

| Índice | Pág. |
|---|------|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| 1 INTRODUCCIÓN | |
| 1.1 La institución de la Síndica de Greuges de Barcelona | 7 |
| 1.2 Los derechos de los ciudadanos y sus quejas respecto a la Administración municipal | 8 |
| 1.3 El procedimiento de tramitación de las quejas | 13 |
| 1.4 La actividad de la Sindicatura durante el año 2008 | 19 |
| | |
| 2 LAS QUEJAS DE LOS CIUDADANOS | |
| | |
| 2.1 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | |
| 2.1.1 Vivienda | 23 |
| 2.1.2 Urbanismo | 31 |
| 2.1.3 Medio ambiente | 42 |
| | |
| 2.2 VÍA PÚBLICA | |
| 2.2.1 Circulación y transportes | 56 |
| 2.2.2 Seguridad ciudadana | 64 |
| 2.2.3 Mantenimiento y uso del espacio público | 69 |
| | |
| 2.3 ADMINISTRACIÓN GENERAL | |
| 2.3.1 Comunicación entre la Administración y los ciudadanos | 75 |
| 2.3.2 Procedimientos administrativos | 82 |
| 2.3.3 Actividad económica, licencias y tributos | 92 |
| 2.3.4 Función pública | 102 |
| | |
| 2.4 SERVICIOS A LAS PERSONAS | |
| 2.4.1 Servicios sociales | 106 |
| 2.4.2 Infancia | 119 |
| 2.4.3 Inmigración | 132 |
| 2.4.4 Salud, ocio y deporte | 135 |
| | |
| 3 CONSIDERACIONES FINALES | 143 |
| | |
| ANEXO | |
| Estadística | |

Presentación

Este es el cuarto informe de la Síndica de Greuges de Barcelona. Como cada año, se trata de un recopilatorio de las quejas presentadas por la ciudadanía y del seguimiento que he llevado a cabo junto con el equipo que hace funcionar la institución. La estructura del informe y una parte importante de los contenidos tienen continuidad con los informes de años anteriores.

Así, las quejas se valoran clasificadas por temas. Cada apartado se inicia con el marco normativo, se destacan algunos de los expedientes tramitados y, cuando es preciso, se concluye destacando algunas recomendaciones. Las recomendaciones de cada apartado responden a los denominadores comunes que se han encontrado en las quejas de los ciudadanos. Los temas que he considerado más relevantes de todo el contenido del informe están destacados en el apartado de consideraciones finales. Por otro lado, en la introducción del informe se expone la base jurídica de la institución y se explica el circuito y el procedimiento que sigue la resolución de las quejas que presentan los ciudadanos.

Pero este año, en las quejas recibidas aparece una novedad importante. Las quejas del año 2008 ya empiezan a reflejar las dificultades del panorama económico y las consecuencias sociales que se derivan de ello. Detrás de las cifras de la crisis, siempre hay personas. Desde el principio me ha preocupado el poder ofrecer una atención personalizada a cada uno de los ciudadanos que se han dirigido a la Sindicatura. Y dicha atención personal es la que nos hace ver que cada día hay más ciudadanos que reclaman respuestas concretas en necesidades básicas como la vivienda o la alimentación.

Las perspectivas económicas del 2009 hacen prever que deberemos afrontar nuevas dificultades. Y, precisamente, el Ayuntamiento será la institución que deberá asumir las nuevas demandas sociales que genera una situación de crisis y de aumento del paro. Será preciso un esfuerzo y unas prioridades claras para que la Administración local, con el soporte del resto de las administraciones, pueda afrontarlas. Las valoraciones y las recomendaciones que contiene el informe quieren ser una contribución más a este reto colectivo que tenemos ante nosotros.

Pilar Malla i Escofet
Síndica de Greuges de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

1.1. LA INSTITUCIÓN DE LA SÍNDICA DE GREUGES

La Sindicatura de Greuges de Barcelona es un órgano que complementa la organización municipal según establece la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Nació de la voluntad de incorporar a la ciudad la tradición de la institución del Ombudsman sueco, las funciones del Defensor del Pueblo de nuestra constitución y la figura del Síndic de Greuges de Catalunya, creada por el Estatuto de Autonomía. La Ley Municipal de Cataluña la reconoció y la institucionalizó en el ámbito de la Administración local en el año 2002; en el año 2005 entró en funcionamiento en Barcelona.

La función originaria del Ombudsman de perseguir los abusos de la Administración sobre los ciudadanos se ha reformulado como corresponde a una Administración moderna, democrática y constitucional en la legislación catalana, diciendo que la función del síndico o síndica municipal de agravios es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, por lo que puede supervisar las actividades de la Administración municipal: la sindicatura municipal de agravios debe ejercer su función con independencia y objetividad.

La Ley Catalana de Régimen Local dice que para hacer efectivos los derechos establecidos en la propia ley, los ciudadanos pueden iniciar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que correspondan por ley, y también pueden pedir la actuación del Síndic de Greuges. Con esta diversidad de vías que confluyen hacia la efectividad de los derechos, la Síndica de Greuges se convierte en un órgano revisor, y como tal debe pronunciarse sobre los actos administrativos cuestionados. A pesar de la efectividad de los derechos que pregona la ley, el Reglamento de la Sindicatura no aporta fórmulas claras para la eficacia de los pronunciamientos de la Síndica de Greuges.

El Plenario del Consejo Municipal de Barcelona aprobó definitivamente el Reglamento de la institución del Síndic de Greuges el 21 de marzo de 2003. En este reglamento se justifica la creación de la institución en la legislación catalana referida y en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, elaborada en Saint-Denis el 18 de mayo de 2000, cuyo artículo XXVII incluye entre sus mecanismos de prevención la implantación del Ombudsman o Defensor del Pueblo.

El Reglamento establece que la Sindicatura de Greuges es el órgano que tiene la misión de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos de Barcelona dentro del territorio municipal y de todas aquellas personas que se encuentren en la ciudad, a pesar de que no tengan la condición de residentes. La actuación defensora de la Síndica de Greuges

debe referirse especialmente a los derechos y libertades previstos en la Carta de Salvaguardia.

La misión de la institución se ejerce en dos dimensiones de actuación:

- a) la defensa de los derechos fundamentales y las libertades del ciudadano ante un presunto agravio, y
- b) la prevención general para la salvaguardia de los derechos individuales y del interés general ante proyectos u omisiones del Ayuntamiento.

La defensa de los derechos y libertades es el mandato prioritario que contiene la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que ha instaurado la figura del Ombudsman en la Administración municipal. Pero la Síndica de Greuges no sólo ejerce la función supervisora o revisora de las actuaciones del consistorio cuando existe una denuncia de un presunto agraviado, sino que también puede hacerlo de oficio por interés general. Así, la misión de la Síndica de Greuges es también preventiva, según lo que establece el Reglamento de la institución en la línea de lo que prevé la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad; preventiva para que los ciudadanos de Barcelona tengan una institución veladora y garante de sus derechos y libertades.

Este componente preventivo de la misión de la Síndica de Greuges permite que la Síndica de Greuges pueda advertir de los riesgos a los que pueden ser sometidos los ciudadanos con una acción municipal programática o normativa, o de los riesgos de exclusión de algunos colectivos.

1.2. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y SUS QUEJAS RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Las competencias y funciones del Ayuntamiento de Barcelona son muy amplias y afectan muy directamente a la vida de los ciudadanos. Según la legislación estatal de bases del régimen local, la legislación municipal de Cataluña y la ley específica de la Carta Municipal de Barcelona, estas competencias abarcan las siguientes áreas:

- La seguridad en espacios públicos.
- La ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- La protección civil, la prevención y la extinción de incendios.
- La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y jardines, la pavimentación de vías públicas y urbanas y la conservación de caminos y vías rurales.
- El patrimonio histórico y artístico.
- La protección del medio.
- Los abastecimientos, los mataderos, las ferias, los mercados y la defensa de usuarios y consumidores.

- La protección de la salubridad pública.
- La participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- Los cementerios y los servicios funerarios.
- La prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción sociales.
- El suministro de agua y alumbrado público, los servicios de limpieza vial, de recogida y tratamiento de residuos, las alcantarillas y el tratamiento de aguas residuales.
- El transporte público de viajeros.
- Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del tiempo libre, el turismo.
- La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Y, también, con el alcance que establece la legislación sectorial respectiva:

- La participación ciudadana.
- La autoorganización, la identidad y la representación locales.
- La sostenibilidad ambiental y la gestión territorial.
- La cohesión social.
- Las infraestructuras de movilidad, de la conectividad, de la tecnología de la información y de la comunicación, de los abastecimientos energéticos y de la gestión de los recursos económicos.

Además, en todo caso, el Ayuntamiento puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede hacer actividades complementarias de las propias de dichas administraciones.

Ante la actividad municipal, en estas dimensiones, los vecinos tienen los siguientes derechos y deberes:

A. Los derechos fundamentales constitucionales

Estos derechos son la esencia de los poderes públicos, y deben ser entendidos como el conjunto de previsiones y mandatos constitucionales relativos tanto a los derechos fundamentales estrictos como a los principios rectores de la política social y económica, y a los principios de la buena Administración.

a) Los derechos fundamentales estrictos

La materia estricta “derechos fundamentales y libertades públicas”, que se identifica con la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, a la que hay que añadir los derechos a la dignidad (art. 10) y a la igualdad jurídica (art. 14), es el conjunto que puede denominarse *derechos fundamentales formales*, que son la justificación primera de la existencia de todo poder público y también de la misión de la Síndica de Greuges, que debe velar para que no se produzcan situaciones:

- de atentado a la dignidad o al libre desarrollo de la personalidad de cualquier persona con independencia de su origen y circunstancia (art. 10 CE);
- de desigualdad entre los españoles ante la ley, sin discriminación por circunstancias personales o sociales (art. 14 CE);
- de peligro o lesión en la integridad física o moral (art. 15 CE), porque, en ningún caso, nadie puede ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, o herido en su dignidad;
- de impedimentos o perjuicios relacionados con la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE);
- de atentados a la libertad y la seguridad física con compulsiones ilícitas (art. 17 CE);
- de ofensas al honor, puesto que la Constitución garantiza (art. 18 CE) el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones;
- de dificultades a la libertad de residencia y movimiento por el territorio (art. 19 CE);
- de obstrucciones a la libertad de expresión y de información (art. 20 CE), de producción y creación literaria, artística, científica y técnica; o dificultades injustificadas para comunicar y recibir libremente información veraz a través de cualquier medio de difusión;
- de impedimentos al ejercicio del derecho de reunión (art. 21 CE) o manifestación;
- de obstáculos en la participación en los asuntos públicos y en el acceso a la función pública (art. 23 CE);
- de falta de garantías en las sanciones administrativas (art. 25 CE);
- de insatisfacción de derechos relativos a la educación (art. 27 CE);
- de dificultades injustificadas a los derechos sindicales, de huelga y de negociación colectiva (art. 28 y 37 CE);
- de desatención al derecho de petición (art. 29 CE);
- de olvido de los derechos vinculados a la equidad presupuestaria y a los tributos (art. 31 CE);
- de intromisiones ilegítimas en el derecho a la propiedad, a su uso social, o la expropiación injustificada (art. 33 CE);
- de desatención a los derechos laborales (art. 35 CE);

- de dificultades injustificadas en la libertad de empresa (art. 38 CE).

Los derechos y las libertades públicas deben estar plenamente garantizados y ejercidos, sin que pueda haber excusa ni tregua para su reconocimiento y ejercicio. Una especial sensibilidad en este ámbito la revela la Carta Municipal de Barcelona en su artículo 38: “El Ayuntamiento de Barcelona tiene que velar para que en la ciudad no se produzcan conductas discriminatorias negativas por razón de raza, religión, color, ascendencia, edad, género, sexo, discapacidad o lugar de nacimiento. La ciudad, los ciudadanos y las ciudadanas de Barcelona tienen que hacer extensivo su celo en la defensa y protección de estos derechos fundamentales a todas las personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes.”

b) Los derechos sociales

Un segundo grupo de derechos constitucionales está condicionado por la legislación, programación y desarrollo reglamentario, desde los poderes públicos. El grado de realización y disfrute de estos depende del reconocimiento de prioridades presupuestarias y del sentido de justicia social de los propios poderes públicos; pero estos derechos son igualmente exigibles por el hecho de ser consubstanciales a la condición humana. En este conjunto de derechos, el objetivo de la Síndica de Greuges es velar por su desarrollo ponderado y responsable bajo criterios de aplicación de los valores constitucionales de justicia e igualdad. Son el conjunto que, bajo el título de “Principios rectores de la política social y económica”, figura en el capítulo de la Constitución que lleva el nombre de “De los derechos y deberes fundamentales”. La configuración legal y presupuestaria los condiciona, sin embargo la Síndica de Greuges debe velar para que su reconocimiento y su protección presidan toda la actuación municipal. Este conjunto incluye:

- la protección social, económica y jurídica de la familia y los niños (art. 39 CE);
- la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa; de forma especial, la política orientada hacia la plena ocupación (art. 40 CE);
- las prestaciones asistenciales y complementarias de la Seguridad Social (art. 41 CE);
- la tutela de la salud pública mediante medidas preventivas y de las prestaciones y de servicios necesarios, y facilitación de la utilización adecuada del tiempo libre (art. 43 CE);
- la promoción y tutela del acceso a la cultura y a la ciencia (art. 44 CE);
- el derecho de todo el mundo de disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE);
- la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE);
- la realización del derecho a una vivienda digna y adecuada y a una regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general que impida la especulación (art. 47 CE);

- la realización de una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a las que hay que prestar la atención especializada que requieren y a las que hay que amparar de forma especial en la consecución de los derechos constitucionales (art. 49 CE);
- la promoción del bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atienda a los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y tiempo libre (art. 50 CE);
- la protección eficaz de todo el mundo como consumidores y usuarios en su seguridad, en su salud y en sus legítimos intereses económicos (art. 51 CE).

Y todavía podría concretarse más, a la luz de las autoexigencias positivas que el Ayuntamiento ha suscrito con la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

c) El derecho a la buena Administración

La Síndica de Greuges también tiene que prestar atención a un tercer conjunto de enunciados constitucionales que contienen o garantizan derechos. Es el conjunto de principios relativos a la *buena Administración*, que tiene la importancia de hacer viables a los otros dos. El derecho a tener una buena Administración conlleva la exigencia de un buen y eficiente ejercicio de las competencias municipales, incluidas las referidas anteriormente. Dichos principios se deducen de la Constitución en sus artículos 9 (Administración proactiva) y 103 (Administración objetiva, eficaz y sometida a derecho), y que deben ser aplicados en todas y cada una de las amplias temáticas que abarca la Administración municipal, así como en los artículos 105 (procedimientos administrativos) y 106 (potestad reglamentaria, legalidad de la actuación administrativa, indemnización de perjuicios que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos).

B. Derechos relativos a l'Administración local

Al lado de estos derechos fundamentales constitucionales, hay que situar también los derechos relativos a la Administración local que figuran en la legislación del régimen municipal, en concreto por lo que corresponde a los derechos y deberes de los vecinos:

- a) Ser elector y elegible, de acuerdo con lo que dispone la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal, de acuerdo con lo que disponen las leyes y los reglamentos propios del municipio y, si procede, cuando los órganos de gobierno y de la Administración municipal pidan la colaboración con carácter voluntario.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos vecinales de acuerdo con las normas aplicables.
- d) Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales establecidas por ley, al ejercicio de las competencias municipales.

- e) Ser informado, mediante petición razonada, y dirigir solicitud previa a la Administración municipal, con relación a todos los expedientes y la documentación municipal, de acuerdo con lo que establecen el artículo 105 de la Constitución, la legislación de régimen local y los reglamentos de la corporación.
- f) Solicitar la consulta popular en los términos establecidos por la ley.
- g) Exigir la prestación y, si procede, el establecimiento del servicio público correspondiente, cuando constituya competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h) Los otros derechos y deberes establecidos por las leyes y, en su marco, por los reglamentos de la corporación.

C. Derechos contenidos en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC)

Los regulados en la CESDHC, que, tal como se ha explicado, son objetivo especial del Reglamento de la institución son:

- Los derechos y deberes de orden político: derecho a la ciudad, participación, igualdad y no discriminación, libertad cultural, lingüística y religiosa, asociación, reunión y manifestación, información.
- Los derechos y deberes sociales: vida privada y familiar, trabajo y ocio, salud, vivienda, libertad y seguridad.
- Los derechos y deberes de la solidaridad: protección a los colectivos más vulnerables, accesibilidad e integración.
- Derechos y deberes culturales: participación en la vida cultural, patrimonio cultural y arquitectónico, educación.
- Derechos y deberes ambientales: urbanismo, derecho al medio ambiente sano y tranquilidad.

Todo ello con el alcance y la proporción que regula la Carta firmada por el Ayuntamiento de Barcelona.

Por último, se puede añadir el derecho que se desprende de la esencia de la institución, y que toda persona tiene, de pedir el amparo de la Síndica de Greuges para la revisión de su causa.

1.3. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

- A) Los titulares del derecho de revisión

Son acreedores de la Sindicatura de Greuges todas las personas que vivan, trabajen o transiten por Barcelona, y la competencia de esta institución abarca todos los órganos de dependencia municipal.

La Sindicatura, a pesar de la independencia de la institución, forma parte de la organización politicoadministrativa de la ciudad y, por lo tanto, sus intervenciones supervisoras tienen que seguir un procedimiento formal y sus decisiones deben ajustarse a los principios constitucionales garantistas para todo el mundo. La tramitación e investigación de las quejas se efectúa siguiendo las normas establecidas en el Reglamento de la Sindicatura del 21 de marzo de 2003 y la norma complementaria aprobada el 19 de enero de 2005.

