades en l'Ordenança de Mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona.

Arran d'aquestes queixes i de la problemàtica social que comporten la Síndica de Greuges va realitzar un estudi de la situació i el mes de novembre va fer arribar les seves reflexions i unes recomanacions als departaments de l'Administració que s'ocupen d'aquest tema, com són la Guàrdia Urbana i l'Agència per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual (ABITS). El contingut d'aquest document és el que es transcriu a continuació.

#### 2.4.6.1. SOBRE LA PROSTITUCIÓ AL BARRI DEL RAVAL DE BARCELONA

“La preocupació per la problemàtica de la prostitució s'emmarca dins les funcions de Síndica de Greuges pels drets de les persones. No és de la seva competència un pronunciament sobre la conveniència o no de legalitzar la prostitució, on conflueixen posicions diverses com són els partidaris de l'abolicionisme, de la regulació o de la reglamentació.

L'exposició sobre la situació actual de la prostitució al carrer s'ha realitzat a partir de: a) la informació extreta de la visita a les entitats que tenen una llarga i provada experiència en aquest sector, b) l'anàlisi de les queixes dels ciutadans i veïns de zones on la prostitució té una presència important, i c) les normatives de l'Ajuntament de Barcelona que regulen l'exercici de la prostitució al carrer.

En el seguiment d'aquest tema es van visitar diverses entitats com Lloc de la Dona, Adoratrius, Genera, Àmbit Dona, Anem per Feina i Surt. Són entitats que treballen amb dones que estan en una situació de vulnerabilitat social. Algunes d'aquestes entitats atenen només dones que exerceixen la prostitució i d'altres atenen també altres perfils. Les entitats citades tenen equips multidisciplinaris i els perfils més habituals són: advocades, treballadores socials, educadores, infermeres, entre d'altres.

Totes aquestes entitats es coneixen i es relacionen i, és més, intenten treballar en xarxa, ni que sigui només per mitjà d'acords de col·laboració verbals o escrits. L'objectiu del treball en xarxa és consolidar les col·laboracions entre les entitats, respectant l'especificitat de cadascuna d'elles, i evitar duplicitats innecessàries que, en definitiva, a qui acaben perjudicant és a les dones. Els acords o convenis se signen entre aquestes entitats i també amb altres institucions, com el CAP Drassanes o l'Agència per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual (ABITS) de l'Ajuntament de Barcelona.

Les entitats Lloc de la Dona, Genera i Àmbit Dona fan atenció directa a la dona que treballa al carrer. L'atenció directa a la dona és global, en el sentit que inclou l'atenció social, psicològica, sanitària i jurídica. També es treballa la formació més bàsica (apoderament, habilitats, hàbits, etc.) i aquella més especialitzada dirigida a la inserció laboral. Pel que fa a aquesta darrera qüestió estan en evident situació d'exclusió les dones immigrants sense regularització.

El Projecte Sicar, dirigit per les Adoratrius, té la característica de disposar d'una casa d'acollida i pot atendre les urgències derivades d'altres entitats.

Les entitats Surt i Anem per Feina treballen el procés d'inserció laboral de totes aquelles dones que, exerceixin o no la prostitució, vulguin millorar la seva situació laboral.

La informació facilitada per aquestes entitats permet fer una radiografia sobre la prostitució al carrer si bé està condicionada tant pel treball que fan aquestes entitats com per la zona en què treballen. Les dones amb les quals treballen les entitats Lloc de la Dona, Àmbit Dona, Genera i Projecte Sicar contacten els clients al carrer i els ofereixen serveis sexuals. Les entitats Àmbit Dona i Genera també atenen les dones que treballen en pisos organitzats i a les carreteres del voltant de Barcelona. L'entitat Àmbit Dona té, a més a més, uns equips de detecció i atenció nocturns.

Les usuàries d'aquestes entitats són principalment dones immigrants en una proporció d'un 85 a un 90 %. En general, són joves, menors de trenta anys, amb alguna excepció dins el col·lectiu de les autòctones, que representa un 10 o un 15 % del total. La majoria de les entitats visitades considera que, malgrat el que es defensa des de determinats col·lectius, més del 10 % de dones treballen pel seu compte i de forma voluntària.

La situació d'alegalitat en què es troba el col·lectiu de dones que exerceixen la prostitució dificulta, segons les entitats, qualsevol intervenció. Aquestes entitats consideren que les dones que treballen al carrer i en pisos no reglamentats són les que viuen les pitjors situacions de marginació. El desconeixement de la llengua del país i la situació irregular de moltes estrangeres són entrebancs afegits per a l'atenció directa i la inserció social i laboral.

Les entitats implicades manifesten una preocupació per aquest problema i, al mateix temps, un cert desconeixement del punt de vista i de l'actuació de l'Ajuntament ara i de cara al futur.

La normativa vigent que fa referència a la prostitució és la següent:

- El Codi penal: L'article 187 penalitza els que promouen o afavoreixen la prostitució de menors i l'article 188 penalitza els que, mitjançant violència, intimidació o engany o abusant d'una situació de superioritat o de necessitat o de vulnerabilitat de la víctima, indueixen una persona major d'edat a exercir la prostitució o a mantenir-s'hi. En la mateixa pena incorrerà aquell que es lucra explotant la prostitució d'una altra persona encara que en tingui el consentiment.
- L'Ordenança municipal d'activitats i d'establiments de concurrència pública: L'article 35 i següents parlen dels requisits i condicions de les sales d'exhibició sexual i dels locals on s'exerceix la prostitució.
- L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona: L'article 38 de l'Ordenança es fonamenta en tres aspectes que són: a) preservar els menors de l'exhibició de pràctiques d'ofertament o sol·licitud de serveis sexuals, b) mantenir la convivència i evitar problemes de violència en llocs de trànsit públic i c) prevenir l'explotació de determinats col·lectius. L'article 39 estableix que es "prohibeix l'ofertament i demanda de serveis sexuals quan aquestes pràctiques excloguin o limitin la compatibilitat dels diferents usos de l'espai públic" i l'article 40 afirma que els agents "es limitaran a recordar a aquestes persones que determinades pràctiques estan prohibides per l'Ordenança" i únicament es prohibeix, amb claredat "la sol·licitud o acceptació de serveis sexuals en els supòsits que la transacció es faci a menys de 200 metres d'un centre docent o educatiu o es mantinguin relacions sexuals al mateix espai públic". Finalment, l'article 41 posa l'accent en la informació i l'ajut que es prestarà a les persones que realitzen aquesta activitat.