De conformidad con estas normas, puede dirigirse al Síndic o Síndica de Greuges cualquier persona física o jurídica, sin ningún tipo de restricción, que acredite un interés legítimo con relación al objeto de la queja. Únicamente quedan fuera de admisión las quejas anónimas y aquellas en las que se advierta mala fe, falta de fundamento, inexistencia de pretensión, o aquellas cuya tramitación pueda comportar un perjuicio al legítimo interés de terceras personas.

B) Tramitación de las quejas

Tal como ya se ha dicho anteriormente, la Síndica de Greuges puede iniciar la intervención de supervisión a partir de las quejas recibidas, pero también de oficio cuando detecta la conveniencia de una actuación, sin que ninguna persona o colectivo hayan presentado queja sobre ello. En dichos casos, no existe un agente denunciante pero el procedimiento de supervisión es el mismo en todos los casos.

Los ciudadanos manifiestan las quejas mediante las diferentes vías que están establecidas: presencialmente (mediante la entrevista mantenida en la oficina), por teléfono o por escrito, que se puede presentar en cualquiera de los puntos de registro de entrada de documentos habilitados por el Ayuntamiento, y que incluye el de la propia oficina de la Síndica de Greuges. Las quejas también se pueden enviar por correo ordinario, por fax o por correo electrónico. En todo caso, para poder admitir a trámite la queja es preciso que se formalice; es decir, es preciso que la persona interesada, a título individual o en representación de un colectivo, escriba el agravio en un documento firmado en el que consten los datos personales de identificación. Dichos datos son debidamente protegidos.

Tal como se establece en el Reglamento de la institución, la Síndica de Greuges debe comunicar a la Alcaldía todas las quejas recibidas y admitidas. Por lo tanto, la relación de quejas se envía mensualmente a la Alcaldía. Para iniciar las investigaciones, semanalmente se envía la relación de las quejas sobre las que se pide informe o documentación a los servicios municipales.

Cuando el ciudadano se pone en contacto con la Síndica de Greuges no se está dirigiendo a un servicio de información y consulta sino que manifiesta un agravio, sobre el que espera obtener una solución. Cuando la oficina recibe una queja, el equipo de la Síndica de Greuges valora si existen indicios de

vulneración de los principios y derechos constitucionales y también valora si se cumplen los elementos reglamentarios establecidos para poder iniciar la investigación del problema.

En el tratamiento de las quejas se diferencian tres tipos de intervención para llevarlas a cabo:

1) Asesoramiento

En los casos tipificados como asesoramientos la tarea se concreta en orientar al ciudadano sobre las gestiones que puede llevar a cabo o en informarlo del servicio que debe atender el asunto, ya sea municipal o de otra Administración. Hay que tener presente que la Sindicatura actúa en los casos en que la persona ya ha solicitado en una primera instancia la solución del agravio al Ayuntamiento a través de los instrumentos establecidos (recurso, petición, instancia, quejas y sugerencias, etc.), y considera que no se han respetado sus derechos, ya sea porque la respuesta no se ajusta a sus expectativas o, simplemente, porque no la ha obtenido.

A veces, el asesoramiento consiste en explicar, de forma clara e inteligible, que la intervención del Ayuntamiento ha sido correcta y que, por lo tanto, no es adecuado formalizar la queja de un asunto planteado ya que desde el inicio se constata que la acción municipal ha sido la adecuada.

Pero, en todos los casos, las quejas que presentan los ciudadanos son escuchadas y atendidas y la oficina de la Síndica de Greuges pone todo su empeño en ofrecer una información rigurosa y explicaciones objetivas sobre el asunto.

El asesoramiento no siempre es inmediato. A menudo, el equipo de la oficina de la Síndica de Greuges tiene que establecer contacto con los diferentes servicios municipales o con otras administraciones para poder orientar correctamente al ciudadano. Gracias a la colaboración de los profesionales municipales y a la constante actualización, búsqueda de información y formación del personal, la orientación resulta eficaz para los ciudadanos. En muchos casos, el disponer de la información concreta necesaria permite satisfacer la demanda del ciudadano y resolver el supuesto agravio.

Por otro lado, aunque las quejas se resuelvan con un asesoramiento, cuando se detectan repetidas consultas sobre un mismo tema o servicio municipal se plantea una posible intervención de la Síndica de Greuges que ayude a resolver el problema.

Los asesoramientos realizados a lo largo del año quedan recogidos y contabilizados en el registro informático, pero no generan la apertura de un expediente formal y, por lo tanto, no se resuelven con la decisión formal de la Síndica de Greuges respecto al problema planteado ni se envía una carta de respuesta al ciudadano.

2) Resolución directa

La resolución directa es otra forma de respuesta a las quejas por parte de la Síndica de Greuges. A diferencia de los asesoramientos, este tipo de terminación se aplica en los casos en que la queja ya ha sido formalizada y el asunto está lo suficientemente documentado para comprender la situación y poder tomar la decisión correspondiente sin necesidad de pedir información adicional a la Alcaldía. También se tramitan por esta vía aquellos casos que no son de derecho estricto, y en los que el problema del ciudadano requiere una intervención previa y directa con el servicio competente para esclarecer la situación y para facilitar una conciliación o acuerdo que solucione de forma rápida y satisfactoria las quejas.

En algunos casos, el supuesto agravio lo motiva la disconformidad respecto a la respuesta obtenida o el desconocimiento de la normativa que afecta a la denegación de la demanda concreta del ciudadano. También es habitual la falta de comprensión del contenido de la respuesta de la Administración, que no siempre es lo suficientemente inteligible. Algunas quejas se resuelven directamente sin necesidad de pedir informe a la Alcaldía porque, con la respuesta que el órgano municipal correspondiente había facilitado al ciudadano, ya queda lo suficientemente acreditado el posicionamiento municipal.

Otras veces, la supervisión se realiza mediante consultas previas con el servicio afectado, telefónicamente, por correo electrónico o de forma presencial, para poder valorar si la actuación del servicio municipal correspondiente es adecuada respecto a la cuestión planteada. Con esta forma de intervención se trata de ahorrar tiempo y trámites para obtener una solución rápida y satisfactoria sin tener que hacer una innecesaria petición escrita de documentación al Ayuntamiento.

La tramitación concluye con un documento resolutivo denominado *decisión*, y al ciudadano se le contesta por escrito, tal como establecen las normas que regulan el funcionamiento de la oficina, se le orienta y se le dan las explicaciones adecuadas. Las resoluciones directas quedan incorporadas en el expediente y se publica una síntesis de ellas en el informe anual de la Síndica de Greuges.

3) Resolución por vía de informe

Cuando la Síndica de Greuges considera necesario contrastar la queja del ciudadano con la información que pueda aportar el Ayuntamiento sobre su intervención, inicia la investigación con una solicitud de informe. De acuerdo con el procedimiento establecido, una vez admitida una queja, la Síndica de Greuges lleva a cabo las medidas de investigación que considera oportunas con el fin de esclarecer lo sucedido. El Reglamento prevé que, cuando se solicite informe o copia del expediente a los departamentos, organismos o dependencias administrativas, dicho informe deberá ser emitido en un plazo de quince días desde la recepción de la solicitud.

El plazo de quince días desde la recepción de la solicitud para que el órgano supervisado entregue el informe o la copia del expediente es suficiente porque,

en general, no se trata de elaborar un estudio sobre una situación desconocida, sino de enviar la información de que dispone, de comunicar a la Síndica de Greuges lo que el órgano interpelado ya conoce. Hay que decir que dicho plazo se incumple a menudo.

Los ciudadanos agradecen tener una rápida respuesta de la Administración, aunque esta no siempre sea favorable a sus reclamaciones. El mero hecho de obtener una respuesta razonada a la petición es valorado como una muestra de trato digno y próximo y ayuda a corregir el sentimiento de agravio que motivó la queja. Si la respuesta se dilata excesivamente en el tiempo, la intervención de la Síndica de Greuges se diluye y muchas veces el pronunciamiento puede perder su razón de ser. Por ello, para mejorar el servicio y la atención de la Síndica de Greuges en la defensa de los derechos de los ciudadanos y de las libertades públicas, es imprescindible la colaboración de los órganos municipales. Las normas complementarias de funcionamiento de la Sindicatura, anteriormente mencionadas, expresan que la Alcaldía tiene que canalizar las peticiones de la Síndica de Greuges y tiene que dar las instrucciones oportunas a la organización para que le sean entregados los datos, los expedientes y, en general, la documentación necesaria para que pueda llevar a cabo sus actuaciones.

En cuanto al contenido de los informes, es preciso mencionar que existen diferencias acusadas en el rigor y precisión de las respuestas municipales. En las peticiones de información que la Síndica de Greuges presenta a la Alcaldía, se expone la queja que ha presentado el ciudadano, y se formula una demanda concreta y concisa sobre determinados aspectos de necesario esclarecimiento. Algunos órganos emiten documentos claros que dan respuesta a la petición expresada con información sintética pero precisa y otros con más detalle; en otros casos, se evidencia que el redactado deja traslucir la intención de obviar o atenuar el problema en lugar de reconocerlo y, si procede, corregirlo. Sin embargo, todavía llegan a la oficina informes que no aportan los datos necesarios para poder llevar a cabo una supervisión adecuada, ya sea porque repiten lo que la Síndica de Greuges ya ha expuesto y no aportan los datos relevantes solicitados, porque son poco precisos y no permiten valorar si la intervención municipal ha sido lo suficientemente ágil o eficaz, o porque la ambigüedad y la falta de concreción son tan acusadas que resulta inevitable solicitar ampliación de la información para poder emitir un pronunciamiento.

Recibida la información o documentación solicitada, se estudia su contenido, se completa, si es necesario, con otras fuentes informativas, se valora el supuesto agravio expuesto por el ciudadano, se contrasta si la actuación municipal se ha realizado de acuerdo con la normativa y los preceptos legales. También, si es preciso, se realizan comprobaciones presenciales, se mantienen entrevistas con los responsables municipales, se solicitan informes técnicos o jurídicos que ayuden a esclarecer el caso y se realizan consultas a especialistas –tanto internos como externos– que puedan ayudar a entender mejor el problema. Finalmente, la Síndica de Greuges adopta una decisión.

La decisión expresa de forma sintética la descripción de la queja, la respuesta obtenida del servicio municipal afectado, la normativa que afecta al asunto, las consideraciones en torno a las circunstancias concurrentes y, finalmente, la

estimación total o parcial de la queja o su desestimación. La decisión puede comportar, además de esta declaración, la formulación de sugerencias, recomendaciones o advertencias a los órganos investigados.

La decisión adoptada es razonada y se comunica a la Alcaldía y al órgano afectado, y se informa al interesado de su contenido. La decisión no puede ser objeto de recurso de ningún tipo, la intervención de la Síndica de Greuges no es un procedimiento administrativo ordinario sino un procedimiento análogo al del derecho fundamental de petición. Además, la intervención de la Síndica de Greuges no afecta al cómputo de los plazos previstos para el ejercicio de acciones en vía administrativa o judicial, que pueden discurrir paralelamente. Como excepción, cuando un asunto está judicializado y sólo pendiente del dictado de sentencia, la Síndica de Greuges suspende su intervención paralela.

Las decisiones adoptadas por la Síndica de Greuges después de analizar las quejas de los ciudadanos quieren contribuir a la mejora cualitativa en la atención y la gestión municipales, y proporcionan a los órganos municipales opciones para implantar medidas correctoras que reviertan en el caso concreto supervisado y en otros parecidos. La corrección de un error concreto puede tener una incidencia general que redunde en beneficio de la ciudadanía. Aparte del valor que pueda tener el resultado de la supervisión, hay que entender que la detección de un agravio aporta al Ayuntamiento la oportunidad de corregirlo y de recuperar la confianza del ciudadano.

C) Efectos de las decisiones de la Síndica de Greuges

Como ya se ha dicho, el ciudadano tiene derecho a pedir el amparo de la Síndica de Greuges para que se revise su causa. También se ha recordado que la regulación legal de la institución de la Síndica de Greuges se realiza en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña “para hacer efectivos los derechos establecidos por el artículo 43”.

La Síndica de Greuges es comisionada por el Consejo Municipal para la supervisión de la Administración municipal atendiendo a las quejas de los ciudadanos, y después de esta supervisión, una vez al año tiene que comunicar al propio Consejo los resultados. Pero este comunicar no es solamente relatar el resultado de las indagaciones efectuadas para conocer las posiciones divergentes de los ciudadanos hacia su Ayuntamiento. Poco se construye conociendo los problemas sin buscar soluciones. Lo que es conveniente es exponer soluciones cuando se han averiguado las causas de los problemas y cuando la propia investigación permite presentar un escenario mejor, un escenario de síntesis que pueda satisfacer los objetivos del interés público teniendo en cuenta las aspiraciones de los particulares cuando estas sean compatibles.

Las decisiones de la Síndica de Greuges no pueden modificar resoluciones administrativas. Es lógico y necesario que así sea por seguridad jurídica y porque ello no es función suya sino de los mecanismos juridicoadministrativos del Estado de derecho. Pero la intervención de la Síndica de Greuges debe poder tener unos efectos prácticos para el ciudadano. Por ello, el Reglamento de la Sindicatura prevé la emisión de recomendaciones, advertencias y

sugerencias. Estos pronunciamientos se desprenden de la valoración –desde un observatorio neutral y objetivo– en términos de derecho y equidad de las circunstancias concurrentes en el expediente concreto considerado, y pueden consistir en pedir la revisión de un expediente o hacer constar un hecho. Así:

- Una advertencia a un servicio municipal es un toque de atención cuando se ha constatado un perjuicio material o moral a un ciudadano que, en opinión de la Síndica de Greuges, merece una reparación.
- Cuando se pronuncia una recomendación específica es porque se ha considerado que es conveniente solventar una forma de proceder en el sentido que se indica para evitar nuevos agravios o aumentar la eficacia o la calidad de los servicios.
- En cambio, si el pronunciamiento es de sugerencia, ello significa la aportación de una propuesta de mejora o de solución alternativa que se traslada al responsable del servicio para que la valore, ya que el hecho de que una situación sea legal no significa que no se pueda mejorar. Se trata, en definitiva, de aconsejar lo que se cree que es bueno, mejor, útil u oportuno.

Las advertencias, recomendaciones y sugerencias que emite la Síndica de Greuges en sus decisiones constituyen la verdadera razón de ser de la institución, ya que son el instrumento para procurar corregir las situaciones insatisfactorias descubiertas con la investigación.

Por lo tanto, merecen una consideración activa por parte de los responsables municipales, consideración que debe consistir en una revisión del caso y un nuevo pronunciamiento expreso en el que lo ratifiquen de forma fundamentada o lo corrijan por las vías establecidas en la ley. Este nuevo pronunciamiento deberían comunicarlo a la Síndica de Greuges, para que figure en el informe del Pleno.

1.4. LA ACTIVIDAD DE LA SINDICATURA DURANTE EL AÑO 2008

Difusión y presencia pública

Durante el año 2008, la Síndica de Greuges de Barcelona siguió la tarea de difusión de la institución con la presencia en los medios de comunicación y con la participación en diferentes conferencias, mesas redondas, charlas y coloquios sobre temas de actualidad.

En concreto, la Síndica de Greuges intervino como ponente en la mesa redonda *Por unos medios de calidad, plurales e independientes* organizada por el Col·legi de Periodistes; en la presentación del *Plan Comunitario de la Barceloneta*; en las charlas sobre la Ley de la Dependencia en el Centre Cultural de les Corts y sobre las políticas de servicios sociales en el 20.º aniversario de la cooperativa EAS; en las conferencias *Mujeres y Marginación* organizada por la Comissió de Drets de les Dones en el Parlament; *Procesos de Exclusión* organizada por la Fundació Ruth; *Relación Personal en la Ayuda Social* organizada por Càritas Manresa, y en la presentación del presidente de la Generalitat, señor José Montilla, en el Fòrum Social de la Fundació Pere Tarrés. También fue jurado de los premios Joaquim Costa de La Garriga.

Visitas

Durante el año 2008, la Síndica de Greuges realizó visitas a diferentes entidades de Barcelona. Estas visitas permiten tener un conocimiento directo de los servicios que han sido motivo de queja y también permiten conocer y recoger opiniones de entidades y asociaciones de la ciudad.

También los miembros de su equipo se han desplazado a diferentes espacios de la ciudad para comprobar el motivo de las quejas presentadas por los ciudadanos y poder tener un conocimiento más exacto en el momento de dictar las resoluciones.

Los servicios que se han visitado han sido: residencias para personas mayores Pere Relats, Jaume Batlle y Francesc Layret; centros de servicios sociales de Horta-Guinardó, Casc Antic, EAP de Nou Barris, Alberg Pere Barnés, Lloc de la Dona, Associació de Treballadores Familiars de Catalunya, Centre d'Accollida Gran Via, Casal dels Infants del Raval, Centre Vilana y l'Alcor, Centre Obert dels germans Maristes, Fundació Sociosanitària de Barcelona, Consorci de Serveis Socials, Consorci d'Educació, y la planta de limpieza del Poble Sec.

Durante el año 2008, la Síndica de Greuges también se ha reunido con los regidores de los distritos para tratar el contenido de algunas de las quejas que han presentado los ciudadanos.

La Síndica de Greuges asistió durante el último trimestre del año en las sesiones del proceso de participación para la modificación del Plan General Metropolitano del entorno del Palau de la Música y la calle Ciutat.

Por otro lado, los miembros del equipo de la Síndica de Greuges también han asistido a sesiones de diversos órganos consultivos y de participación de la ciudad, como el Consell Municipal de Benestar Social, el Consell de l'Habitatge Social y el Consell de Ciutat.

Relaciones con otras sindicaturas de agravios

Síndic de Greuges de Catalunya

Durante el año 2008, se celebraron dos jornadas de formación organizadas por el Síndic de Greuges de Catalunya.

El 21 de mayo, dentro del marco de los convenios de colaboración firmados entre el Síndic de Greuges de Catalunya y los síndicos y defensores locales, se celebró una jornada de trabajo en la que se trataron temas relacionados con la inmigración. La asesora de la Síndica de Greuges Francesca Reyes hizo una presentación de las problemáticas de los informes de disponibilidad de vivienda dentro de los procedimientos de reagrupación familiar.

El 12 de diciembre, la Síndica de Greuges de Barcelona y el Síndic de Greuges de Catalunya, junto con miembros de sus equipos, realizaron una jornada de trabajo para intercambiar experiencias y debatir temas de interés común. Los temas tratados durante la jornada fueron: la atención a los menores inmigrantes no acompañados, la regulación de los apartamentos turísticos y la participación ciudadana en grandes obras públicas y en la gestión de los servicios municipales. En cada tema, los técnicos de cada institución hicieron una exposición de la problemática que dio paso a un debate sobre el tema.

Síndicos locales

Durante el año 2008, la Síndica de Greuges de Barcelona participó en los encuentros con otros síndicos y defensores locales de Cataluña.

El 28 de febrero, se celebró la asamblea del Fórum de Síndicos, Síndicas, Defensores y Defensoras Locales de Cataluña (FórumSD) en Lérida. En la asamblea se expusieron las nuevas líneas de actuación para el próximo año. El principal objetivo del FórumSD es el de potenciar la figura del síndico local como mecanismo de defensa y protección de los derechos de la ciudadanía en el ámbito local, además de promover la implantación de estos defensores locales en los municipios donde todavía no existen. En este sentido, los síndicos presentes en el X Encuentro del FórumSD valoraron muy positivamente los acuerdos que la asociación ha firmado este año con la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) y l'Associació Catalana de Municipis (ACM), para promover conjuntamente la implantación de la institución de la sindicatura local.

El acto contó con la presencia del Síndic de Greuges de Catalunya, que pronunció la conferencia de clausura.

El 18 de julio, se realizó en Sabadell la primera edición de los Talleres de Comunicación para Síndicos. En el marco de estos talleres se llevó a cabo un encuentro con el presidente del Parlament, señor Ernest Benach.

III Jornada de Formación de Síndicos y Defensores Locales

Los días 30 y 31 de octubre se celebró en Barcelona la III Jornada de Formación del Fórum de Síndicos, Síndicas, Defensores y Defensoras Locales de Cataluña. La jornada fue organizada por el FórumSD y la Sindicatura de Greuges de Barcelona, y se realizó en el Museo Marítimo de Barcelona.

El alcalde de Barcelona, señor Jordi Hereu, inauguró las Jornadas y destacó el papel de la sindicatura local en la tarea de defensa de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos.

El periodista Josep Martí Gómez pronunció la conferencia inaugural “Los retos de las ciudades”. Su intervención partió de los informes anuales de los defensores locales y de las recomendaciones y propuestas que formulan a los gobiernos municipales.

La jornada se centró en los contenidos de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad y su aplicación. Este documento, conocido como la Carta de Saint-Denis, es uno de los marcos jurídicos de referencia del trabajo de los síndicos municipales ya que desarrolla la aplicación de los derechos y deberes de los ciudadanos en el ámbito local. El aniversario del Compromiso de Barcelona también coincidió con los sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las sesiones de trabajo se dividieron en tres bloques temáticos: el derecho a la protección social (Ley de la Dependencia, Ley de Servicios Sociales, Ley de la Infancia), el derecho a la salud y el medio ambiente, y el derecho a la eficacia de los servicios públicos y el principio de transparencia. En las sesiones participaron los síndicos locales y los técnicos y colaboradores de este servicio.

La clausura de la jornada estuvo a cargo del síndic de greuges de Catalunya, señor Rafael Ribó, y el diputado de la Delegación de Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona, señor Xavier Amor.

Encuentro de síndicos de grandes metrópolis europeas

El 24 de noviembre, la Síndica de Greuges de Barcelona, junto con dos miembros de su equipo, participó en el encuentro de síndicos europeos “El trabajo en red de los ombudsmen de las metrópolis europeas” que se celebró en Milán.

La Síndica de Greuges de Barcelona participó en la mesa redonda “La eficacia de los ombudsmen, entre las buenas relaciones y las buenas regulaciones”.

En el encuentro también participaron, entre otros, el Síndic de Greuges de Catalunya, señor Rafael Ribó, y el Defensor del Pueblo Europeo, señor Nikiforos Diamantouros.

En el encuentro se presentó el informe de investigación *La protección de los derechos en las áreas metropolitanas europeas* promovido por el Defensore Cívico de Milán y elaborado por el RER (Istituto Regionale di Ricerca Della Lombardia).

Este informe resume un año de estudios e investigaciones sobre la protección de los derechos en las áreas metropolitanas europeas. De entre toda la actividad llevada a cabo, se destacan algunos de los resultados de un análisis comparativo de las instituciones del Síndic de Greuges en Italia, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Grecia, España y Portugal.

La investigación se realizó a raíz del interés manifestado por la oficina del Síndic de Greuges de Milán de poner de relieve elementos de consolidación, así como activar posibles intercambios operativos entre las diferentes ciudades europeas.

Convenio de colaboración técnica con el Col·legi d'Advocats de Barcelona

La síndica de greuges de Barcelona, señora Pilar Malla, y la decana del Col·legi d'Advocats de Barcelona, señora Sílvia Giménez-Salinas, firmaron un convenio de colaboración para ampliar la cooperación entre las dos instituciones. El objetivo del convenio es desarrollar proyectos comunes en el ámbito de la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

El documento establece la voluntad de coordinar las aportaciones de las dos instituciones a las normas legales que afecten directamente a los derechos y libertades de los ciudadanos de Barcelona y de regularizar el intercambio periódico sobre estos aspectos. Un grupo de trabajo conjunto formado por dos personas de cada institución planificará y evaluará los proyectos en los que se concretará dicha colaboración.

2. LAS QUEJAS DE LOS CIUDADANOS

2.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1.1. Vivienda

EL MARCO NORMATIVO

I. El acceso a una vivienda digna es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde el año 1948 y en la Constitución Española desde el 1978: “Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”

II. El Estatuto de Autonomía se ha pronunciado nuevamente en el sentido de declarar el derecho de las personas que no disponen de los recursos suficientes para acceder a una vivienda digna, y en este sentido dice que los poderes públicos tienen que establecer por ley un sistema de medidas que garanticen este derecho, con las condiciones que determinan las leyes. Y también que los poderes públicos promoverán políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.

III. El marco legal del derecho a la vivienda está configurado por las piezas normativas siguientes:

- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda.
- Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales.
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.
- Decreto 235/2008, de 2 de diciembre, de tercera modificación del Plan de Rehabilitación de Viviendas de Cataluña.
- Decreto 288/2007, de 24 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del Plan por el Derecho a la Vivienda 2004-2007. Prorrogado nuevamente por el Decreto 262/2008.
- Resolución MAH/3806/2008, de 11 de diciembre, por la que se modifican las bases reguladoras de las subvenciones para la rehabilitación.
- Decreto 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula la vivienda concertada y de alquiler con opción de compra, y otras medidas en materia de vivienda.

IV. Por otro lado, la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad dice: “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre, y las autoridades municipales tienen que velar por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción debida al nivel de ingresos”.

LAS QUEJAS

| Vivienda | Número de quejas |
|-----------------|-------------------------|
| Vivienda | 69 |
| Rehabilitación | 3 |
| Desahucios | 4 |
| Total | 76 |

En el apartado de vivienda la Síndica de Greuges ha recibido 76 quejas.

En total se han resuelto 75 quejas (1 del año 2007 y 74 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 2 expedientes.

La mayoría de las quejas en este apartado tratan de los problemas que han tenido los ciudadanos para acceder a una vivienda asequible. Entre estas quejas también han aumentado las que son consecuencia de un desahucio porque las familias no han podido asumir el aumento del arrendamiento del piso donde residen. Por otro lado, ha sido un nuevo motivo de queja el que las familias que obtuvieron la posibilidad de acceder a una vivienda de promoción oficial en el sorteo celebrado en Barcelona el 14 de febrero de 2007 no hayan podido conseguir la financiación para pagar su entrada.

Otras quejas hacen referencia al retraso en la adjudicación de las viviendas con protección oficial del sorteo mencionado y el perjuicio que este retraso les había ocasionado, y otras a la falta de viviendas estables para las personas y familias acogidas en pisos de inclusión. Finalmente, existen quejas que se refieren a problemas como las molestias ocasionada por el uso turístico de las viviendas y también a cuestiones relacionadas con la falta de accesibilidad.

Por su afectación sobre el derecho a la vivienda, en este apartado también se valoran las quejas sobre acoso inmobiliario y conservación y mantenimiento de las viviendas.

2.1.1.1. Acceso a la vivienda de protección oficial

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 466/08

Una familia de cuatro miembros presentó una queja porque tenía que renunciar a una vivienda de compra con protección social porque no podía obtener la financiación para cubrir el coste de la entrada. En el sorteo celebrado el 14 de febrero de 2007 les había correspondido un piso pero ninguna entidad financiera les concedía un crédito de unos 30.000 euros para la entrada (el 20 % del coste de la vivienda) porque consideraban insuficientes unos ingresos de unos 40.000 euros anuales como autónomo sin aval. La familia, a pesar de reconocer el problema de financiación, argumentaba que el acceso a las viviendas de protección oficial debería facilitarse a las familias con economías

medias y bajas, y que no era razonable que quien tuviera la clave para facilitar el acceso a la vivienda fueran las entidades crediticias y no la Administración.

En la intervención de la Síndica de Greuges se comprobó que las bases del sorteo se ajustaban a la normativa estatal y autonómica existente y el Ayuntamiento consideró que la familia no había tenido en cuenta que debería hacer frente a la entrada del piso cuando presentó la solicitud de vivienda.

En la mediación que hizo en este caso, la Síndica de Greuges sugirió que el Patronato Municipal de la Vivienda concediera a los afectados más tiempo para conseguir el crédito, ya que el Ayuntamiento no podía resolver este problema. También recomendó que la información que facilita a la ciudadanía en las ofertas de viviendas con protección oficial sea más clara, para evitar casos como el descrito y el perjuicio que causa a las familias a las que les ha correspondido una vivienda pero que finalmente no pueden acceder a ella por falta de financiación. Así mismo, y como en otras recomendaciones de años anteriores, se insistía en la necesidad urgente de aumentar la oferta de viviendas de alquiler asequible.

Expediente n.º 210/08

Una ciudadana presentó una queja porque el Patronato Municipal de la Vivienda no había aceptado su solicitud de vivienda por emergencia social. La afectada vivía con su hija de 2 años en un piso de alquiler que había llegado a un coste de 650 euros mensuales y sus ingresos eran de 700 euros. Los propietarios le habían informado que iniciarían el proceso judicial por desahucio por falta de pago y desde el servicio social básico correspondiente se había acreditado la necesidad de una vivienda social para la familia.

El Patronato Municipal de la Vivienda informó a la Síndica de Greuges que actualmente sólo aceptaba solicitudes de familias sometidas a procedimiento judicial de desahucio. Sin embargo, se está pendiente de la aprobación del Reglamento del Registro de Solicitudes de Viviendas con protección oficial, que reformulará estos supuestos de adjudicación y su procedimiento. También indicó que esta ciudadana había tramitado la solicitud para la ayuda a "arrendatarios con riesgo de exclusión residencial" de la Generalitat, pero que este no se haría efectivo hasta el año 2009.

La Síndica de Greuges recomendó que se admitiera la solicitud de esta ciudadana, ya que no podía asumir el alquiler del piso y tenía un primer aviso de los propietarios conforme iniciaban un proceso judicial de desahucio, por lo que no podía esperar a que la ayuda de la Generalitat se hiciera efectivo.

Expediente n.º 486/08

Una ciudadana con tres hijos menores presentó una queja porque se veía obligada a abandonar el piso pueño del Ayuntamiento donde estaba acogida sin que hubiera encontrado ninguna vivienda de alquiler asequible a su economía. Tampoco podía acceder a los pisos de emergencias sociales porque había sido desahuciada del piso donde residía por falta de pago; y esta circunstancia es un impedimento según la normativa municipal.

En este caso la Síndica de Greuges pidió información a los servicios sociales básicos puesto que también había niños afectados. Estos acreditaron la necesidad de vivienda para la familia con el fin de dar continuidad a los resultados obtenidos con el trabajo social realizado.

La Síndica de Greuges recomendó al Ayuntamiento que valorara el acceso de la familia a las viviendas destinadas a emergencias sociales para asegurar la integración de los niños y de la familia. En casos como este, si no se puede acceder a una vivienda social

la única alternativa es el alojamiento en una pensión subvencionada por los servicios sociales municipales, situación que significa un retroceso en el proceso de inclusión social de la familia y un importante coste económico para el Ayuntamiento.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Un año más, la mayoría de las quejas se refiere a la imposibilidad de acceso a la vivienda por parte de las personas que tienen poco poder adquisitivo; este año, además, el problema se ha visto agravado por el impacto que han tenido el incremento del paro y la limitación del crédito hipotecario por parte de las entidades financieras. Hay familias que no han podido asumir el aumento del precio del alquiler de la vivienda donde residen. El peso del parque de vivienda pública de alquiler es insuficiente, y los precios de los alquileres privados siguen siendo demasiado altos.

El acceso a la vivienda pública

Una de las quejas expuestas, y otras quejas similares que se han recibido, muestra un nuevo problema que ha aparecido en este contexto económico. Son las familias que no han podido acceder a las viviendas de compra con protección oficial otorgados en el sorteo del 14 de febrero de 2007 por no poder financiar la entrada del piso. A pesar de cumplir con los requisitos establecidos por la Administración, las entidades financieras no les han concedido el préstamo del 20 % del coste de la vivienda que tenían que aportar como entrada del piso en el momento de la firma del contrato, ya que la hipoteca sólo podía ser por el 80 % del coste de la vivienda para poder recibir las subvenciones que se determinan por ley. A pesar de que en las bases reguladoras del sorteo para el acceso a las viviendas con protección oficial se especificaban estas condiciones, el cambio de las condiciones fijadas por las entidades de crédito ha impedido el acceso a la vivienda a la cual tenían derecho. Se trata de una situación que no se puede imputar a la Administración municipal, pero tampoco a las familias que presentaron las solicitudes en un momento en que la situación económica general y la disponibilidad del crédito era muy diferente de la actual. Por dicho motivo, diversas familias han tenido que renunciar al piso, a pesar de que se han flexibilizado los plazos para conseguir la financiación.

Vivienda y exclusión social

En otros informes ya se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la oferta pública de viviendas a precios asequibles en Barcelona, y también que hay muchas familias que no pueden optar a una vivienda con protección oficial porque sus ingresos no llegan a los mínimos ingresos estipulados normativamente. La oferta pública de alquiler no es una solución para muchas familias con rentas bajas porque se pide que los ingresos de los arrendatarios tripliquen el precio fijado para el alquiler. Este nivel de ingresos es también uno de los requisitos para acceder a las ayudas de acceso al mercado libre de alquiler que ofrece el Ayuntamiento.

La ayuda de la Generalitat para pagar el alquiler a “arrendatarios con riesgo de exclusión por motivos residenciales” tampoco es efectiva para las familias con rentas bajas. Las ayudas se convocan a principios de año y no se resuelven antes de finalizar el año. El retraso en el pago hace que dichas ayudas no sean útiles para las familias que no pueden hacer frente al pago mensual del alquiler y que por dicho motivo han tenido que endeudarse para poder pagarlo o han tenido que recurrir a las ayudas económicas de los servicios sociales del municipio. Ello representa que, en muchos casos, la Administración municipal tiene que asumir el coste de atender a estas familias en los servicios sociales. En el informe del año 2005 ya se recomendaba que la gestión de estas ayudas se convirtiera realmente en una prestación mensual. A pesar de que son ayudas que concede la Generalitat, es preciso que el Ayuntamiento plantee esta solución al Consorcio de la Vivienda de Barcelona.

Otras quejas de este año afectan a familias que se ven obligadas a abandonar los pisos de inclusión social y no tienen alternativas de vivienda. Las quejas son de madres con niños pequeños acogidas en pisos de inserción que han agotado el plazo pactado para residir en ellos y que no encuentran ninguna alternativa viable por no tener ingresos suficientes. En el informe del año 2006 ya se indicaba la necesidad de aumentar los pisos de inclusión y de encontrar alternativas residenciales estables para las familias acogidas. Asegurar un hogar estable es fundamental para las familias que se encuentran en un proceso de integración social. El Ayuntamiento debería asegurar la salida residencial de estas personas. La creación del fondo de vivienda social, previsto en la Medida de Gobierno de Compromisos del Plan de Vivienda 2008-2016, podría dar salida a estas situaciones.