S'ha de remarcar que l'article de l'Ordenança que fa referència a la utilització de l'espai públic per a l'oferiment i demanda de serveis sexuals regula una activitat que, en principi, no està prohibida ni regulada, és alegal, fet que provoca certes ambigüitats en el redactat ja que s'està denunciant i sancionant la compatibilitat entre els diferents usos de l'espai públic.

L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic va motivar l'aprovació d'un pla per a l'abordatge integral de la prostitució i la creació de l'Agència per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual (ABITS) amb la finalitat d'afrontar aquest problema d'una manera global.

L'ABITS presta una atenció social mitjançant dues educadores de carrer (d'una empresa contractada per l'Ajuntament), que elaboren un pla d'atenció individual amb les dones que exerceixen la prostitució. El contacte amb aquestes dones s'estableix al carrer i després són derivades als serveis socials d'atenció primària de l'Ajuntament o a les entitats especialitzades. Quinzenalment aquestes educadores presenten a la responsable tècnica de l'Agència l'activitat realitzada al carrer.

ABITS té convenis establerts amb algunes de les entitats visitades: amb el Projecte Sicar per al funcionament de la casa d'acollida i els pisos de seguiment; amb Surt per als programes d'inserció laboral per a autòctones i estrangeres amb papers; aquests programes consisteixen en itineraris personalitzats amb beca salari durant la durada del curs; i amb Àmbit Dona per als ajuts econòmics puntuals i per a l'atenció sanitària que s'ofereix a les dones.

L'Agència convoca periòdicament taules tècniques de debat amb les entitats, amb l'objectiu de coordinar-se, fer intercanvi d'informacions i compartir temes d'interès comú. Per tal de millorar l'atenció a les dones amb les quals les educadores han contactat al carrer, s'està elaborant un protocol de derivació i acompanyament i es potencia una coordinació permanent amb la Guàrdia Urbana.

L'Agència remarca una gran preocupació per les dones estrangeres i destaca la importància de prevenir, reprimir i sancionar el tràfic de persones, temes previstos en el Protocol de Palerm, ratificat per més de quaranta estats, entre ells Espanya. Aquest protocol és un pla internacional per lluitar contra les màfies de la immigració, especialment les relacionades amb dones i nens, que fomenten la prostitució.

La projecció de l'Agència es fa mitjançant la redacció de documents monogràfics, el primer dels quals fa referència al tràfic de dones. Així mateix, aquesta forma part d'una xarxa constituïda per l'Oficina per a la No-Discriminació (OND) i el circuit de violència domèstica, entre d'altres.

#### **2.4.6.2. REFLEXIONS I RECOMANACIONS SOBRE LA PROSTITUCIÓ AL CARRER**

És evident la gran precarietat econòmica de les dones que exerceixen la prostitució al carrer. Moltes d'elles (83 % segons les dades d'una recerca recent feta per l'entitat Surt) tenen feines molt precàries i poc remunerades i, per això, complementen els seus ingressos amb l'e-



xercici de la prostitució. Aquesta situació corrobora la situació de pobresa en què viuen moltes dones i famílies a la nostra ciutat. La voluntarietat en l'exercici de la prostitució queda aquí en clau d'interrogació.

En l'exercici de la prostitució duta a terme per la immigració il·legal, la situació es complica ja que per a algunes d'aquestes dones aquesta és una de les poques opcions de supervivència disponibles perquè no tenen ni la possibilitat de gaudir d'unes prestacions socials (PIRMI) ni d'entrar en un procés d'inserció laboral que millori la seva situació socioeconòmica.

Sobre l'Ordenança per al civisme, cal insistir, per una banda, en les recomanacions que ja va fer la Síndica de Greuges en el seu moment, per tal que els col·lectius socials no hi fossin inclosos perquè tenen una especificitat i unes motivacions diferents de les de les persones que es comporten d'una manera incívica. Per altra banda, caldria una avaluació de l'Ordenança per tal de poder veure els resultats obtinguts en els seus diferents aspectes.

Cal reflexionar sobre la funció de la Guàrdia Urbana, valorar l'eficàcia de l'actuació feta fins ara amb les denúncies presentades, l'execució d'aquestes o la presència dels agents al carrer amb efecte dissuasiu. Aquesta actitud, encara que de vegades resulti positiva, sovint únicament serveix per traslladar el problema a indrets allunyats o zones d'extraradi potser amb menys molèsties per al veïnat, però més perilloses per a les dones.

És necessari iniciar un treball rigorós amb tots els cossos de seguretat que tenen aquesta competència per tal d'aconseguir una intervenció eficaç. Per això es proposa:

- Vetllar pel tracte adequat i no discriminatori envers les prostitutes.
- Vetllar pels drets de la dona víctima del tràfic.
- Augmentar la persecució del proxenetisme i de les màfies.
- Augmentar i millorar la coordinació entre la Guàrdia Urbana i els serveis socials.
- Assegurar la presència d'una treballadora social en el moment de la detenció i de l'internament perquè prengui coneixement de la situació i pugui fer un seguiment posterior.
- Pel que fa a l'Agència per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual, s'ha d'insistir en la importància del seu paper aglutinador i potenciador de la feina que fan les entitats socials, així com d'interlocutor amb els àmbits als quals les entitats no tenen accés. Les demandes que les entitats han plantejat a l'Agència són adequades i per tant la Síndica de Greuges considera que cal aplicar-les per tal que puguin millorar la seva actuació. Aquestes demandes són:
  - Evitar la duplictat de les funcions que les entitats ja exerceixen i oferir serveis diferents (atenció psicològica o jurídica gratuïta).
  - Tenir un paper d'intermediació amb tots els cossos de seguretat.
  - Facilitar la col·laboració entre la Guàrdia Urbana i les entitats.
  - Subvencionar i millorar la formació per als diferents perfils de les professionals que treballen a les entitats.
  - Ampliar el nombre de convenis amb les entitats i dotar-los de suport econòmic.
  - Potenciar i afavorir el treball en xarxa entre les entitats i els serveis dels barris.
  - Augmentar el nombre i la tipologia de recursos per a les dones que exerceixen la prostitució.
  - Promoure taules polítiques de debat.