La política de vivienda

La aplicación del Plan de Vivienda 2004-2010 no ha sido suficiente, hasta el momento, para solucionar el problema del acceso a la vivienda en Barcelona. De acuerdo con lo que establece la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda, los objetivos del Plan de Vivienda 2008-2016, que actualiza y amplía el anterior Plan de Vivienda 2004-2010, introducen medidas e instrumentos que deberían garantizar que en Barcelona se pudiera disponer a medio plazo de una oferta de viviendas de promoción pública suficiente y que se garantizara el derecho de los ciudadanos al acceso a una vivienda digna. Entre estas medidas destaca el fomento de la vivienda protegida de alquiler, la creación de un fondo de viviendas de alquiler social, la disponibilidad de nuevos instrumentos para la intervención municipal en casos de acoso, o la introducción de la figura legal de la vivienda en régimen del derecho de superficie. Esta figura es especialmente significativa porque la Administración concede a los particulares la propiedad de obra hecha por un plazo de 65 años pero conserva la propiedad del suelo.

También el proyecto del nuevo Reglamento del Registro de Solicitantes de Viviendas con protección oficial de Barcelona, elaborado por el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, permitirá una planificación más adecuada. Este

Reglamento creará un registro único de acceso a toda la oferta de vivienda con protección oficial disponible independientemente del titular de cada promoción. Su implantación es urgente para poder dar una respuesta más eficaz a las diversas características y necesidades de las familias.

RECOMENDACIONES

- Dotar de forma adecuada el fondo de vivienda social para prevenir la exclusión residencial y dar respuesta a las emergencias.
- Promover, a través del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, una fórmula de gestión de las ayudas de alquiler que permita que se pueda pagar dentro de cada plazo mensual.

2.1.1.2. Conservación de viviendas y acoso

En el capítulo de urbanismo se describen con más detalle las quejas que afectan a la disciplina urbanística y su cumplimiento en la conservación y las reformas de viviendas. Pero por la incidencia que también tienen estos aspectos en la posibilidad de ejercer el derecho a disponer de una vivienda digna, como ponen de manifiesto las quejas de los ciudadanos relacionadas con esta cuestión, en este apartado se exponen las consecuencias que se derivan de la falta de conservación de las viviendas.

Se trata de quejas en las que, principalmente, los arrendatarios describen una situación de dejadez de la finca, situación que ha degenerado porque no se han realizado las obras de rehabilitación o de mantenimiento de la finca requeridas por el Ayuntamiento y otras conductas de acoso por parte de los propietarios.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La especulación que se ha ido produciendo en torno al mercado de la vivienda ha generado que algunos propietarios realicen práctica no legales para obligar a los arrendatarios a abandonar de forma forzosa sus pisos. Algunas de las prácticas más frecuentes son las de dejar de cobrar el alquiler para instar un procedimiento de desahucio judicial, la omisión del deber de conservación de la finca hasta que se degrade tanto que sea posible obtener la declaración de ruina o que sea preciso cortar el suministro de los servicios básicos como agua y luz. Los perjudicados por estas prácticas suelen ser personas mayores, que pagan un alquiler bajo y que reciben ingresos bajos, aunque también se da en otros colectivos. La mayoría de estas personas tienen contratos indefinidos sometidos a la antigua Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. El objetivo de algunos propietarios o empresas inmobiliarias es echar a los arrendatarios para poder sacar un mayor provecho económico con rentas de alquiler actualizadas o mediante la venta del piso o del inmueble.

Con la nueva Ley de la Vivienda (18/2007), estas conductas están tipificadas como acoso inmobiliario, entendiendo como tal toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil. El Código Penal ya regulaba el delito de coacciones que puede aplicarse a alguna de estas actuaciones cuando son de una gravedad extrema. Por ejemplo, recientemente el Juzgado Penal número 18 de Barcelona ha resuelto condenar a los propietarios de un piso que coaccionaron a los arrendatarios con el fin de echarlos de su casa. En el ámbito penal se ha firmado un convenio entre el Ayuntamiento y la Fiscalía del Tribunal Superior de Cataluña para que un fiscal especializado pueda instruir las diligencias de investigación si procede y, en dicho caso, presentar ante los tribunales competentes los asuntos en los que se aprecie una conducta presuntamente delictiva.

La mayor parte de los aspectos de acoso tienen relación con el derecho civil. El Ayuntamiento puede intervenir en los aspectos relacionados con la falta de conservación de los inmuebles, para evitar la degradación del edificio y para dar apoyo y asesoramiento a las víctimas de la situación. Por ello, la Síndica de Greuges en otros informes ha insistido en la necesidad de que los servicios técnicos de los distritos se doten de circuitos más ágiles y eficientes. Con la implantación del nuevo modelo de licencias debería lograrse un seguimiento más esmerado de los expedientes.

Ocupación de fincas

En las quejas que se han recibido por falta de conservación de la vivienda se han constatado también presuntas conductas de acoso inmobiliario relacionado con el hecho de que los okupas han entrado en las fincas. En estos casos, a veces, son los inquilinos los que culpan a los propietarios de consentir la entrada de los okupas en los pisos vacíos o abandonados del propio inmueble para que los inquilinos se vayan del piso por el temor a compartir la finca con personas de este colectivo. En otros casos, son los propietarios los que acusan a los arrendatarios de permitir la entrada de los okupas en la finca con la voluntad de atrasar el procedimiento, ya que el propietario, para echar a los okupas, tiene que ir necesariamente a la vía judicial y esta vía es muy lenta.

La ocupación de una finca genera en la práctica una sensación de indefensión en los ciudadanos afectados por la lentitud de las resoluciones judiciales. Entran en juego tres derechos constitucionales: el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada y el derecho a una vivienda digna. La Constitución regula estos derechos en diversos artículos. El artículo 18 establece la inviolabilidad del domicilio: nadie no puede entrar sin el consentimiento del titular o sin resolución judicial, excepto en el caso de delito flagrante. El artículo 33 regula el derecho a la propiedad privada y añade que este derecho está condicionado por su función social. El artículo 47 dispone el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Los particulares, para recuperar la posesión de la finca, tienen que hacer uso de la acción reivindicativa del artículo 544-1 del Libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, que permite a los propietarios no poseedores obtener la restitución del bien ante los poseedores no propietarios. Por lo tanto, están obligados a acudir a la vía judicial, salvo que el desalojo se produzca en el momento de entrada en la finca. La demanda judicial es necesaria para esclarecer si las personas que ocupan el espacio son o no los legítimos ocupantes. El procedimiento es largo y costoso.

La denuncia de la ocupación como conducta delictiva mediante la vía penal es problemática ya que no siempre se trata de un delito. Así, la ocupación no es un tema de resolución sencilla. El Estado de derecho tiene los procedimientos y los sistemas de garantías jurídicas, que los las que deben seguirse. Pero los propietarios afectados que se dirigen a la Síndica de Greuges reclaman una acción más contundente por parte de los poderes públicos.

El Ayuntamiento sí tiene la competencia para intervenir cuando los okupas originan molestias de ruido a los vecinos o cuando la entrada en una finca degradada puede conllevar problemas de seguridad para las personas. También puede intervenir si se realizan actividades sin licencia, como es la venta de alcohol, actuación que a menudo realizan los okupas en la celebración de fiestas multitudinarias.

2.1.2. Urbanismo

EL MARCO NORMATIVO

I. El derecho del ciudadano en este ámbito está enmarcado por dos mandatos constitucionales a los poderes públicos. Por un lado, la declaración de que la función social de la propiedad está delimitada por el interés general (art. 33 CE), que incluye la posibilidad de expropiación y, por otro lado, el mandato a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impidiendo su especulación. El mandato incluye el derecho de la comunidad de participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de las entidades públicas (art. 47 CE). Estos mandatos se llevarán a cabo mediante la función urbanística. El urbanismo es el conjunto de reglas para la ordenación del territorio. Es una función pública por cuanto se desarrolla bajo la tutela de la Administración y en interés de los ciudadanos. Ello puede originar conflictos entre los intereses de los propietarios y la Administración, que gestiona los intereses generales.

II. El Estatuto de Autonomía establece como competencia municipal la ordenación y gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística.

III. En el desarrollo de este marco jurídico, las piezas normativas más importantes son:

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
- Ley de Expropiación Forzosa de 16 de noviembre de 1954.
- Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.
- Ley catalana 20/1991, de 25 de noviembre, de Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras Arquitectónicas.

IV. Por otro lado, la Administración municipal tendrá en cuenta que la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, proclama que los ciudadanos tienen derecho a un desarrollo urbanístico ordenado que garantice una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a usos colectivos. También establece que las autoridades municipales tienen que llevar a cabo, con la participación de los ciudadanos, una planificación y gestión urbanas que alcancen el equilibrio entre el urbanismo y el medio ambiente, y que, en este marco, se respetará el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de las ciudades y se promoverá la rehabilitación y la reutilización del patrimonio construido, con el fin de reducir las necesidades en cuanto a nuevas construcciones y a su impacto en el territorio.

LAS QUEJAS

| Urbanismo | Número de quejas |
|------------------------|-------------------------|
| Planeamiento | 24 |
| Infraestructuras | 6 |
| Disciplina urbanística | 60 |
| Total | 90 |

En el apartado de urbanismo la Síndica de Greuges ha recibido 90 quejas.

En total se han resuelto 87 quejas (9 del año 2007 y 79 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 11 expedientes.

2.1.2.1. Planeamiento urbanístico

Las quejas recibidas sobre planeamiento tratan sobre la duración indefinida de las afectaciones y de la gestión urbanística por el sistema de expropiación. También se ha recibido una queja que solicitaba la expropiación individualizada en una finca en régimen de propiedad horizontal.

En disciplina urbanística y licencias de obras se formulan quejas por obras realizadas sin licencia o por no ajustarse las obras al permiso municipal, por ejemplo, relacionadas con cerramientos de terrazas o patios; por falta de respuesta municipal a las denuncias de los ciudadanos; por insuficiencia de intervención municipal, y por el mal estado de conservación de los edificios. Algunas quejas referentes a la degradación de inmuebles las han presentado las propias personas que han sido sancionadas por no haber ejecutado la orden municipal de arreglo de la finca o por propietarios que se quejan de la falta de actuación municipal para exigir al resto de propietarios que realicen las obras de conservación de sus pisos. Algunos de estos aspectos están recogidos en el apartado de vivienda.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 773/08

La familia de un propietario de un piso presentó una queja porque su inmueble estaba afectado desde la aprobación del Plan General Metropolitano (PGM) de 1976. El afectado tiene 92 años y está ingresado en una residencia. Dado que los familiares no pueden asumir el gasto económico del centro quieren hipotecar el piso, pero a causa de la afectación el banco no les concede el crédito.

En este caso la Síndica de Greuges ofreció asesoramiento al afectado y le informó sobre la posibilidad de solicitar la expropiación por ministerio de la ley.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

A veces, algunos ciudadanos realizan obras sin tener en cuenta las determinaciones del planeamiento, las normas urbanísticas y la necesidad de concesión de licencia municipal. Estas obras conllevan la reacción del Ayuntamiento con la consiguiente orden de legalización, si las obras son legalizables, o de derribo, si no lo son, y con la correspondiente sanción en caso de incumplimiento.

Esta actuación se ampara en lo que está previsto en el planeamiento, instrumento jurídico que ordena el territorio y que establece las previsiones futuras de la ciudad. El artículo 92 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo establece la vigencia indefinida del planeamiento urbanístico, aunque es potestad de los poderes públicos la suspensión, modificación y revisión del planeamiento. La gestión urbanística es la ejecución del planeamiento en un territorio concreto; el sistema de ejecución se hace por reparcelación o por expropiación, y en este caso la expropiación forzosa comporta una indemnización económica.

En algunas de las quejas recibidas este año los ciudadanos manifiestan que sus propiedades están afectadas desde la aprobación del Plan General Metropolitano de 1976 (PGM). La prolongación indefinida de la ejecución de las previsiones del PGM es motivo de queja de los propietarios de fincas afectadas porque consideran que la falta de ejecución del planeamiento les perjudica. En los casos en que el ciudadano pide información al Ayuntamiento relacionada con su propiedad, este informa de la fecha de aprobación de la afectación y de la finalidad de interés público o interés social que ha motivado la expropiación. Cuando el sistema de actuación es por expropiación, la Dirección de Gestión Urbanística informa al interesado sobre si ha iniciado o no el expediente de expropiación y si la expropiación está prevista en el programa de actuación municipal vigente. Esta información, a pesar de que es adecuada, deja al ciudadano insatisfecho si no existe un calendario previsto de la ejecución del planeamiento.

De todas formas, los propietarios que tienen afectadas sus propiedades pueden solicitar la aplicación del artículo 108 del Texto Refundido que aprueba la Ley de Urbanismo, referente a la expropiación por ministerio de la ley, una posibilidad que podría aplicarse en casos como el descrito en el expediente n.º 773/08.

La expropiación por ministerio de ley permite en determinados casos que el afectado promueva el procedimiento de expropiación si la Administración no lo hace. La norma regula que “transcurridos 5 años desde la entrada en vigor del plan de ordenación urbanística municipal, en el caso de que no disponga de programa de actuación urbanística municipal o una vez agotado el plazo establecido por el programa o la agenda, si no se ha iniciado el procedimiento de expropiación [...] las personas titulares de los bienes pueden advertir a la Administración competente sobre su propósito de iniciar el expediente de

avalúo. Si transcurre un año desde la formulación de la advertencia y la Administración no le ha dado respuesta, el inicio del expediente de avalúo se produce por ministerio de la ley y, [...] si transcurridos 3 meses la Administración no lo acepta, se pueden dirigir al Jurado de Expropiaciones de Cataluña, cuya resolución para establecer el avalúo agota la vía administrativa”.

Muchas veces la pretensión de la mayoría de los afectados urbanísticos no es impulsar la expropiación, sino quitar la afectación. Los intereses generales del planeamiento deben ser respetados, pero ello no impide estudiar las demandas de expropiación en los casos en que no existe plazo de ejecución atendiendo al interés del propietario y situaciones concretas; si se ejecuta la expropiación, el Ayuntamiento también puede rentabilizar temporalmente el uso de aquel patrimonio para otras finalidades, como la vivienda social u otros servicios públicos en función de las características de la finca.

Otras quejas en el ámbito del planeamiento se refieren a la altura o el volumen de nuevos edificios. A menudo son quejas de ciudadanos que consideran que no se ajustan al entorno. El levantamiento de nuevas construcciones puede alterar la visión del paisaje al que se está habituado. Pero en dichas quejas, una vez comprobada la legalidad de la obra, es preciso recordar que la altura de los edificios no la deciden ni los promotores de las obras ni los propietarios de los inmuebles, sino el planeamiento.

RECOMENDACIÓN

- Estudiar las solicitudes de expropiación en los casos en que no existe plazo de ejecución del planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta las situaciones concretas y el interés general.

2.1.2.2. Disciplina urbanística y licencias de obras

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 60/08

Una comunidad de propietarios presentó una queja por falta de eficacia municipal para resolver un problema de insalubridad. Unos almacenes situados en la planta subterránea se habían reconvertido en viviendas y como consecuencia de las obras ilegales de la conexión de los desagüeros de la planta subterránea a un pozo de recogida de aguas pluviales habían aparecido aguas fecales en el patio comunitario.

En el estudio de la queja, la Síndica de Greuges constató que los propietarios de los dos subterráneos habían conseguido la cédula de habitabilidad a pesar de que las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano de 1976 prohíben el uso de vivienda en la planta subterránea; además, el sótano figuraba en el Catastro como almacén. La inspección municipal había intervenido y los dos enterados no amparaban ni las obras ni el cambio de uso. El Ayuntamiento había dictado la orden de suspensión inmediata de las obras y la restitución de los locales a su estado anterior, puesto que las obras no podían legalizarse. Pero, a pesar de ello, 7 meses después de la

inspección, las obras se habían finalizado y los sótanos se habían vendido como viviendas.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque a pesar de que inicialmente el Ayuntamiento había intervenido no fue lo suficientemente eficaz para impedir que se realizaran unas obras irregulares que, además, fueron la causa de una situación de insalubridad en la finca.

Expediente n.º 112/08

Unos inquilinos de una finca en la que el propietario mayoritario es el Ayuntamiento presentaron una queja porque el Ayuntamiento no había instalado el ascensor proyectado. La instalación del ascensor estaba prevista en el proyecto de rehabilitación de la finca de 1989, pero, a pesar de que en aquel momento la totalidad de la finca era de propiedad municipal, la rehabilitación no conllevó la instalación del ascensor. Tiempo después, el Ayuntamiento vendió a particulares dos locales y un piso de este inmueble.

Para valorar la situación, se visitó la finca, y se mantuvieron reuniones con los vecinos. Se constató que los vecinos de la finca tenían más de 80 años y algunos padecían una discapacidad de un 75 %, así como que la escalera era estrecha y oscura y de difícil acceso a la iluminación. El Distrito encargó un informe de viabilidad técnica en el que consta que la colocación del ascensor es posible a pesar de la dificultad de cumplir con las exigencias de accesibilidad. A pesar de ello, la concejalía correspondiente informó de la voluntad de colocar el ascensor, a pesar de la complejidad técnica y jurídica, y la falta de concreción presupuestaria.