Així mateix, caldria promoure projectes amb les entitats i els serveis municipals per treballar més en la prevenció de les situacions de pobresa i marginalitat que porten a l'exercici de la prostitució i no tant en l'atenció social, cosa que ja duen a terme les entitats que fa temps que s'hi dediquen en diferents zones de la ciutat.

Es planteja també com a necessitat immediata, augmentar la prospecció i la detecció en altres zones de Barcelona, en horaris més amplis, per tal d'oferir l'atenció social requerida per a les dones.

També es considera que la realització de taules de coordinació interinstitucional seria una manera d'encarar-se amb el conflicte i buscar les solucions eficaces.

Cal que l'Agència faciliti la col·laboració amb i entre els cossos de seguretat per tal de lluitar per a l'eradicació de les màfies i el proxenetisme.

L'estudi de la situació actual ens ha permès constatar que l'Agència no recull totes les expectatives de les entitats i s'evidencien certes dificultats de coordinació entre aquesta i determinades entitats. Aquesta situació posa de manifest les dificultats que suposa la creació d'un servei municipal nou quan hi ha a la ciutat entitats d'iniciativa social que fa temps que es dediquen a treballar en el mateix sector. Quan l'Administració posa en marxa un servei nou, com és el cas d'ABITS, és perquè d'alguna manera es veu la necessitat de complementar la feina que les entitats fan, ja sigui perquè la seva atenció és parcial o insuficient. Per això, i per tal d'aconseguir des del principi una bona entesa entre l'Administració i les entitats, caldria plantejar clarament uns objectius a assolir i valorar conjuntament els buits existents i les necessitats detectades per programar l'activitat del nou servei municipal amb eficàcia i evitar, així, dificultats i malentesos que perjudiquen a tothom, Administració, professionals i usuaris.

Siguin quins siguin els motius pels quals una dona exerceix la prostitució, els seus drets fonamentals com a persona són inviolables i han de ser respectats de la mateixa manera que els de la resta de ciutadans.

# 3. REFLEXIONS FINALS

### 3. REFLEXIONS FINALS

Aquestes reflexions responen a la lectura transversal de la valoració de les queixes que recull aquest informe. D'una banda, destaquen alguns aspectes que ja estan recollits en l'apartat corresponent però que la repercussió que tenen en la vida dels ciutadans es consideren especialment rellevants. I, d'altra banda, es posen de relleu alguns aspectes comuns que apareixen en diferents tipus de queixes.

En primer lloc es recullen algunes apreciacions més generals entorn de l'aplicació dels principis de *bona Administració* a la gestió municipal, sobre l'aplicació de la normativa municipal i la seva incidència en la convivència, i sobre l'aplicació i la valoració de les sancions. En segon lloc, es destaquen alguns temes de l'informe que afecten l'habitatge, els transports públics, els serveis socials, la immigració i la infància.

Com en tot informe, aquí es recullen especialment aquells aspectes que es considera que cal millorar com a resultat de l'anàlisi de les queixes, i que són el resultat de les queixes dels ciutadans. Això no nega que Barcelona sigui una ciutat que els darrers anys ha aconseguit grans èxits, però encara queden sectors i persones que no han pogut gaudir de les millores i el progrés de la ciutat.

#### I. LA BONA ADMINISTRACIÓ

L'Administració municipal té potestat normativa i executiva en les matèries en què la llei li ha assignat competències. Tota Administració les ha d'exercir sota els principis constitucionals d'objectivitat i interès general en la promulgació de la norma, i d'eficàcia i ponderació en la seva aplicació. Aquests principis han d'estar orientats a oferir el millor servei al ciutadà i a donar resposta a les seves legítimes aspiracions. En aquest àmbit, cal destacar alguns aspectes que afecten diverses competències i serveis que apareixen en l'informe.

##### 1. L'aplicació de la norma i la convivència

Moltes de les queixes recollides en diversos apartats mostren deficiències en l'adequació de les normatives municipals i en la seva aplicació. Són les queixes que fan referència a un problema que no se soluciona malgrat la regulació existent i els mitjans de què disposa l'Administració.

A través de les queixes rebudes es pot veure que hi ha algunes normes que sistemàticament no es respecten, que hi ha alguns àmbits en què l'actuació municipal que hauria de garantir el compliment de les ordenances es revela insuficient, i que en algunes qüestions es produeix la sensació que els infractors poden vulnerar les normatives municipals impunement. També es comprova en diverses queixes que l'existència d'una regulació no garanteix sempre la solució del problema que afecta el ciutadà quan es dirigeix a l'Administració per reclamar que es respectin els seus drets. Finalment, també hi ha casos en què l'actuació municipal ha estat ineficaç i que s'activa o s'intensifica quan una queixa adquireix una dimensió pública, o quan motiva una mobilització veïnal.

Aquests exemples apareixen en diversos punts de l'informe, i tenen a veure amb l'execució de les resolucions quan es denuncia una actuació que infringeix la normativa urbanística; amb les actuacions que garanteixin que s'eliminin els sorolls que genera una activitat comercial molesta per als veïns; amb l'aplicació d'ordenances, com la que regula la instal·lació d'aparells d'aire condicionat o la venda d'animals; amb la implantació de normatives com la que afecta la circulació de bicicletes, o amb el control de les llicències d'activitats, entre d'altres.

Caldria estudiar detingudament els motius que generen aquestes situacions, especialment quan representa que els drets dels ciutadans no han estat respectats. Alhora, quan una norma no es compleix també es poden generar dues conseqüències més: un problema de convivència entre els veïns i un problema de credibilitat de les institucions.

Quan l'actuació i el control municipals d'ofici no són suficients, la manera habitual que tenen els ciutadans de preservar els seus drets és denunciar davant l'Ajuntament la situació que no s'ajusta a les normes. Però aquesta denúncia sovint és contra una activitat del seu entorn o contra els seus veïns, cosa que sempre comporta un deteriorament de la convivència. La denúncia entre veïns no pot ser la manera de garantir el compliment d'una normativa. Per això, són molt importants les inspeccions preventives i el seguiment continuat de les activitats sobre les quals l'Ajuntament té competències.

L'Ajuntament no pot controlar totes les activitats dels ciutadans, ni tampoc ha de fer-ho, i a vegades la denúncia d'un veí és l'única manera possible que l'Administració tingui notícia de la infracció. Però quan s'arriba a aquesta situació, l'actuació de l'Administració hauria de ser altament eficaç i transparent. En l'estudi d'algunes queixes s'ha pogut comprovar que els ciutadans quan fan una denúncia no sempre reben una resposta que respongui a les seves expectatives. Un procés de denúncia que s'allarga indefinidament o la informació insuficient als ciutadans afectats només contribueix a malmetre la convivència entre els ciutadans que viuen aquesta situació.

D'altra banda, una norma o una resolució que no es compleix és un descrèdit per a la institució que l'ha dictada: davant els ciutadans la norma apareix com a injustificada o arbitrària. Per això, quan es regula una activitat cal assegurar-se que els ciutadans coneixen la normativa corresponent i s'han de posar els mitjans per assegurar-ne el compliment. En tot procés sancionador s'ha d'actuar de la forma més equitativa i convincent possible perquè té un vessant preventiu i exemplificador general. Per això, a més de les garanties que ha tenir el procés, també s'ha de resoldre de forma eficaç.

Això s'ha aconseguit en diversos àmbits i activitats de la ciutat. Sempre hi haurà situacions en què es vulneri la norma però hi ha àmbits en què s'ha aconseguit que la majoria de ciutadans siguin conscients que la normativa municipal s'aplica amb rigor; que, si no s'atenen a la normativa, això té les seves conseqüències, i que es crea un greuge vers altres ciutadans o un perjudici al conjunt de la ciutat. Alguns exemples poden ser la disciplina viària, els deures tributaris, o la necessitat de col·laborar en una gestió responsable dels residus. Hi ha circuits de denúncia, com els de la Guàrdia Urbana, amb bons resultat en el compliment de les sancions i de les denúncies tramitades. El mateix procés i mesures que s'han aplicat en aquests casos s'haurien d'aplicar en altres àmbits.

Per això és especialment important:

- Fer normes clares i comprensibles proporcionades a les finalitats perseguides, i que sigui factible aplicar-les i fer-les complir. Per això, caldria una revisió a fons de les ordenances que afecten els àmbits en què són més evidents les situacions d'incompliment.
- Millorar la inspecció i la vigilància d'aquells aspectes que són motiu de queixa dels ciutadans. Tota ordenança ha de d'anar acompanyada dels mitjans i dels recursos que en garanteixin el compliment.
- Informar i conscienciar els ciutadans dels seus deures i els seus drets. El desconeixement no eximeix del compliment de la norma, però també és cert que en alguns temes la normativa municipal és desconeguda per molts ciutadans. L'Ajuntament disposa de nombrosos mitjans de difusió que pot utilitzar de forma prioritària per a aquesta finalitat.

## 2. La inspecció

Ja s'ha fet referència al fet que és freqüent que sigui motiu de queixa la manca de resultat de l'actuació municipal davant una denúncia i les conseqüències que això provoca. Tal com es descriu en l'informe, hi ha vegades que l'Administració ha actuat per resoldre la denúncia però la persona afectada pel problema no n'ha tingut notícia. Però d'altres vegades el problema ha estat la lentitud del procés, cosa que ha augmentat innecessàriament el greuge que patia el ciutadà afectat; en altres casos el problema ha estat la falta de seguiment de les resolucions dictades per la mateixa Administració, i també hi ha queixes el motiu de les quals ha estat certament una insuficient actuació de l'Administració municipal.

Per això, cal insistir en la necessitat d'intensificar la inspecció tècnica o la intervenció de la Guàrdia Urbana per comprovar infraccions de la normativa o els fets irregulars denunciats. De manera directa o indirecta, s'ha pogut constatar que, en alguns dels àmbits que són motiu de queixa, els recursos destinats a la inspecció o la seva eficàcia són clarament insuficients, sobretot per efectuar les inspeccions d'ofici. Moltes de les queixes s'haurien pogut resoldre sense la intervenció de la Síndica de Greuges amb una inspecció eficient.

En informes d'anys anteriors ja apareix aquesta constatació. És necessari incrementar les inspeccions d'ofici, és necessària una millor resposta en la inspecció quan hi ha queixes dels ciutadans, i és necessari que es faci un seguiment més exhaustiu dels expedients oberts. Totes aquestes necessitats s'han de cobrir destinant més recursos a la inspecció.

És positiu que aquesta demanda hagi quedat recollida en el Programa d'actuació municipal que es vol aplicar durant aquest mandat. Els nous recursos que s'hi destinin i la seva organització haurien de millorar aquesta situació.

## 3. L'actuació sancionadora de l'Administració

És fonamental que la norma serveixi amb objectivitat els interessos generals, i que es compleixi. Però també és imprescindible que la seva aplicació sigui proporcionada. Així ho recorda l'Estatut d'Autonomia del 2006: "Totes les persones tenen dret que els poders públics de

Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.”

Un nexa comú en algunes de les queixes descrites en aquest informe són els problemes que sorgeixen quan l'Administració exerceix la seva capacitat sancionadora. No ha d'estranyar que un grup important de queixes faci referència a aquest aspecte ja que és comprensible que els ciutadans vulguin expressar el seu desacord amb una sanció o amb el resultat d'una denúncia. Però del contingut del l'informe s'han de ressaltar altres aspectes amb una incidència menor que tenen una singular importància: la presumpció de veracitat i l'actuació dels agents de la Guàrdia Urbana, i la ponderació de la sanció.