La Síndica de Greuges resolvió estimar la queja porque en el año 1989, momento en que la totalidad de la finca era de propiedad municipal, las obras de accesibilidad estaban incluidas en el proyecto de rehabilitación de la finca, pero no se realizaron. Además, pidió al Distrito que durante el primer trimestre de 2009 se informara sobre la evolución y tramitación del expediente para poner el ascensor, y de la asignación presupuestaria disponible. De la misma forma, recomendó otras obras en la escalera para mejorar la seguridad de los vecinos.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Cuando la legalidad urbanística se ha vulnerado, la normativa de disciplina urbanística es el instrumento para adecuar la realidad del planeamiento. En el informe del 2006 la Síndica de Greuges ya indicó la necesidad de que el Ayuntamiento interviniera de forma inmediata ante las actuaciones contrarias al interés general de los ciudadanos, y que reforzara las medidas de control y de disciplina urbanística, en especial, haciendo uso de la suspensión cautelar.

El expediente n.º 60/08 comentado es una muestra de las consecuencias de una falta de actuación en este ámbito. Puesto que no se aplicaron medidas de suspensión cautelar, el Ayuntamiento no agotó los medios que le otorga el ordenamiento jurídico y su actuación no tuvo la eficacia necesaria. Pero, además, ello provocó que en el momento de dictar esta resolución se hubiera consolidado una situación en la que una planta subterránea estaba reconvertida en dos viviendas que no reunían los requisitos mínimos de habitabilidad, donde existía un problema de salubridad que podía comportar un peligro para la salud de los vecinos y un problema social porque la posible

revocación de las cédulas de habitabilidad por parte del organismo competente podía conllevar la pérdida del uso de las viviendas a los propietarios que las habían adquirido. Al mismo tiempo, los propietarios que habían denunciado el problema de salubridad habían sido los receptores del requerimiento municipal para que la propia comunidad realizara las obras de arreglo.

En este caso, es preciso recordar que el artículo 94 de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano establece que todas las edificaciones y establecimientos del término municipal deben verter las aguas residuales en alguna de las redes públicas, mediante la correspondiente conexión. El artículo 113 regula que cuando la cota de desagüe no permita la conexión a la alcantarilla, por la fuerza de la gravedad, el propietario de la finca realizará las obras de elevación de las aguas residuales.

En cuanto a la queja n.º 112/08 sobre el ascensor, es preciso hacer referencia a la Medida de Gobierno del Programa de Ayudas para la Instalación de Ascensores en la Ciudad de Barcelona, aprobada el 27 de junio de 2008. Esta establece que uno de los objetivos principales del Programa es el derecho a la accesibilidad (a pesar de que va dirigida a los edificios con posibilidad de instalación que no conlleven modificaciones importantes o que afecten a elementos privativos). Por lo tanto, en un edificio que en gran parte es de propiedad municipal, es pertinente instalar el ascensor.

En todas las quejas explicadas anteriormente, o en los expedientes n.º 566/08 y 579/08 descritos en el apartado de rehabilitación de fincas, se dan situaciones de riesgo para la salud de las personas. En este caso, por manipular agua destinada al consumo humano, y en otros por la acumulación de aguas fecales o por la falta de ascensor en una finca en la que la mayoría de los vecinos son personas mayores y con movilidad reducida. Erradicar estas situaciones debería ser una prioridad municipal para prevenir que haya personas que vivan en condiciones de insalubridad como las descritas.

Los artículos 43 y 47 de la Constitución, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el preámbulo de la Ley de Protección de la Salud, el artículo 103 de la Carta Municipal y la Transferencia 14 de competencias a los distritos en materia de salud pública, regulan el derecho a la protección de la salud, el derecho a una vivienda digna y adecuada y la prohibición de la especulación, el derecho de las personas a vivir en un medio sostenible y respetuoso con la salud y con la protección de la contaminación. Así mismo, el Ayuntamiento tiene competencia en el control sanitario de edificios y viviendas y en la potestad inspectora y sancionadora.

Por ello, y dada la existencia de viviendas, generalmente antiguas, en las que las instalaciones de abastecimiento de agua de consumo humano y las de evacuación de aguas residuales o de recogida y canalización de las aguas pluviales presenten graves deficiencias que ponen en peligro la salud de sus ocupantes, es preciso que el Ayuntamiento priorice con un énfasis especial el diseño y la ejecución de programas efectivos para minimizar los riesgos para la salud pública generados por estos déficits.

La mayor parte de las viviendas con estos problemas se localizan en zonas antiguas de diversos barrios de la ciudad, y afectan a personas y familias con pocos recursos económicos.

RECOMENDACIÓN

- Recoger y valorar conjuntamente, en la inspección y en las fases posteriores del procedimiento tecnicoadministrativo, todos los aspectos concurrentes, especialmente los que determinan la salubridad o la seguridad de las personas, cuando en unas obras o en una vivienda se detecte un incumplimiento o una deficiencia.

2.1.2.3.Rehabilitación de fincas

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 566/08 y n.º 579/08

El propietario de un piso, de una finca en régimen de propiedad horizontal, presentó una queja en la que manifestaba la falta de intervención municipal para obligar a la comunidad de propietarios a mantener el inmueble en buen estado de conservación. Días después, la propietaria de una finca contigua se añadió a la queja porque la degradación de la primera finca conllevaba problemas a la segunda. La primera finca estaba en mal estado de conservación: el inmueble estaba apuntalado y había una lona instalada en la fachada para evitar posibles desprendimientos, algunos pisos no reunían los requisitos mínimos de habitabilidad y allí vivían familias con niños pequeños (caía agua desde el techo, parte de la instalación eléctrica estaba inutilizada y faltaba ventilación). Además, algunos vecinos habían manipulado los depósitos del agua poniendo unos tubos de goma y garrafas para coger agua, porque el agua que llegaba a sus depósitos era insuficiente.

El primer propietario ya había presentado una queja a esta Sindicatura por un problema idéntico en el año 2006. La Síndica de Greuges estimó la queja y resolvió declarar que el ciudadano había sufrido un perjuicio provocado por el incumplimiento en la conservación de la finca. Además, pidió al Distrito que interviniera con el máximo rigor para dar cumplimiento al deber de conservación y que informara a esta Sindicatura de la evolución del expediente.

En este último caso, el Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que entre el 27 de marzo de 2006 y el 18 de noviembre de 2008 se habían realizado las actuaciones siguientes: tres inspecciones de la finca, requerimientos a la comunidad de propietarios para que hiciera las obras de arreglo y la imposición de multas coercitivas por el incumplimiento de la orden municipal. Así mismo, informó de que la comunidad había solicitado al Ayuntamiento un retraso en la imposición de la multa dado que estaban preparando un proyecto de obras para eliminar los depósitos de agua y además tenían problemas económicos. El Ayuntamiento, al comprobar que la comunidad no había tramitado ningún permiso referente a las filtraciones de agua, y puesto que estas perjudicaban la pared medianera de la finca contigua, porque se producían filtraciones en la pared de la escalera, impuso a la comunidad responsable de los daños una multa

coercitiva de 601,01 euros por no haber realizado las obras pertinentes. Por otro lado, existe un enterado de obras del 15 de abril de 2008 para obras en zonas comunitarias que no afectaran a la estructura, la fachada o la azotea, pero el Distrito no nos ha especificado de qué obras se trata.

La queja se estimó porque, a pesar de que el Ayuntamiento intervino, el Distrito no había actuado con la necesaria eficacia para solucionar el problema. La Síndica de Greuges recordó al Distrito que las responsabilidades y acciones de protección de la salud referentes al agua de consumo humano en las viviendas y locales son responsabilidad municipal, y pidió al Distrito que agotara todos los mecanismos de ejecución forzosa que el ordenamiento jurídico posibilita, dado que los problemas son importantes y conllevan un riesgo para la salud, así como para la seguridad de los vecinos. La Síndica de Greuges seguirá haciendo un seguimiento de la intervención municipal en los problemas de dicho inmueble.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Dentro de las posibilidades de disfrutar de una vivienda digna, la rehabilitación de las fincas es también un aspecto fundamental. Rehabilitar es mejorar las condiciones de habitabilidad y mantener las fincas en buen estado de conservación. La rehabilitación es una medida imprescindible para impedir la degradación del parque de viviendas y mantener un buen nivel de vida de la población en general.

El artículo 189.1 del Decreto que aprueba la Ley de Urbanismo regula que los propietarios de toda clase de construcciones tienen que cumplir con el deber de conservación y rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad. El apartado 2 ordena que el coste derivado de los deberes debe ser sufragado por los propietarios o la Administración relacionada con ellos. El apartado 3 obliga a los ayuntamientos a dictar las órdenes necesarias de ejecución, e igualmente el incumplimiento puede conllevar, incluso, medidas de ejecución forzosa.

La rehabilitación de edificios y viviendas, por un lado, es objeto de una normativa muy extensa, y, por otro lado, son competentes en esta materia diversas administraciones: la estatal, la autonómica y la local. Cada Administración ha generado la normativa que le es propia y, por lo tanto, hay que tenerla en cuenta al solicitar o conceder las ayudas. De todas formas, el Ayuntamiento ha creado el sistema de ventanilla única para facilitar las gestiones a los solicitantes.

Dentro de sus competencias, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con una línea de ayudas económicas para rehabilitar edificios, que gestiona el Instituto Municipal del Paisaje Urbano, y que es conocida con el eslogan “Barcelona, ponte guapa”, con porcentajes que varían según el tipo de rehabilitación. El programa para la instalación de ascensores que se ha iniciado recientemente es un ejemplo de ello.

Con referencia a los expedientes n.º 566/08 y 579/08 que se comentan, relativos a la degradación de las fincas, la comunidad de propietarios o los propietarios de una finca vertical pueden solicitar ayudas para la instalación del

agua directa de la red. La ayuda puede llegar hasta el 25 % para instalar el agua corriente desde la fachada de la finca hasta la llave de paso de cada vivienda. Estos propietarios también pueden solicitar otras ayudas para el arreglo de azoteas, fachadas, escaleras, para la adaptación de los pisos a los requisitos mínimos de habitabilidad y de accesibilidad, instalaciones comunes de gas y electricidad, etc. Las personas que deseen solicitar ayudas para la rehabilitación pueden dirigirse a las oficinas de la vivienda que existen en los distritos y al Instituto Municipal del Paisaje Urbano.

A pesar de estas líneas de ayuda, existe una gran franja de la población que por su situación de inquilinos quedan al margen de las ayudas referentes a las instalaciones del agua corriente, de ascensores, etc., si el propietario no tiene interés en ello.

Por ejemplo, a pesar de que hace décadas que no se construyen edificios con agua de depósito, todavía son muchas las fincas que no se han adaptado al agua corriente porque los propietarios han considerado que no era conveniente o que no les era posible hacer frente al gasto que ello supone con las rentas que obtienen de los inmuebles, ni los inquilinos pueden asumirlo económicamente. Por ello, sería preciso convertir en una prioridad la eliminación definitiva del servicio de agua mediante depósito en la ciudad de Barcelona. Como queda puesto de relieve en casos como los descritos, sería necesario intensificar la promoción de este tipo de mejoras que garantizan sobre todo un acceso en condiciones a servicios básicos como el agua corriente.

La campaña “Barcelona, ponte guapa” ya incluye en las líneas de subvención ayudas para la eliminación de los antiguos depósitos de agua. Pero es preciso ir más allá en un aspecto que compromete la salud. En este sentido, es indispensable que los distritos –que son la autoridad sanitaria en este ámbito– actúen decididamente y cuente con el apoyo de los servicios centrales y con el de la Agencia de Salud Pública, como ya se hace en otros ámbitos de intervención.

RECOMENDACIONES

- Divulgar información sobre la posibilidad de obtener ayudas para la rehabilitación, sin perjuicio de que se ejecute la orden municipal, en el momento en que se exige a un propietario que realice obras de conservación.
- Priorizar la eliminación definitiva del servicio de agua mediante depósito en la ciudad de Barcelona.

2.1.2.4. Apartamentos turísticos

Uno de los temas recurrentes de quejas, especialmente durante los últimos tres años, ha sido el de los apartamentos turísticos. La utilización de las viviendas

situadas en escaleras de vecinos como alojamiento para turistas o visitantes es motivo de queja por los ruidos a altas horas de la madrugada, peleas, desperfectos en los espacios comunes del edificio o en el ascensor e incomodidades de todo tipo.

En un primer momento, la mayoría de las quejas provenían del Distrito de Ciutat Vella pero en la actualidad se reciben también de otros distritos. En muchas ocasiones, las personas que habían presentado la queja consideraban que las gestiones con el Ayuntamiento no habían servido para resolver los problemas ocasionados y que estos cada vez iban a peor.

El marco normativo

Las actividades turísticas son competencia de la Generalitat de Catalunya, que las regula en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña. Previamente, ya se habían regulado los apartamentos turísticos mediante el Decreto 163/1998, de 8 de julio. Así, las empresas explotadoras de apartamentos turísticos tienen que estar inscritas en la Dirección General de Turismo de la Generalitat de Catalunya. La mencionada Ley 13/2002 define también las competencias municipales sobre turismo, que, entre otras, incluye la atribución del otorgamiento de las autorizaciones, licencias y permisos, así como la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora.

La entrada en vigor de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, significó un punto de inflexión en el tema normativo, ya que en el artículo 3.1) define de forma clara el concepto del uso turístico de las viviendas. Se establece la necesidad de disponer de la licencia municipal preceptiva para destinar una vivienda a uso turístico y de las autorizaciones exigibles.

Tal como queda reflejado en las quejas, un aspecto importante del uso de las viviendas como apartamentos son las molestias que pueden originar en el resto de habitantes del edificio. En este sentido, el Libro quinto del Código Civil de Cataluña (Ley 5/2006, de 10 de mayo), relativo a los derechos reales, ofrece un instrumento poco conocido por los propietarios. Estos pueden establecer en los estatutos de la comunidad de vecinos normas sobre el aprovechamiento de los bienes privativos y los bienes comunes, así como las limitaciones de su uso. Según esta ley, los propietarios y los ocupantes de los elementos privativos no pueden realizar actividades que los estatutos o la normativa urbanística y de usos del sector donde está el edificio excluyan o prohíban de forma expresa. Es preciso recordar que dicha normativa es aplicable a todos los regímenes de la propiedad horizontal, incluso a los constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley 5/2006, y sus normas se aplican con preferencia a las normas de comunidad o los estatutos que las rigen.

Competencias municipales

Al revisar las competencias municipales, hay que insistir en que antes de la promulgación de la Ley 18/2007 la situación de este tipo de alojamientos no

estaba específicamente regulada en la normativa municipal sobre actividades. Pero dadas las competencias que la Ley le otorga, el Ayuntamiento puede ejercer su potestad normativa mediante diversos instrumentos jurídicos con el fin de regular dicha actividad.

La Ley de la Vivienda pone las bases para la intervención municipal. Establece que las administraciones competentes tienen que impulsar políticas orientadas a evitar la utilización ilegal de viviendas para uso turístico. En este sentido, cabe esperar que pronto se dispondrá de un decreto que desarrolle el apartado de esta ley que hace referencia a los apartamentos turísticos. Mientras tanto, en el Distrito de Ciutat Vella el Plan de Usos aprobado en el año 2005 reguló en parte el tema de las viviendas turísticas, suspendiendo la posibilidad de abrir nuevas viviendas turísticas y estableciendo la necesidad de disponer de licencia de cambio de uso para las que fueran gestionadas por personas (físicas o jurídicas) debidamente inscritas en el Registro de la Generalitat de Catalunya. Dichas solicitudes están en trámite.

La entrada en vigor de la Ley de la Vivienda originó que el Plenario del Consejo Municipal de 18 d'abril de 2008 aprobara una medida de gobierno en la que se regula el uso turístico de las viviendas hasta que se pueda arbitrar la normativa adecuada, tanto por lo que se refiere al marco normativo de la Ley como por lo que se refiere al ejercicio de las competencias propias del Ayuntamiento en los aspectos de actividad, licencias, inspección y otros. A partir del desarrollo reglamentario de la figura de las viviendas de uso turístico, el Ayuntamiento establecerá una regulación municipal específica.

También se ha acordado la modificación del anexo III de la OMAIA, según publica el BOP del 4 de noviembre de 2008, que incluye entre las actividades la de apartamentos turísticos. El Acuerdo indicado establece un conjunto de actuaciones específicas como las siguientes:

- Todas las viviendas de uso turístico inscritas en el Registro de Empresas y Apartamentos Turísticos en la fecha del Acuerdo podrán seguir operando en la ciudad de Barcelona (excepto en Ciutat Vella, que mantiene lo que está establecido en el Plan de Usos vigente) hasta que se produzca el desarrollo normativo correspondiente.
- Para poner en funcionamiento una nueva actividad de vivienda de uso turístico, habrá que disponer de una licencia provisional para cuya obtención será condición indispensable contar con la cédula de habitabilidad y garantizar la comunicación de la actividad a los vecinos.
- Así mismo, se articula un sistema sancionador contra el operador y/o propietario de los apartamentos que funcionen sin licencia (hasta un importe máximo de 30.050 euros) o contra los operadores, usuarios y propietarios que generen molestias (por un importe que puede ir desde los 1.800 euros hasta los 15.000 euros).

También desde el Ayuntamiento se prevé dar apoyo y asesoramiento a las comunidades de vecinos mediante las oficinas de la vivienda, tanto por lo que se refiere a las iniciativas de denuncias como para dar información legal sobre diferentes aspectos de dicha actividad.

Estos cambios provisionales en la normativa municipal son un paso en la regulación de esta actividad y permiten su control, tal como se ha pedido en otros informes de la Síndica de Greuges, pero sigue siendo una actividad que puede realizarse en edificios de viviendas, con los problemas que genera compatibilizar los dos usos. Sin embargo, la aplicación rigurosa de la normativa puede servir para minimizar las molestias a los vecinos.