#### *a) La presumpció de veracitat*

La pràctica de la prova és la part més transcendental de l'activitat instructora d'un expedient sancionador. La presumpció d'innocència és un dret constitucional i, per tant, la instrucció d'un expedient ha de ser especialment curós perquè el resultat sigui no només ajustat a dret, sinó que sigui equitatiu i, si és possible, convincent per a tothom. Sempre que sigui possible s'ha d'evitar que només s'argumenti la presumpció de certesa del funcionari per sobre de la d'innocència de l'interessat quan hi ha possibilitat de practicar altres mitjans de prova material. És més prudent, i ofereix més seguretat als ciutadans, que es deixi sense sanció una situació dubtosa per les proves aportades que sancionar un presumpte innocent. Això comporta un esforç instructor, però és una pràctica més garantista.

El cas més il·lustratiu són les queixes per les multes posades per abandonar bosses d'escombraries fora del contenidor. El fet és sancionable perquè perjudica a tothom, i ha de ser perseguit. Però la sanció s'ha d'assegurar que s'imposa al culpable i que no hi puguin haver dubtes de si ha estat una altra persona la que ha remogut i ha escampat les deixalles després que el ciutadà afectat les hagués dipositat correctament. Per això és positiu que l'Ajuntament hagi rectificat, els darrers mesos, una forma de procedir en aquest tipus de sancions per evitar que se sancioni de forma incorrecta. I això no vol dir que s'hagin de deixar d'aplicar les fórmules informatives i sancionadores que corregeixen conductes incíviques.

Una valoració semblant es pot fer dels expedients de responsabilitat patrimonial per lesions patides pels ciutadans o per dany en els seus béns. En aquests casos, la intervenció de la companyia asseguradora no ha de ser determinant per fixar la veracitat dels fets. Tots els ciutadans que reclamen danys patrimonials a l'Ajuntament tenen dret a una curosa instrucció del seu expedient i a una resolució –estimatòria o denegatòria– ben fonamentada. En aquests casos s'ha de ponderar adequadament la informació aportada pels serveis municipals i les proves dels mateixos ciutadans. Tenen el mateix valor que la valoració dels fets que realitzen les asseguradores, que són les qui finalment hauran d'assumir els costos de la indemnització. Caldria assegurar que la necessitat de presentar un recurs d'alçada es restringeix als casos en què realment està justificada una revisió efectiva de l'expedient per l'autoritat superior i que no es produeix un seguidisme del que la companyia d'assegurances dictamina.

D'altra banda, l'actuació de la Guàrdia Urbana –com a denunciador d'infraccions– no és un dels motius de queixa més rellevants quantitativament, però té una especial transcendèn-



cia quan la queixa dels ciutadans condueix a desconfiar dels agents de l'autoritat que vetllen per la seva seguretat i els seus drets. Com es recull en l'informe, en aquest aspecte hi ha algunes queixes que es repeteixen d'altres anys. Un exemple són les de ciutadans que consideren que el tracte rebut per la Guàrdia Urbana ha estat inadequat. Una queixa no pot qüestionar la professionalitat d'aquest col·lectiu però, encara que siguin sobre aspectes menors, cal ser molt sensibles a aquests tipus de queixes. El mateix problema apareix descrit en l'informe sobre la presumpció de veracitat. Quan hi ha una contradicció entre la versió de la Guàrdia Urbana i la dels afectats, en la majoria dels casos el ciutadà no pot desvirtuar la presumpció de veracitat dels actes dels agents de l'autoritat encara que aquesta no estigui argumentada.

El problema és que en aquests casos la resposta municipal no acostuma a entrar en el fons de la queixa. Utilitzar fórmules preestablertes de ratificació de la denúncia o de falta de constància del fet denunciat no és suficient perquè la ratificació no actua com una garantia de la correcta aplicació de la norma. Seria convenient que la Guàrdia Urbana revisés el seu protocol de resposta a aquestes queixes per poder tancar-les d'una forma més motivada, ja que en aquests casos no es facilita a la Sindicatura de Greuges l'accés a la informació completa de l'expedient. Alhora, la revisió de les conductes d'aquells agents que són objecte de la queixa d'un ciutadà contribuiria a prevenir possibles actuacions incorrectes i a augmentar el reconeixement del conjunt de la Guàrdia Urbana. Un seguiment i un protocol adequat permetria determinar si hi ha una acumulació de queixes en un agent o servei determinat.

#### *b) L'import de les sancions*

En les queixes que afecten el procediment sancionador, també apareixen algunes diferències importants en l'import de les sancions entre les diferents ordenances per fets de gravetat semblant. Aquestes diferències no sempre estan justificades per la importància dels béns jurídics que es protegeixen. Freqüentment també es constata que no es tenen en compte les circumstàncies concurrents com l'existència d'intencionalitat o reiteració, la naturalesa dels perjudicis causats, o la reincidència. I tampoc la capacitat econòmica de l'infractor quan aquesta és especialment feble.

L'exemple més extrem que es recull en aquest informe és la sanció de 300 euros a una persona per trepitjar la gespa i agafar una fruita d'un arbre, sanció que equival a quinze dies del salari; o la sanció de 150 euros perquè un gos que bordava a casa del seu amo a les quatre de la tarda molestava un veí, import que correspon a una setmana de la pensió de jubilació.

L'import de les sancions de les diverses ordenances municipals s'ha de revisar a fons. És tan important que la norma es compleixi com que sigui equitativa i que sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen. Les multes que s'imposen sense considerar la veritable gravetat i transcendència dels fets, o la capacitat econòmica d'una persona no són ni més justes ni més efectives. Per exemple, els processos penals sí que tenen en compte la capacitat econòmica de l'infractor, i imposen sancions basades en dies de salari i no en un import fix. És una formulació que es podria tenir present tant en la instrucció dels expedients com en la redacció de les ordenances amb la finalitat que la sanció sigui proporcionada als fins que

la justifiquen. És el que preveuen els principis de la bona Administració quan parlen d'una "Administració amb ànima".

#### 4. Els diferents criteris d'aplicació de cada districte

En temes ben diferents ha aparegut com a problema els diversos criteris d'aplicació d'algunes normatives o serveis en els districtes. És l'exemple dels ajuts familiars o del sistema utilitzat fins ara per complementar les beques de menjador escolar. Són prestacions a les quals tenen el mateix dret tots els ciutadans però que les diferents condicions d'accés o el volum pressupostari que hi dedica cada districte fan que la seva concessió no sigui homogènia. Un altre exemple, en un àmbit molt diferent, és que hi ha districtes que assumeixen els costos de la renovació de les tanques de seguretat que hi ha davant els centres escolars públics i concertats, i d'altres que només ho fan amb les escoles de titularitat pública. En altres casos, s'ha pogut veure com l'intent de regulació d'una activitat com els apartaments turístics amb la modificació del Pla d'usos d'un districte és insuficient per resoldre el problema si no s'actua de forma paral·lela a la resta de la ciutat. Un altre exemple és la diferent regulació en l'adjudicació de les fires al carrer. Com es descriu en l'apart sobre la utilització de la via pública, aquest tipus de concessions comercials s'han d'atorgar sempre per concurs públic i no es poden emparar en un suposat motiu d'interès social.

És evident que la descentralització en districtes ha estat positiva i és un instrument per apropar l'Administració municipal al ciutadà. Però quan es detecten diferències com les descrites, caldria disposar d'elements comuns que garanteixen els mateixos drets i deures i serveis a tots els ciutadans.

## II. TEMES D'ESPECIAL RELLEVÀNCIA

### HABITATGE

Dins els temes que són motiu de queixa, un any més destaca l'accés a l'habitatge. Altres anys ja s'ha posat especial relleu en la magnitud d'aquest problema a la ciutat de Barcelona, i encara que són evidents els canvis de tendència del mercat immobiliari això no ha facilitat una solució a les persones que no poden accedir a un habitatge.

En l'informe es valora positivament que s'hagi previst incrementar el nombre d'habitatges públics disponibles per respondre a demandes socials. Però, a més, es recull la necessitat de consolidar un parc públic d'habitatge i que es destinin prioritàriament els recursos públics a la creació d'habitatge en règim de lloguer o de cessió del dret de superfície per un temps limitat sense renunciar mai a la propietat del sòl. També es valora la capacitat que tindria un parc públic d'habitatge ampli i estable per actuar com a factor regulador del mercat lliure.

A més del problema general de l'accés a l'habitatge, aquest any hi ha dos aspectes destacats en l'informe en els quals l'actuació municipal hauria de ser molt eficaç, per la problemàtica social que generen i perquè l'Ajuntament té competències suficients per actuar.

En primer lloc, la regulació dels apartaments turístics. Són ben coneguts els problemes de convivència que generen. A més, és una realitat que s'ha estès a la majoria de barris de la ciutat, per tant, ja no és suficient la intervenció que en el seu moment es va realitzar en el Districte de Ciutat Vella. En aquest cas, cal referir-se de nou a la necessitat de disposar d'una normativa adequada i dels mitjans de control i d'inspecció suficients per fer-la complir. Però més enllà d'això, les queixes dels qui conviuen amb aquesta activitat econòmica evidencien que els apartaments turístics són una instal·lació de difícil compatibilitat amb la normal convivència d'una escala de veïns.

I, en segon lloc, l'assetjament immobiliari. En aquest apartat d'habitatge, cal insistir en la capacitat de l'Administració municipal per frenar les accions d'assetjament immobiliari. En alguns casos d'assetjament immobiliari s'utilitzen mètodes clarament delictius que tenen les seves conseqüències penals. Però la forma més habitual dels propietaris que de forma irregular volen expulsar uns llogaters és la de permetre o promoure el deteriorament de l'edifici perquè sigui declarat en estat de ruïna. En aquestes situacions, l'actuació de la inspecció municipal és clau per prevenir-lo i evitar-lo. En les queixes que han arribat a la Síndica de Greuges no ha estat així. Per exemple, s'hauria d'utilitzar amb més contudència la capacitat de l'Administració d'actuar subsidiàriament quan el propietari es desentén de les seves obligacions. O, en casos extrems, es pot iniciar un expedient d'alienació forçosa o d'expropiació i incloure la finca en el Registre municipal de solars sense possibilitats d'edificar. També s'ha mostrat insuficient el servei que s'ofereix d'assessorament contra l'assetjament immobiliari, que hauria de tenir més capacitat per comprovar i activar els mecanismes de resposta a les denúncies presentades.

Tot i que el problema de l'habitatge té un abast que supera àmpliament l'àmbit d'actuació municipal, en aquests dos aspectes l'eficàcia de l'actuació municipal és determinant.

## TARIFES DE TRANSPORT

En l'apartat de transports públics aquest any apareixen dos temes que afecten col·lectius diferents però amb un nexa comú: el sistema tarifari. D'una banda, la Síndica de Greuges va recomanar una revisió de l'edat a partir de la qual els menors han de pagar bitllet. Aquesta iniciativa ja ha estat recollida en una proposició aprovada al desembre en el Plenari Municipal per estudiar l'extensió de la gratuïtat fins als dotze anys. D'altra banda, en l'informe es recullen les disfuncions en l'actual sistema de bonificacions i gratuïtat per a la gent gran. Les diferents condicions d'accés i tramitació de la targeta rosa de l'Ajuntament de Barcelona o del carnet de pensionista de la Generalitat de Catalunya fa que, en les mateixes condicions, alguns ciutadans es puguin beneficiar de més descomptes que altres en les tarifes del transport públic segons l'entitat a qui ho demanin.