El problema que persiste es que en este momento es relativamente sencillo obtener, en régimen de comunicado, una licencia de actividad, excepto en Ciutat Vella, que, como se ha dicho, dispone de un plan de usos específico. Igualmente, habría que valorar también los beneficios de la extensión de este uso turístico de las viviendas ante la insuficiente oferta de pisos y el consiguiente aumento de precios de las viviendas en régimen de alquiler en la ciudad.

2.1.3. Medio ambiente

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución establece como principio rector de la política social y económica que todas las personas tienen derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo. Según este principio, los principios públicos tienen que velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, con el apoyo de la indispensable solidaridad colectiva.

II. El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha reformulado los principios sobre los derechos de los ciudadanos con relación al medio ambiente, de manera que:

- Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinen las leyes. También tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad, y tienen el deber de su uso responsable y de evitar su despilfarro.
- Todas las personas tienen derecho a la protección ante las diferentes formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que determinen las leyes. También tienen el derecho de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de mantenerlo y conservarlo para las generaciones futuras.
- Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes.

III. El marco jurídico lo desarrollan, entre otras normas, las siguientes leyes:

A) De Las Cortes Generales:

- Ley 22/1983, de Protección del Ambiente Atmosférico.
 - Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental.
 - Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones.
 - Ley 34/2007, sobre la Calidad del Aire y la Protección de la Atmósfera.
 - Ley 37/2003, de 18 de noviembre, del Ruido.
 - Ley 16/2002, de Prevención de la Contaminación.
 - Ley 31/2003, de Conservación de la Fauna en Cautiverio.
 - Ley 9/2006, de Evaluación de Efectos en el Medio Ambiente.
 - Ley 32/2007, del Cuidado, Explotación y Sacrificio de los Animales.
 - Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- B) Del Parlament de Catalunya:
- Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental.
 - Ley 16/2002, de Protección contra la Contaminación Acústica.
 - Leyes 6/1993, 15/2003, 8/2008 y 9/2008, de Residuos.
 - Ley 6/2001, de Ordenación del Alumbrado Nocturno.
 - Decreto Legislativo 2/2008, del Texto Refundido de la Ley de Protección de los Animales.

IV. Por otro lado, con la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Ayuntamiento de Barcelona firma, con relación al medio ambiente, que los ciudadanos tienen derecho a un medio ambiente sano que busque la compatibilidad entre el desarrollo económico y el equilibrio ambiental, y que las autoridades municipales tienen que adoptar, sobre la base del principio de precaución, políticas de prevención de la contaminación, ahorro de energía, reciclaje de residuos y protección de los espacios verdes.

LAS QUEJAS

| Medio ambiente | Número de quejas |
|------------------------|------------------|
| Contaminación sonora | 69 |
| Contaminación lumínica | 8 |
| Animales | 17 |
| Limpieza | 16 |
| Aguas y saneamiento | 7 |
| Total | 117 |

En el apartado de medio ambiente la Síndica de Greuges ha recibido 117 quejas.

En total se han resuelto 116 quejas (2 del año 2006, 13 del año 2007 y 101 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 16 expedientes.

2.1.3.1. Contaminación sonora

Las quejas sobre contaminación sonora provienen en gran parte de los vecinos afectados por las molestias de los aparatos de aire acondicionado. Otro gran grupo de quejas son las derivadas del ruido que generan los establecimientos comerciales o las relacionadas con las molestias que originan o las que tienen que ver con la recogida de residuos. Otras quejas son sobre el ruido de los hostales y los apartamentos turísticos ubicados en inmuebles de viviendas, el ruido de los helicópteros o las obras en la calle, las operaciones de carga y descarga, las ambulancias, las motos o la contaminación sonora generada en equipamientos municipales.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 414/08

Un ciudadano, en representación del colectivo de vecinos afectados, presentó una queja por las molestias que generaba la maquinaria instalada en una clínica privada. Los vecinos del entorno habían denunciado los perjuicios iniciales en el mes de julio de 2004. Después de casi cuatro años, ante la constancia de que las molestias se incrementaban en lugar de reducirse y de que la información municipal sobre el control ejercido era muy escasa, se dirigieron a la Síndica de Greuges.

Del estudio del informe municipal se infería que tanto las instalaciones de climatización ubicadas en la azotea de un nuevo edificio de la clínica, que todavía estaba en fase de construcción y con la licencia prorrogada, como el sistema de ventilación ubicado en el patio de manzana sobrepasaban el nivel sonoro admisible según la normativa vigente. Así mismo, el funcionamiento de un grupo electrógeno intensificaba todavía más el ruido. La primera respuesta municipal que obtuvo la Síndica de Greuges se refería a algunas irregularidades y explicaba que se había obtenido el compromiso del titular de la clínica de corregirlas en un periodo de entre uno y tres meses. La intensidad de las molestias, su empeoramiento con el paso del tiempo, y la caducidad del periodo acordado para realizar las adaptaciones a la normativa motivaron que la Síndica de Greuges solicitara una ampliación de la información y que también pidiera una exigencia más enérgica hacia la clínica.

A raíz de la intervención de la Síndica de Greuges y de las presiones de los vecinos, el distrito afectado dictó una orden de precinto del generador, la suspensión de la licencia municipal y, por consiguiente, la obligada retirada de las máquinas instaladas. La licencia tenía que quedar suspendida hasta que quedara acreditado en un nuevo proyecto la garantía del cumplimiento de los valores sonoros. Además, y a pesar de que los aparatos de climatización instalados anteriormente habían sido protegidos con pantallas, se exigió una mejor insonorización porque todavía superaban los niveles sonoros admisibles.

En la decisión de la Síndica de Greuges se consideró que la exigencia municipal no había sido lo suficientemente firme y constante desde que se detectaron las primeras infracciones, a pesar de reconocer que durante los últimos meses el Distrito había estado interviniendo de forma rigurosa y que se estaba aplicando la normativa para velar por el descanso de los vecinos.

Expediente n.º 24/08

Un ciudadano presentó una queja por el ruido procedente de la actividad de un restaurante. La información del Distrito facilitada a la Síndica de Greuges exponía que el restaurante tenía licencia de actividad y de apertura y que el titular del restaurante

era consciente de la molestias que generaban los clientes por el elevado número de personas que había habitualmente en la terraza, por la gente que se esperaba en la calle hasta conseguir mesa y por los estacionamientos en doble fila de los vehículos de los clientes. Por ello, el responsable ponía su empeño para que se mantuviera un mínimo de orden en los alrededores del establecimiento y cumplía rigurosamente el horario establecido.

En este caso la Síndica de Greuges solicitó al Distrito que se intensificaran las tareas de vigilancia de la Guardia Urbana, básicamente por lo que se refiere a los estacionamientos en doble fila y por lo que se refiere al control del cumplimiento de la normativa con relación a la responsabilidad del titular en el mantenimiento del orden.

Posteriormente, la persona afectada reiteró su queja porque consideraba que el problema no se había resuelto. Según esta persona, una llamada de un agente de la Guardia Urbana le informó de que las prioridades establecidas para los servicios nocturnos impedían atender a este tipo de molestias.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las fuentes sonoras que generan el ruido son diversas y el Ayuntamiento es responsable de velar por el confort acústico a que tienen derecho los ciudadanos. En el informe del año 2007 la Síndica de Greuges ya mencionaba que estaba en curso la propuesta de modificación de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano (OGMAU) con relación a la contaminación acústica. Este año, diversos asesores de la oficina de la Síndica de Greuges han participado en los trabajos de los grupos técnicos de revisión del apartado sobre el ruido de la Ordenanza. En el momento de cerrar este informe, la propuesta de texto está en proceso de debate y diálogo entre los diferentes agentes ciudadanos y está previsto que se apruebe la modificación a principios del año 2009. Los responsables municipales anuncian que el plan de acción quiere ser exigente, operativo y fácilmente aplicable con el objetivo de hacer frente globalmente a la contaminación acústica.

La propuesta de modificación de la Ordenanza expresa claramente las medidas cautelares y provisionales urgentes que se pueden llevar a cabo ante las faltas y los incumplimientos reiterados de los requerimientos municipales. El objetivo es asegurar la eficacia de la intervención y agilizar el proceso, que resulta excesivamente largo por la vía ordinaria. Precisamente, en el informe del año pasado, la Síndica de Greuges ya recomendaba la revisión de los recursos humanos y de los circuitos administrativos de los distritos destinados al control de la contaminación acústica para poder actuar con más eficacia y rapidez en el control del ruido. En la actualidad, con las modificaciones previstas, es evidente que si se aumenta la exigencia también habrá que aumentar el control y el rigor en la acción municipal. Si el número de incumplimientos sobrepasa el control que el Ayuntamiento puede asumir con los medios de que dispone y la organización de que se ha dotado, el endurecimiento de la normativa no tendrá eficacia.

Este tema ya ha sido lo suficientemente abordado en los últimos informes de la Síndica de Greuges. Por ello, es preciso insistir en la necesidad de que las

normas que se aprueben sean claras, operativas, fácilmente aplicables y que tiendan a la mejora del bienestar de los ciudadanos.

Aparatos de aire acondicionado

En el ámbito de la contaminación sonora se vuelve a hacer evidente que solamente con la existencia de una norma no se soluciona el problema. Ello es todavía más claro en los ruidos de los aparatos de aire acondicionado, un tema que reiteradamente es motivo de queja. El expediente relatado (n.º 414/08) pone de manifiesto que además de la norma tiene que haber un control eficaz, tanto en la licencia municipal –que en este caso no debería haber sido concedida– como en el control inicial, que es un trámite obligatorio en el que una unidad ambiental de control certifica que la instalación cumple con los requisitos establecidos. Dicha verificación es una medida preventiva que tiene que servir para evitar que funcionen instalaciones inadecuadas que superan los valores guía establecidos.

Por dicho motivo, habrá que ver cómo se produce la aplicación de la propuesta de modificación de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano en el ámbito de la contaminación sonora que afecta a los aires acondicionados. Es evidente que, junto con el cambio de la normativa, será preciso que la autoridad municipal garantice que los procesos de control se agilicen para evitar que los ciudadanos afectados por las molestias que originan los aparatos tengan que sufrirlas durante largos periodos de tiempo.

Sobre los cambios normativos previstos que afectan a los aparatos de aire acondicionado, la nueva propuesta establece claramente los niveles sonoros máximos de inmisión. Se pretende que la norma sea más precisa y objetiva, además de adaptarse a la normativa de rango superior: la Ley 16/2002, de Protección de la Contaminación Acústica; la Directiva 2002/49 CE, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental; la Ley 37/2003, estatal del Ruido, y reales decretos 1513/2005 y 1367/2007. Valorando la proliferación que hasta ahora ha habido de instalaciones incorrectas de aparatos de aire acondicionado, se puede decir que su cumplimiento será mayor y más fácil si el ciudadano conoce sus obligaciones, y si conoce, también, los efectos que tendrán sus incumplimientos.

En la actualidad, en el caso de los aparatos de aire acondicionado doméstico instalados en las fincas ya construidas –no en las nuevas–, resulta extremadamente complejo saber en qué lugar están correctamente instalados debido a la diversidad de la normativa vigente.

La nueva propuesta, en el momento de cerrar este informe, expresa que los aparatos de aire acondicionado deberán instalarse de acuerdo con lo que establecen los artículos 40 y 76 de la Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano. Estos artículos regulan, por un lado, que la instalación de estos aparatos en las fachadas de los edificios está condicionada a la presentación de un proyecto de integración global en la composición arquitectónica del

edificio, que deberá ser aprobado mediante licencia; por otro lado, que podrán ser instalados en las azoteas de los edificios siempre y cuando no sean visibles desde los espacios públicos inmediatos. Estas limitaciones, vigentes desde la aprobación de la Ordenanza en el año 1999, han sido vulneradas reiteradamente a lo largo de todos estos años. Si en el futuro se quiere que se cumplan, será preciso que el Ayuntamiento implante adecuadamente los dispositivos necesarios para poder hacer su control.

Por otro lado, el artículo 57.2 de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano vigente hacía referencia a las condiciones para instalar los aparatos en los patios y exigía la aceptación de las comunidades de propietarios afectadas. Pero desde el año 2007 una sentencia judicial del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló dicho artículo, por entender que esta es una cuestión de ámbito civil sobre la que la Ordenanza no podía interferir. Ello ha provocado que no exista una normativa clara sobre la ubicación correcta de los aparatos en los patios.

En la nueva regulación de los aparatos de aire acondicionado también está previsto que obligatoriamente tenga que comunicarse la instalación al Ayuntamiento. Este último requerimiento no es ninguna novedad ya que la ordenanza actual también establece la necesidad de comunicar la instalación del aparato o bien de solicitar la licencia correspondiente en función de la capacidad que tenga. En la práctica, en la instalación de los aparatos domésticos, esta comunicación nunca se lleva a cabo, un ejemplo más del incumplimiento actual de la normativa municipal. Para que la normativa permita un control real sobre las instalaciones, también será necesario prever que existan los mecanismos suficientes para garantizar que las comunicaciones recibidas son estudiadas y valoradas individualmente para asegurar que sean correctas.

Es preciso destacar que la nueva normativa recoge la propuesta realizada por la Síndica de Greuges en el informe del año 2006 de responsabilizar a los instaladores de las ubicaciones incorrectas. Dicha responsabilidad quedará reflejada en el informe de la licencia de comunicación. Sería conveniente también que, además de los instaladores, los establecimientos comerciales de venta de aparatos asesoraran adecuadamente a los clientes sobre los requisitos legales de instalación.

Establecimientos comerciales

Algunas de las quejas recibidas sobre las molestias que generan los establecimientos comerciales se refieren al ruido de la maquinaria de estas actividades. A pesar de que los locales hayan obtenido el certificado del control inicial, existen actividades que resultan molestas.

En estos casos, cuando se trata de la maquinaria o de elementos de las instalaciones se pueden poner en funcionamiento los mecanismos administrativos previstos como la orden de acondicionamiento, el control de su

cumplimiento o la posibilidad de iniciar un expediente sancionador, entre otros. Pero existe otro tipo de molestia en el que los sonómetros –a pesar de que son los instrumentos objetivos para medir más fiables– resultan de más difícil aplicación. Se trata del ruido provocado en el interior de los bares y restaurantes y en los veladores situados en el espacio público. Las quejas sobre este tema son de los vecinos que sufren sus molestias y que no tienen constancia de que el problema se encuentre en vías de resolución.

El expediente relatado es una muestra de las dificultades que tiene la Administración en cuanto a velar por el derecho al descanso de los vecinos. La Ordenanza de las actividades de los establecimientos de concurrencia pública establece las condiciones específicas que deben cumplir sus titulares. Concretament el artículo 29 dice que los responsables de los locales tienen que velar para que no se produzcan conductas incívicas ni ruidos. Pero cuando las quejas de los vecinos se reiteran, además del compromiso de los titulares de respetar la normativa, es preciso ejercer un mayor control y más implicación de la Guardia Urbana. Y, por ello, es preciso disponer de los recursos necesarios para que la Guardia Urbana o la inspección municipal pueda dar continuidad a los expedientes iniciados y comprobar los hechos denunciados.

Por lo que se refiere a las terrazas en la calle, a raíz del estudio de algunas quejas por ruido, se ha comprobado la disparidad de horarios entre los diferentes distritos, lo que añade complejidad al asunto. Por ello, excepto en espacios realmente singulares, sería conveniente la unificación de los horarios de los veladores. De esta forma, no existiría un trato diferenciado a los titulares de los establecimientos en función del distrito donde estén ubicados, dado que, incluso en algunas calles, el horario puede cambiar de una acera a otra.

Actividades vinculadas a la Administración

En el ámbito del control acústico es obvio que los equipamientos municipales deben ser ejemplo de buenas prácticas. El Ayuntamiento debe ser el primero en garantizar que en los edificios propios se exija el cumplimiento de la normativa.

Por ello es relevante la queja de una ciudadana (expediente n.º 58/08) sobre las molestias generadas por un club de jóvenes situado en el inmueble adyacente a su domicilio. El Distrito reconoció que el club de jóvenes no estaba debidamente insonorizado y que los resultados de las mediciones sonométricas realizadas superaban los límites admisibles. Los responsables municipales informaron de que estaba prevista una nueva ubicación para el club de jóvenes pero que el traslado no se haría efectivo en esta legislatura.

Debido a la insatisfacción de los afectados ante las explicaciones municipales y la solicitud expresa del Distrito, la Síndica de Greuges aportó su mediación en las reuniones que realizaban las partes afectadas. Los vecinos habían percibido la mejora en las celebraciones de actos en la calle, ya que por exigencia municipal se había restringido el número de actos, pero consideraban

que el Ayuntamiento no había actuado con el suficiente rigor y autoridad en cuanto a las actividades que se llevan a cabo en el equipamiento. El Distrito hizo constar su compromiso de ampliar el control ejercido para que se eliminaran las actividades molestas y se implantaran unos horarios adecuados que hicieran compatible el funcionamiento del club de jóvenes con el derecho al descanso de los vecinos. En este caso se constató que el Distrito estaba interviniendo para resolver el problema, cuestión que posiblemente no había sido abordada de forma adecuada hasta el último año. Por ello la Síndica de Greuges recomendó que se hiciera un seguimiento minucioso de la actividad del club de jóvenes y del cumplimiento de las medidas acordadas hasta su traslado definitivo.

Ambulancias

Durante el año 2008 la Síndica de Greuges ha recibido tres quejas de unos ciudadanos sobre las molestias que ocasionaban, especialmente durante la noche, las ambulancias que circulaban con el avisador acústico emitiendo a unos niveles que consideraban excesivos, y que les impedían descansar. En todos los casos, las viviendas estaban situadas en vías de acceso frecuente a centros sanitarios con servicios de urgencias.