Una revisió general de les bonificacions i dels col·lectius que se'n poden beneficiar hauria de tenir presents algunes consideracions. Cada vegada s'ha pres més consciència que utilitzar el transport públic és un benefici per a tots, tant des del punt de vista ambiental com pel fet que d'altra manera la mobilitat a la ciutat seria inviable. És cert que les actuals tarifes de l'Autoritat Metropolitana del Transport només cobreixen aproximadament la meitat del cost del manteniment de la xarxa. Però, també és cert que els impostos que provenen dels mitjans de transport privats tampoc cobreixen els costos que generen. Per això, qualsevol regulació de tarifes hauria de beneficiar clarament els usuaris dels transports públics.

D'altra banda, les bonificacions que tradicionalment s'han establert en els transports públics s'han implantat en funció de l'edat o de les característiques del col·lectiu afectat. Però no es valora prou el nombre de persones que poden tenir al seu càrrec. Cal tenir present, a més, que hi ha tot tipus d'usuaris del transport públic però que els qui no poden utilitzar altres alternatives de transport són les persones amb rendes més baixes. Qualsevol augment de les tarifes recau especialment en els col·lectius més desfavorits.

## L'APLICACIÓ DE LES NOVES LLEIS DE SERVEIS SOCIALS

S'ha generat una gran expectativa sobre el sistema de serveis socials per causa de l'aprovació de la nova Llei de serveis socials de Catalunya i la implantació de la Llei estatal de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència. Evidentment aquestes lleis tenen una gran incidència a la ciutat. D'una banda, perquè afecten de forma molt directa els ciutadans i, d'altra banda, perquè la seva aplicació a Barcelona és en gran part competència i responsabilitat municipal, malgrat que també sigui competència –en menor grau– del Consorci de Serveis Socials.

Així és com està recollit en la Carta Municipal de Barcelona i com ha estat ratificat per la nova Llei de serveis socials. Per tant és l'Ajuntament el responsable de planificar i gestionar la major part dels recursos de serveis socials. Durant molts anys hi ha hagut una precarietat crònica de recursos i una feble organització pública dels serveis socials. Però, a partir d'ara, el nou marc normatiu reclama una organització capaç de satisfer el dret als serveis socials de tots els ciutadans, amb independència de la seva capacitat econòmica.

La nova Llei clarifica les responsabilitats en el finançament dels serveis socials. Això ha de permetre posar en marxa les competències municipals sense més retard.

Però fins ara la resposta d'aquests serveis no ha estat suficient. I el creixement d'usuaris que ha comportat l'aplicació de la Llei de la dependència ha generat més dificultats en l'administració del sistema de serveis socials. S'ha posat en evidència la inexistència de serveis i equipaments suficients, el limitat nombre de professionals cuidadors, la insuficient estructura de valoració i gestió, etc. Només com a exemple, la qualitat del servei s'ha vist fins ara seriosament afectada per la falta de substitucions i la inestabilitat de la plantilla. El 2007 l'índex d'absentisme laboral va ser de l'11,19 % entre els treballadors de serveis socials dels districtes, 2 punts percentuals per sobre de l'any anterior. Bona part de l'explicació d'aquestes dades es pot trobar en una cobertura insuficient de les ràtios de professionals per habitant i la consegüent sobrecàrrega de treball. Aquesta realitat també es manifesta amb una atenció insuficient i amb seguiments personalitzats que no es poden complir.

L'aplicació correcta de la nova Llei de serveis socials de Catalunya hauria de ser l'oportunitat definitiva per millorar i desenvolupar el sistema de serveis socials, ampliar-ne l'acció protectora i garantir-ne la universalització. L'any 2008 s'haurien de veure clarament els resultats amb l'aplicació del nou Model de serveis socials bàsics de Barcelona.

L'aplicació de la Llei de la dependència es realitza en bona part a través de prestacions econòmiques, però el seu repte més important serà la prestació dels serveis que es preveuen. Així, l'Ajuntament haurà de respondre a una major demanda dels serveis socials de l'àmbit

de l'atenció primària i de serveis residencials. Aquest creixement exigeix una bona planificació i que es garanteixi la qualitat que ha de tenir tot servei públic.

Com ja s'ha dit en informes anteriors, el problema no rau en el fet si aquests serveis els presta la mateixa Administració o els contracta a d'altres empreses. Sigui quin sigui el model escollit, el responsable del servei continua sent l'Administració. Però també en altres informes s'ha advertit d'algunes deficiències en aquests serveis externalitzats i de la necessitat d'un major control de l'Administració. Aquest any, l'informe ho recull més àmpliament a partir de l'estudi que es va fer sobre els plecs de condicions que s'utilitzen per contractar les empreses de serveis d'atenció domiciliària, un dels serveis que amb les noves lleis haurà de tenir un creixement més ampli. És important destacar algunes recomanacions com les que fan referència a la formació homologada dels treballadors, les seves condicions laborals, i l'accés a la contractació encara limitada de les empreses d'iniciativa social. Per garantir la qualitat del servei és necessari que l'Ajuntament no es desentengui de les pràctiques socials i laborals de l'empresa contractada.

Les mesures proposades estan enfocades a l'objectiu que l'aplicació d'aquestes lleis hauria de respondre a una veritable universalització dels serveis socials, el quals no haurien de ser drets subjectes a la disponibilitat del pressupost anual. Alhora, s'hauria de garantir que es donés resposta a aquests drets amb un servei públic de qualitat. En les prestacions d'urgència social de competència municipal s'ha d'anar més enllà de repartir uns diners discrecionalment i cal regular unes prestacions efectives i equitatives a tota la ciutat.

D'altra banda, una aplicació satisfactòria d'aquestes lleis permetrà pal·liar un dels grans dèficits de la ciutat: la manca de recursos per a aquelles persones que no han pogut seguir el ritme de creixement del benestar del qual sí que s'han pogut beneficiar altres ciutadans. I, a més d'aquests col·lectius, s'ha de recordar que els objectius d'aquestes lleis és el benestar de totes les persones i aconseguir una veritable justícia social.

## IMMIGRACIÓ

En l'apartat sobre immigració destaquen les deficiències del Servei d'Atenció a Immigrants i Estrangers Refugiats (SAIER). Aquest servei, que es va posar en marxa l'any 1991, no ha tingut un augment de recursos paral·lel al creixement de la immigració dels darrers anys. Arran de la visita al mateix centre es va poder constatar que s'ofereix un servei de segona categoria. Les dades de la informació facilitada per l'Ajuntament porten a concloure que s'ha de millorar el sistema de gestió administrativa, l'adequació dels locals i el personal dedicat a l'atenció al públic. Aquesta qüestió és especialment rellevant perquè, si aquest servei públic no és àgil i eficient per assessorar els nombrosos immigrants de la ciutat, això farà que aquest col·lectiu hagi de buscar altres alternatives no sotmeses al control públic, alternatives a vegades poc fiables tant per les informacions que ofereixen com pel seu possible cost.

En l'apartat d'immigració es destaquen també els problemes dels col·lectius de ciutadans estrangers que viuen a la ciutat en situació d'estada o residència irregular. A la seva situació s'ha referit recentment el Tribunal Constitucional, que ha declarat que els drets fonamentals de reunió, associació i sindicació dels immigrants formen part de la dignitat

humana, i que a ningú se li pot negar el dret a l'educació per la seva transcendència per al ple i lliure desenvolupament de la personalitat. Per això, es destaca la recomanació de no posar impediments i facilitar la formació ocupacional d'aquest col·lectiu permetent-los l'accés a les activitats, els tallers i les escoles de formació municipals per afavorir la convivència mentre romanguin amb nosaltres.

# ANNEX



## CLASSIFICACIÓ DE LES QUEIXES PRESENTADES

### TOTAL DE QUEIXES PRESENTADES

TIPUS DE TRAMITACIÓ	Total	Percentatges
Informe d'Alcaldia	402	38,7 %
Tramitació directa	166	15,9 %
Assessorament	472	45,4%
TOTAL	1.040	100 %

PERSONES QUE SUBSCRIUEN LES QUEIXES	1.720
-------------------------------------	-------

### CLASSIFICACIÓ PER MATÈRIA

TIPOLOGIA	Nombre d'expedients	Percentatges
Ordenació del territori	348	33,5%
Via Pública	267	25,6%
Administració general	192	18,5%
Serveis a les persones	176	16,9%
Altres	57	5,5%
TOTAL	1.040	100 %

### CLASSIFICACIÓ PER TEMA

ORDENACIÓ DEL TERRITORI	Nombre d'expedients	Percentatges
Habitatge	78	22,5 %
Urbanisme	68	19,5 %
Medi Ambient	202	58,0 %
TOTAL	348	100 %

VIA PÚBLICA	Nombre d'expedients	Percentatges
Accessibilitat	25	9,4 %
Circulació i transports	177	66,3%
Seguretat ciutadana	31	11,6 %
Manteniment i via pública	34	12,7 %
TOTAL	267	100 %

ADMINISTRACIÓ GENERAL	Nombre d'expedients	Percentatges
Comunicació entre administració i ciutadans	38	19,8 %
Procediments administratius	55	24,7 %
Activitat econòmica, llicències i tributs	83	43,2 %
Funció pública	16	8,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>100 %</b>

SERVEIS A LES PERSONES	Nombre d'expedients	Percentatges
Atenció social	29	16,5 %
Gent gran	41	23,2 %
Infància	40	22,7 %
Immigració	23	13,1 %
Persones sense sostre	12	6,8 %
Prostitució	2	1,2 %
Sanitat i salut	16	9,1 %
Cultura, lleure i esports	8	4,6 %
Formació d'adults i ocupacional	5	2,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>100 %</b>

ALTRES	57	
--------	----	--

## EXPEDIENTS TANCATS AMB DECISIÓ

DECISIÓ	Nombre d'expedients	Percentatges
Estimats	205	35,5 %
Estimats en part	52	8,9 %
Desestimats	283	48,8 %
No admesos	32	5,6 %
Desistits	7	1,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>	<b>100 %</b>

EXPEDIENTS EN TRÀMIT	83	
----------------------	----	--

## QUEIXES PRESENTADES SEGONS DISTRICTE DE RESIDÈNCIA

DISTRICTE	Nombre de queixes	Percentatges
Ciutat Vella	136	15,9 %
Eixample	147	17,3 %
Sants-Montjuïc	100	11,7 %
Les Corts	22	2,5 %
Sarrià-Sant-Gervasi	62	7,3 %
Gràcia	69	8,1 %
Horta-Guinardó	53	6,2 %
Nou Barris	47	5,5 %
Sant Andreu	35	4,1 %
Sant Martí	68	7,9 %
Altres municipis	115	13,5 %
Domicili no identificat	186	—

## SERVEI AFECTAT

Districte de Ciutat Vella	78	7,5 %
Districte de Eixample	50	4,8 %
Districte de Sants-Montjuïc	43	4,2 %
Districte de Les Corts	8	0,7 %
Districte de Sarrià-Sant-Gervasi	18	1,8 %
Districte de Gràcia	25	2,5 %
Districte de Horta-Guinardó	21	2,0 %
Districte de Nou Barris	22	2,1 %
Districte de Sant Andreu	12	1,1 %
Districte de Sant Martí	31	2,9 %
Institut Municipal Persones amb Disminució	8	0,7%
Institut Municipal Assistència Sanitària	8	0,7 %
Institut Municipal de Parcs i Jardins	56	5,4 %
Institut Municipal d'Educació	13	1,3 %
Institut Municipal d'Hisenda	150	14,5 %
Institut Municipal de Mercats	9	0,8 %
Institut Municipal d'Urbanisme	28	2,6 %
Patronat Municipal de l'Habitatge	25	2,5%
Sector de Promoció Econòmica	18	1,7 %
Sector de Seguretat i Mobilitat	59	5,7 %
Sector de Serveis Generals	14	1,4 %
Sector de Serveis Personals	59	5,7 %
Sector de Serveis Urbans i Medi Ambient	37	3,6 %
Sector d'Urbanisme	18	1,8 %
Agència de Salut Pública	5	0,4%
BCN de Serveis municipals (B:SM)	7	0,6%
Transports Metropolitans Barcelona	25	2,5 %
Altres entitats	35	3,3 %
No competencials	158	15,2 %