La Síndica de Greuges inició el estudio de este problema solicitando información al Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Barcelona y al Sistema de Emergencias Médicas (SEM), como principal operador en el término municipal. De las primeras reuniones realizadas y del análisis de la documentación se infiere que se trata de un tema complejo y que no puede ser solucionado únicamente por el Ayuntamiento.

Existen normas que limitan las emisiones sonoras de las sirenas de las ambulancias y de otros vehículos de emergencias y en su elaboración y aplicación intervienen diferentes entidades públicas y privadas. Pero, finalmente, el conductor del vehículo de emergencia es el responsable de llegar al centro hospitalario lo antes posibles cuando traslada a un enfermo o a un accidentado que requiere atención hospitalaria urgente, al mismo tiempo que tiene la responsabilidad de decidir en cada momento la velocidad del vehículo, el uso del avisador acústico u otras acciones que pueden contravenir la normativa que regula la circulación de los vehículos en general.

El SEM llevó a cabo una auditoría que detectó que una parte de las sirenas emitían con unos niveles excesivos y, en consecuencia, todas se han ajustado a los niveles adecuados. En la actualidad, se está estudiando también si hay casos en los que los vehículos llevan activada la sirena en traslados no urgentes o en la zona de proximidad al Hospital Clínico, que, según el convenio firmado en su momento por el Ayuntamiento y los principales operadores de ambulancias, debería estar exenta de señales acústicas.

La Síndica de Greuges considera que el Ayuntamiento durante el 2008 ha realizado acciones que evidencian su interés en objetivar el problema, como es el

estudio del impacto acústico del tránsito de ambulancias en los alrededores del Hospital Clínico, y en estimular las soluciones que deben implantar los diferentes agentes, como por ejemplo la participación activa en la formación de los conductores de las ambulancias y la promoción de estudios de nuevos dispositivos avisadores. Es de esperar que durante el año 2009 mejore este aspecto con la entrada en vigor del nuevo apartado de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano, que regula el ruido, y con los resultados del estudio y las propuestas de reordenación de los espacios destinados al estacionamiento de las ambulancias de los diversos servicios de emergencias y urgencias médicas. Estas mejoras previsibles serán objeto de seguimiento y evaluación por parte de la Síndica de Greuges durante el año 2009.

Ruido generado por las grandes obras en la vía pública

En el año 2008 se han recibido tres quejas en las que los ciudadanos exponían las molestias que les ocasionaban, especialmente durante la noche, los ruidos y otros aspectos de obras de infraestructuras con actividades a cielo abierto. A menudo, el ruido era producido por generadores eléctricos.

Barcelona se encuentra en una fase de grandes obras de infraestructuras y ello conlleva una serie de impactos temporales sobre la calidad de vida de los ciudadanos, principalmente de los vecinos de las zonas afectadas. Sin embargo, la presión por avanzar las obras a un ritmo lo más rápido posible y por reducir sus costes genera a menudo molestias adicionales que, en determinados casos, pueden afectar a la salud. El Ayuntamiento tiene que velar efectivamente para que los impactos respeten los límites establecidos en la normativa y, si procede, tiene que revisar la normativa municipal para garantizar los derechos legítimos de los ciudadanos.

La Síndica de Greuges pidió información al Sector de Urbanismo e Infraestructuras, y de la información recibida se infiere que el Ayuntamiento está llevando a cabo acciones decididas con el fin de regular y controlar de forma efectiva y más precisa este tipo de actividades, con el objetivo de minimizar las molestias que ocasionan a los vecinos, especialmente las relacionadas con el ruido.

La nueva versión del apartado de la Ordenanza establece, entre otras, limitaciones más estrictas en los horarios de actividades ruidosas, la obligación de conectar a la red de suministro eléctrico en las obras que tengan una duración superior a tres meses para que de esta forma se pueda reducir el número de equipos electrógenos. También se está trabajando de forma coordinada entre los diferentes departamentos del Ayuntamiento que autorizan las obras en la vía pública o en su proximidad y, finalmente, el Sector de Urbanismo potenció en el año 2008 la estrategia de comunicación entre la Administración municipal y los ciudadanos con el fin de supervisar de forma más efectiva el desarrollo de las obras y la corrección de los impactos molestos que se puedan evitar.

A lo largo del año 2009, la Síndica de Greuges seguirá la evolución de estas acciones y evaluará su eficacia, lo que no depende únicamente de estos instrumentos, sino también de la mejora en la dotación y el funcionamiento de los servicios de inspección y licencias.

RECOMENDACIONES

- Garantizar que la nueva normativa en el ámbito de la contaminación sonora sea clara y aplicable y hacer de ella una amplia difusión.
- Mejorar la vigilancia nocturna de los establecimientos y de las zonas en las que hay una concentración de ocio nocturno o en los puntos en los que se hayan detectado incidentes y bullicio, con el fin de asegurar el descanso de los vecinos.
- Establecer una regulación clara y homogénea en cuanto a los veladores, que haga referencia a los criterios de concesión y a la normativa exigida (horarios, condiciones, medidas para paliar el ruido, etc.).

2.1.3.2. Contaminación lumínica y ambiental

La contaminación lumínica es aparentemente menos agresiva para las personas que la sonora pero no por ello es menos importante. Por ello, los límites permitidos están regulados en el Decreto 82/2005, que aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 6/2001, que regula la ordenación ambiental de la iluminación para la protección del medio ambiente de noche. Esta normativa también promueve la eficiencia energética de la iluminación exterior y quiere evitar la intrusión de luz artificial no necesaria en casas y equipamientos para prevenir y corregir los efectos perturbadores de la contaminación lumínica en la visión del cielo.

Este año la Síndica de Greuges ha recibido la queja de una ciudadana afectada por la contaminación lumínica de un patio de manzana de reciente creación (expediente n.º 50/08). En el patio se había instalado una iluminación de fluorescentes en dos de las paredes perimetrales del recinto y proyectores al lado de los árboles encarados hacia el cielo. En el informe aportado por el Ayuntamiento sobre la queja, los técnicos acreditaron que los proyectores contravenían el Decreto 82/2005 y que por ello habían sido desconectados. Pero, paradójicamente, la instalación de los fluorescentes de la iluminación perimetral, que era el motivo de la queja, era correcta. El órgano responsable justificó que todos los parques y jardines interiores están iluminados, incluso durante el horario en que el acceso está cerrado, para garantizar la seguridad ante posibles actos vandálicos o incívicos y para evitar la entrada delictiva a las viviendas adyacentes. En aplicación de este criterio, se acreditaba que los niveles de luz de los fluorescentes cumplían el máximo admitido para la iluminación media de seguridad, que en estas áreas es de 5 luxs.

En cuanto a la contaminación ambiental, las quejas que ha recibido la Sindicatura se refieren a los humos que desprenden las chimeneas supuestamente mal instaladas de algunos bares y restaurantes y las que se refieren a la contaminación del ambiente de la ciudad. También, el expediente n.º 10/08 estaba motivado por una queja general sobre la falta de intervención municipal ante la intensa contaminación de la ciudad.

En este caso, la supervisión se realizó abordando el tema en un amplio escenario. En la zona de Barcelona existen determinados contaminantes atmosféricos que alcanzan concentraciones perjudiciales para la salud y que superan los límites establecidos por la normativa europea. La Administración responsable de definir las medidas principales para reducir la contaminación atmosférica es la Generalitat de Catalunya, a través del Departamento del Medio Ambiente y Vivienda, y con esta finalidad aprobó el Decreto 226/2006, de declaración de zona de protección especial, que afectaba a Barcelona y 39 municipios más de la provincia y, también, el Plan para la Mejora de la Calidad del Aire de la Región Metropolitana de Barcelona. El Plan tiene como objetivo restablecer los niveles de calidad establecidos por la Comisión Europea para el año 2010 y reducir la emisión de los contaminantes de monóxido de nitrógeno y partículas en suspensión.

Es evidente que la mejora de la calidad del aire no es un asunto que el Ayuntamiento pueda resolver unilateralmente, puesto que la contaminación atmosférica de la ciudad producida por los vehículos está directamente relacionada con el tráfico urbano y con el interurbano. Por lo tanto, las medidas preventivas y correctoras que se apliquen en la movilidad de la región metropolitana tendrán unos efectos directos sobre la ciudad, además de los que provengan de la aplicación del Plan de Movilidad que se establezca en Barcelona. En la decisión de la Síndica de Greuges se valoraba positivamente el esfuerzo municipal de trabajar coordinadamente con el resto de municipios afectados y se sugería que se llevaran a cabo acciones firmes en el ámbito municipal de dar prioridad al uso del transporte colectivo frente al individual.

El Plan de Movilidad de Barcelona ha superado el trámite de información pública y en el momento de cerrar este informe están trabajando en él los miembros del Pacto por la Movilidad, organismo consultivo que recoge entidades y asociaciones vinculadas al mundo de la circulación y el transporte, con el objetivo de asesorar sobre las políticas de movilidad de la ciudad.

2.1.3.3.Limpieza

Las quejas sobre limpieza se refieren a las denegaciones de cambio de ubicación de los contenedores, a la falta de limpieza de determinados emplazamientos, al horario de recogida de residuos o de riego de la calle o a las sanciones impuestas. A estas habría que añadir algunas más que están contabilizadas en el apartado de contaminación acústica porque este era el motivo principal de la queja.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Con relación a la ubicación de los contenedores, la Síndica de Greuges ya recogía en el informe del año pasado que las respuestas que recibían los ciudadanos a los que se denegaba una petición de cambio no eran lo suficientemente razonadas. A menudo se les comunicaba simplemente que la ubicación era correcta a pesar de que los técnicos municipales habían valorado adecuadamente la petición de cambio y habían estudiado su viabilidad teniendo en cuenta los criterios técnicos establecidos. En cambio, en las quejas planteadas este año, se ha podido constatar que el órgano correspondiente del Ayuntamiento ha mejorado el procedimiento de respuesta al ciudadano y que las quejas reciben un nuevo trato para asegurar unas explicaciones más argumentadas y justificadas, sobre todo en los casos en que no se puede satisfacer la expectativa de la persona solicitante.

En las quejas recibidas sobre el horario y el ruido que genera la recogida de residuos, la Síndica de Greuges ha centrado la supervisión en el estudio del nuevo pliego de condiciones que regirá la nueva contratación del servicio, que está previsto que entre en vigor no más tarde del mes de noviembre del año 2009. En los últimos informes anuales, la Síndica de Greuges había realizado diversas consideraciones sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre la rentabilidad de la gestión del servicio (en horario nocturno el servicio es más rápido y no dificulta el tránsito) y el derecho al descanso de los vecinos. En la línea de estas recomendaciones, se ha podido comprobar que el nuevo pliego establece que la recogida selectiva se realizará toda en horario diurno (actualmente también se realiza en horario nocturno) y recoge plenamente lo que proponía la Sindicatura en cuanto a la recogida del vidrio. A partir de la nueva contratación se limita el horario de recogida de los contenedores del vidrio, que es la que resulta más ruidosa, y solamente podrá llevarse a cabo a partir de las 8 de la mañana de lunes a viernes y de las 9 de la mañana los sábados, domingos y festivos.

En cuanto a la maquinaria, el pliego exige el cumplimiento de la Directiva 2000/14 CE en las emisiones sonoras derivadas del funcionamiento de los vehículos y de los mecanismos de elevación y vaciado de contenedores. También establece que se comprobará el mantenimiento de los valores acústicos de las máquinas y que se penalizará el incumplimiento de esta obligación. Así mismo, el personal deberá estar formado para la ejecución de buenas prácticas durante el servicio con el fin de minimizar el ruido. Además, anualmente habrá un control para evaluar el cumplimiento de los criterios en materia ambiental: emisiones de CO₂, ruido de la maquinaria, ahorro de energía, resultado del plan de reciclaje de las instalaciones, certificado de compromiso ético de la empresa, registro de formación del personal en materia de sostenibilidad y plan de formación anual del personal, entre otros.

Por lo tanto, se puede concluir que preventivamente se han establecido las medidas necesarias para garantizar el confort acústico de los ciudadanos y que el Ayuntamiento dispondrá de los mecanismos para evaluar y penalizar los

incumplimientos. Después de su aplicación, será preciso hacer una valoración de ello.

Otro tema de queja es el que se refiere a las sanciones impuesta por depositar residuos fuera del contenedor correspondiente sin pruebas concluyentes sobre la autoría del presunto infractor. En el año 2007 el Sector de Medio Ambiente informó de que no se cursarían denuncias si no existían pruebas de la autoría de los hechos y, por lo tanto, que el hecho de identificar al propietario de los residuos mal depositados no sería motivo de sanción si no se podía demostrar que este era realmente el responsable de la infracción y no una tercera persona. Esta medida responde a la recomendación de la Síndica de Greuges a partir de diversos casos supervisado en que algunos ciudadanos habían sido sancionados sin que se hubiera comprobado adecuadamente su responsabilidad. La prueba utilizada eran los documentos encontrados entre los residuos, en que figuraban los datos personales, pero en el momento de inculpar al denunciado no se tenía en cuenta que una tercer persona podía haber estado removiendo los residuos de los contenedores y haberlos dejado luego fuera de ellos. Es positivo que se haya acordado actuar con las máximas garantías antes de inculpar a alguien de una infracción si no se puede asegurar quién es el responsable.

También en este ámbito hay que recalcar la falta de civismo que se percibe habitualmente alrededor de muchos contenedores. Por ello sería conveniente que el Ayuntamiento realizara un estudio más detallado de los puntos concretos donde se detectan reiteradas infracciones para impulsar el civismo, mejorar la información a los usuarios habituales de estos contenedores y el control de su correcto uso. Además de denunciar a los infractores cuando existan pruebas suficientes, se podría llevar a cabo un seguimiento más directo de estos puntos con mecanismos como el aviso a los residentes o comercios de la zona. En estos puntos concretos sería necesario mejorar la sensibilización colectiva y la corresponsabilidad de los ciudadanos en el mantenimiento del buen estado de la calle.

RECOMENDACIÓN

- Llevar a cabo un seguimiento directo de los puntos concretos en los que reiteradamente se detecta el vertido indebido de residuos.

2.1.3.4. Animales

LAS QUEJAS

Las quejas sobre animales se refieren a temas como el no estar conforme con que actúen animales en un circo instalado en Barcelona, la desatención municipal de las quejas por las molestias que originan los animales domésticos, el desacuerdo con el método que se utiliza para controlar la población de palomas de la ciudad, la falta de actuación del Ayuntamiento ante las quejas

por problemas que originan las palomas instaladas en edificios públicos, el mantenimiento de la venta de animales en la Rambla y el desacuerdo con el funcionamiento de la perrera municipal y el trato que se da a los voluntarios que colaboran en ella.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El control de la población de palomas urbanas

Una asociación de defensa de los animales presentó una queja sobre la forma en que en Barcelona se ejerce el control de la población de palomas urbanas. Consideran que los métodos utilizados son crueles e innecesarios y que se podrían utilizar métodos alternativos, como el de los palomares ecológicos.

A pesar de tener presente que la elección de las medidas más adecuadas para controlar la población de las aves urbanas es competencia discrecional del Ayuntamiento, la Síndica de Greuges valoró que el sistema preventivo que dicha asociación proponía podría resultar eficaz para solucionar de raíz el problema. Los palomares ecológicos se han implantado con buenos resultados en otras ciudades europeas y podría ser más eficaz que el sistema que se aplica en la ciudad de Barcelona. Con la elaboración de programas preventivos, que al mismo tiempo evitarían el sacrificio con sufrimiento de estos animales, se facilitaría el control de la presencia de estas aves y se garantizaría la salubridad del entorno. El sistema alternativo propuesto controla la reproducción de las aves mediante la retirada de una parte de los huevos de las puestas, así como la alimentación básica de los animales y el estado sanitario general del palomar.

Por los efectos que estos animales producen, tanto en las personas como en el medio urbano, se sugirió al Área de Medio Ambiente que valorara la posibilidad de realizar una prueba piloto experimental en alguna zona concreta de la ciudad que esté especialmente afectada por la presencia de palomas.

En respuesta a la sugerencia de la Síndica de Greuges, el Área de Medio Ambiente informó de que el programa de control de palomas actual integra diferentes métodos como la captura, exclusión o promoción de conductas cívicas y el asesoramiento sobre medidas pasivas que hay que adoptar con el fin de modificar su hábitat. También, ante los efectos negativos que ocasiona la presencia de estos animales, hace años que se están buscando métodos alternativos o complementarios a los existentes. Entre ellos, se consideró la posibilidad de incorporar los palomares ecológicos, pero se descartó por razones técnicas ya que la configuración urbanística de Barcelona es muy diferente de la de otras ciudades que han aplicado este método.

El centro de acogida de animales de compañía

Un grupo de voluntarios del Centre d'Acollida d'Animals de Companyia de Barcelona (CAAC) presentaron una queja a la Síndica de Greuges sobre las condiciones en que se acogen a los animales en el centro, sobre la aplicación de la técnica del sacrificio de forma arbitraria y sobre las represalias que se habían adoptado contra algunos voluntarios que habían planteado abiertamente todas estas cuestiones.

En respuesta a la demanda de la Síndica de Greuges, el Sector de Servicios Urbanos y Medio Ambiente emitió un informe que contradecía las consideraciones de los voluntarios y valoraba las cuestiones expuestas. Sobre la queja de algunas represalias contra los voluntarios, el informe exponía que la actividad del voluntariado está regulada en el Protocolo del Voluntariado del manual de gestión del centro y que el participar como voluntario implica aceptar las normas de funcionamiento de la actividad. En cuatro años únicamente se habían expulsado de forma directa dos personas a causa de reiterados incumplimientos.

En cuanto a la aplicación arbitraria del sacrificio de los animales del centro, los responsables del centro explican que esta es una medida excepcional y que se basa siempre en causas objetivas valoradas por un veterinario clínico y que queda constancia documental de todas las que se han practicado. La legislación no establece unos criterios claros que orienten a los veterinarios en sus decisiones de sacrificar a determinados animales y, por ello, las decisiones se toman con cautela y responsabilidad, teniendo en cuenta las circunstancias del animal afectado, pero también el análisis del riesgo que puede comportar hacia las personas u otros animales. Este hecho es una fuente de tensión con los sectores más sensibles hacia los animales.

Finalmente, el informe del centro considera que el nivel de atención a los animales es digno, ya que las instalaciones se mantienen limpias, se les facilita comida suficiente y agua, se hacen dietas programadas y se garantiza la atención veterinaria diaria. Concretamente, para garantizar la situación higienicosanitaria del centro y de los animales que lo ocupan, la limpieza se realiza dos veces al día y se realizan diversos tratamientos de desinfección, desinsectación y desratización. En cuanto a los condicionantes estructurales del centro, los responsables políticos municipales han manifestado su voluntad de construir un nuevo centro en otro emplazamiento.

Ante las versiones contradictorias entre las quejas formuladas por los interesados y los hechos relatados por el Ayuntamiento, resulta difícil emitir un pronunciamiento respecto de este asunto, ya que se refieren a hechos de difícil constatación por parte de la oficina de la Síndica de Greuges. A pesar de ello, se pidió al área afectada una actuación municipal que fuera lo más transparente posible, con un diálogo fluido. La Síndica de Greuges también recomendó que se agilizaran las gestiones para trasladar el centro a un nuevo emplazamiento que contara con las infraestructuras adecuadas que permitan que los animales estén en las mejores condiciones.

2.2.VÍA PÚBLICA

2.2.1.Circulación y transportes

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución reconoce en su artículo 19 el derecho a desplazarse libremente por el territorio nacional como un derecho fundamental. El derecho del ciudadano que conduce un vehículo está limitado por el derecho a la seguridad física de los ciudadanos peatones y de los conductores y ocupantes de los otros vehículos. Por ello, el ejercicio de este derecho está muy reglamentado, ya que es preciso mantener un equilibrio con los otros bienes jurídicos protegibles, especialmente el medio ambiente, el paisaje urbano o la tranquilidad.

II. Los ciudadanos también tienen derecho a disponer de medios públicos de transporte urbano, en la medida que es una competencia municipal obligatoria, de acuerdo con lo que regula la Ley de Bases del Régimen Local, y además recientemente ha recibido un reconocimiento superior del Estatuto de Autonomía, que establece que los poderes públicos tendrán que promover políticas de transporte y de comunicación basadas en criterios de sostenibilidad, tendrán que fomentar la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y tendrán que garantizar la accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Y, por otro lado, también dice que tendrán que impulsar, de forma prioritaria, las medidas destinadas al incremento de la seguridad vial y la disminución de los accidentes de tráfico, con una incidencia especial en la prevención, educación vial y atención a las víctimas.

III. El marco jurídico de estos derechos está previsto en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, y posteriores modificaciones operadas hasta la Ley Orgánica 15/2007, de reforma del Código Penal), la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, sobre Movilidad, y la Ordenanza Municipal de Barcelona de Circulación de Peatones y Vehículos del 27 de noviembre de 1998 y las sucesivas correcciones y modificaciones. En cuando al transporte adaptado y accesible, hay que tener en cuenta el Real Decreto 1544/2007.

IV. En la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, se dice que las autoridades locales reconocen el derecho de los ciudadanos a tener medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad, tienen que favorecer los transportes públicos accesibles a todas las personas, y tienen que controlar el tráfico automovilístico y garantizar su fluidez, respetando el medio ambiente.

LAS QUEJAS

| Circulación y transportes | Número de quejas |
|----------------------------------|-------------------------|
| Circulación y vehículos | 134 |
| Transportes | 63 |
| Total | 197 |

En el apartado de circulación y transportes la Síndica de Greuges ha recibido 197 quejas.

En total se han resuelto 184 quejas (3 del año 2007 y 181 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 16 expedientes.

2.2.1.1.Circulación

Las quejas sobre circulación están motivadas en gran parte por el desacuerdo con las denuncias por infracciones a las ordenanzas de tráfico, ya sea por el procedimiento aplicado, por la actuación de la Guardia Urbana o por el proceso de notificación. Otros temas son el estacionamiento de motos sobre las aceras, una reserva de estacionamiento para vehículos de la Guardia Urbana, la actitud de los agentes que vigilan el Área Verde, el funcionamiento de los semáforos, las zonas de influencia o limítrofes del Área Verde o la implantación de un Área Azul.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 367/08

Un ciudadano presentó una queja porque fue denunciado por una infracción a la Ordenanza de Circulación en un pasaje donde resultaba imposible acceder con un vehículo. Presentó alegaciones y recurso de alzada, que fueron desestimados.

A causa de la intervención de la Síndica de Greuges, se comprobó que el único acceso al pasaje es tan estrecho que imposibilita la entrada de un vehículo y el Instituto Municipal de Hacienda anuló el expediente sancionador.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La normativa y la actuación municipal

Las quejas presentadas sobre sanciones derivadas de la Ordenanza de Circulación se pueden distribuir en tres grandes apartados: los ciudadanos que cuestionan la denuncia en sí misma por diversas razones, como la señalización defectuosa o un error imputable al agente denunciante; los que consideran que existe un defecto de procedimiento, como la falta de respuesta a las alegaciones o a un recurso presentado, o por prescripción del expediente; y los ciudadanos que denuncian un error en la dirección de notificación o cuestionan el proceso de notificación en sí mismo.

Un año más, en estos casos la Síndica de Greuges constata que, cuando se ha producido un error en la práctica de la notificación o en la tramitación del procedimiento, el Instituto Municipal de Hacienda anula el expediente y, si el importe de la sanción ya ha sido abonado, inicia la devolución de los ingresos indebidos. La misión de la Síndica de Greuges es proteger los derechos de las personas y no es una segunda instancia para los ciudadanos que incumplen la

normativa. Por ello, en estos casos, es decir, cuando se pueden corregir los errores, se limita a pedir la revisión del caso.

Área Verde y Área Azul

Cualquier medida dirigida a potenciar una movilidad sostenible, disminuir el volumen de vehículos en la calle, favorecer el estacionamiento cerca del domicilio, pacificar el tráfico y fomentar la utilización del transporte público, es positiva. En este sentido, viendo la evolución a la baja de las quejas recibidas después de tres años desde su implantación, se puede decir que el Área Verde es un modelo consolidado. Además, a ello se suman las peticiones de vecinos para ampliarla a nuevas zonas. A pesar de ello, subsiste el problema de los ciudadanos que residen en las zonas de influencia y ven disminuidas sus opciones de estacionamiento. Uno de los casos que se han planteado este año es el de los vecinos de la parte alta de la avenida de la Verge de Montserrat.

Parte de las recomendaciones realizadas por la Síndica de Greuges en anteriores informes han sido valoradas y aceptadas. Ahora se prevé que en una nueva fase de implantación se abra la posibilidad de facilitar una tarjeta de residentes a los vecinos de zonas limítrofes. A pesar de ello, este es un problema de difícil solución ya que siempre habrá alguien que se encontrará en una zona limítrofe de influencia. También, y como se sugería en el informe del año 2005, se aplicará una prueba piloto en el barrio de la Barceloneta para que los residentes puedan escoger el sistema de pago: semanal o anual.

2.2.1.2. Transportes

El incremento de quejas en este capítulo respecto del año anterior es debido a las quejas recibidas sobre el servicio Bicing, un servicio de nueva implantación. Los principales motivos de queja han sido el cobro presuntamente indebido de un importe o el bloqueo de la tarjeta de usuario.

Sobre otros transportes públicos, el contenido de las quejas es diverso, pero se repiten las quejas de ciudadanos que consideran improcedente la penalización impuesta por los inspectores del metro y del autobús, y la respuesta a sus reiteradas alegaciones. Sobre el servicio de autobús también ha habido quejas por la frecuencia de paso en algunas zonas de la ciudad. Otros temas han sido el desacuerdo en las condiciones de acceso a la tarjeta rosa de transporte para personas mayores.

Finalmente, entre las quejas referidas al servicio de taxi, hay temas como el precio de las licencias del taxi, la situación de las paradas o los pilones que obstruyen la entrada de los vehículos en determinadas calles de la ciudad.

Transporte adaptado y accesibilidad

El total de quejas que ha recibido la Síndica de Greuges relativas a la accesibilidad en el transporte público regular y en el transporte especial y la vía pública ha sido de 11.

Este año ha habido menos quejas relacionadas con la gestión del servicio público de transporte especial para personas con discapacidades y por los problemas de accesibilidad en las paradas del autobús. También ha habido alguna queja sobre pasos de peatones que todavía no sido adaptados. La mayor parte de las quejas se han resuelto mediante resoluciones directas gracias a la colaboración del Grup de Millora de l'Accessibilitat y del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Este año ha habido una importante disminución de las quejas relativas al servicio de transporte especial, y las quejas se han recibido principalmente durante los dos primeros meses del año. Ha habido un significativo aumento del presupuesto del servicio de transporte especial, y se ha detenido la derivación de personas que solicitaban el servicio especial al transporte regular accesible si se reunían las condiciones establecidas en el Reglamento. A pesar de ello, hay usuarios del transporte especial que siguen manifestando la dificultad de contactar con la centralita que gestiona los viajes, y cuestionan el criterio seguido en la denegación de algún viaje.

A pesar de valorar la mejora del servicio de transporte especial, no se puede demorar el estudio de necesidades con el fin de asegurar un servicio adecuado a las personas que lo necesitan y que no pueden acceder al transporte regular a pesar de su accesibilidad. También es necesaria una campaña de sensibilización hacia la utilización del transporte regular.

Sobre el transporte público de superficie, algunas quejas se fundamentan, por ejemplo, en el hecho de que todavía existen autobuses con rampas de embarque no totalmente accesibles y paradas de autobús con problemas de espacio, lo que dificulta o imposibilita que las personas con movilidad reducida puedan hacer uso del transporte público. En cuanto a la accesibilidad a las estaciones de metro y trenes de cercanías, a pesar de la complejidad de adaptar las antiguas estaciones, se va avanzando en su adaptación, con el objetivo de llegar a la total accesibilidad, objetivo que debería estar cumplido a corto plazo.

Bicing

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 616/08

Un ciudadano presentó una queja porque el servicio Bicing no había atendido sus reclamaciones sobre una penalización. El usuario afectado había comunicado el mal funcionamiento de la estación donde había anclado la bicicleta y había realizado diversas reclamaciones.

A raíz de la intervención de la Síndica de Greuges, el servicio Bicing revisó el expediente e hizo la devolución al usuario. A pesar de ello, la Síndica de Greuges

estimó la queja porque, a pesar de las pruebas aportadas por el ciudadano, la respuesta del servicio había sido precipitada y poco fundamentada.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Los motivos de las quejas sobre el servicio Bicing han sido las penalizaciones o el bloqueo de la tarjeta de usuario de forma presumiblemente indebida. Pero, en el seguimiento de todas estas quejas, el problema principal que se detectaba era la indefensión del ciudadano ante la oficina de atención al cliente de la empresa que gestiona este servicio.

Las quejas mostraban una deficitaria atención al cliente: poca eficacia y eficiencia en la gestión de las reclamaciones, falta de respuesta a las llamadas telefónicas o correos electrónicos, o respuestas estandarizadas. También aparecía la poca coordinación entre los diversos apartados que gestionan el servicio Bicing, lo que provoca informaciones y actuaciones contradictorias que perjudican, finalmente, al ciudadano. Un ejemplo es la respuesta que una ciudadana explicaba que recibió (expediente n.º 623/08) cuando pidió explicaciones de por qué se le había hecho un cargo determinado si se le había comunicado que no había cometido ninguna infracción y que no se le cobraría nada. Afirmaba que, según la persona de atención al cliente con quien habló, ello ocurrió “porque son departamentos diferentes y los que cobran no saben nada de las llamadas que realizan los usuarios para comunicar incidencias”.

Las quejas también ponen de relieve las deficiencias de la red informática, lo que provoca problemas en el registro de entrega de las bicicletas en las estaciones. Cuando la estación no detecta correctamente esta operación se penaliza al usuario económicamente o con el bloqueo de la tarjeta si se acumulan tres supuestas infracciones.

El servicio de mantenimiento de las bicicletas y de las estaciones también ha sido motivo de algunas quejas. Los primeros meses de servicio han hecho evidente que había poco personal para poder tener todo el parque de bicicletas en perfectas condiciones y en cantidad suficiente en las estaciones.

Finalmente, el gran número de usuarios conlleva que las estaciones de la parte baja de la ciudad a menudo se colapsen de bicicletas y, en cambio, faltan bicicletas en las estaciones de la parte alta. En la implantación del servicio, no se pudo ajustar la oferta a la demanda por la insuficiente reposición de bicicletas en las horas y estaciones más concurridas.

En el momento de cerrar este informe, el incremento del número de usuarios y de usos diarios no ha permitido resolver todavía algunos de los problemas que ya aparecían reflejados en las quejas que se recibieron a principios del año 2008.

El problema más importante detectado en todas las quejas recibidas ha sido la lentitud en la resolución de las reclamaciones por parte del servicio de atención al usuario del servicio Bicing. Ello supone un agravio para el ciudadano por la incomodidad de las sucesivas reclamaciones por teléfono o por correo electrónico. Pero, además, en algunos casos, ello supone un tiempo –que

puede llegar a los cinco meses— sin poder utilizar un servicio por el que se ha pagado un abono anual. Cuando no existe una valoración adecuada de las reclamaciones, el afectado tiene que reclamar diversas veces y a diversas instancias para obtener una respuesta.

En la estimación de algunas de estas quejas, la Síndica de Greuges pidió mayor diligencia en la resolución de las reclamaciones, especialmente cuando el usuario tiene bloqueado el acceso al servicio. También pidió que se atendieran correctamente las alegaciones de los usuarios penalizados cuando no estaban conformes con las cantidades cobradas. La intervención de la Síndica de Greuges facilitó que desde el servicio se revisaran algunos expedientes para resolver la situación o para dar una respuesta más motivada al cliente.

Al mismo tiempo, la Síndica de Greuges sugirió también que se estudiara una fórmula para compensar el tiempo transcurrido sin poder utilizar el servicio por causas no atribuibles al usuario, por ejemplo, con la bonificación de futuros usos con importes proporcionales a los inconvenientes causados.

Otro problema que aparece en las quejas es cuando el usuario no tiene pruebas para poder defenderse o para recorrer contra una penalización impuesta por el servicio. En este aspecto, es relevante la recomendación que formuló la Síndica de Greuges en las decisiones sobre el servicio Bicing de ofrecer a los usuarios un comprobante del uso realizado en el momento de anclar la bicicleta. Un comprobante del servicio realizado evitaría muchas de las situaciones en las que el ciudadano no tiene forma de argumentar sus alegaciones ante una penalización incorrecta.

Ante las constataciones recogidas en estas quejas, la Síndica de Greuges pidió al regidor responsable que la informara del plan de mejoras previsto para resolver los problemas que han ido apareciendo en el servicio desde sus inicios. Además de todo ello, y tal como aprobó el Plenario Municipal, a principios del año 2009 hay que concluir una auditoría a la empresa que gestiona el servicio Bicing.

A finales del 2008 se anunciaron dos nuevas funcionalidades del servicio Bicing que pueden ayudar a evitar los motivos de queja que durante el año han llegado a la Síndica de Greuges. Estas son la implantación del recibo electrónico consultable por Internet y la posibilidad de consultar en el lector de la estación el anclaje correcto de la bicicleta. Ello evitaría las quejas y la sensación de indefensión que tienen los usuarios que no pueden demostrar ni comprobar en caso de duda la finalización correcta del servicio.

Al margen de los temas relativos a la eficacia del servicio, la expansión del servicio Bicing ha comportado también un salto cualitativo en el incremento de la circulación de bicicletas por las aceras y las calles de la ciudad, lo que se suma a los ciclistas que utilizan un vehículo privado. La expansión del uso de la bicicleta en la ciudad sigue siendo una realidad creciente con partidarios y detractores. En este sentido, la ordenanza que afecta a la circulación de bicicletas intenta ordenar su circulación y la convivencia entre peatones y ciclistas. Para avanzar en esta dirección, es necesaria una actitud cívica de los ciclistas, que tienen que respetar los derechos de los peatones y las normas que afectan a los cruces y los semáforos, al igual que tienen que hacerlo los

peatones. La situación óptima sería conseguir que los ciclistas no tuvieran que compartir las aceras con los peatones, ya que este es el espacio propio de las personas que van a pie y su entorno queda perturbado por la presencia de las bicicletas. Pero, como ya se ha advertido en otros informes de la Síndica de Greuges, para ello es necesaria una red de carril bici lo suficientemente amplia y segura para los ciclistas que dé respuesta a la demanda real.

Metro y autobús

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 674/08

Una ciudadana presentó una queja porque sus alegaciones a una denuncia por viajar sin billete no habían sido atendidas. En un control a los usuarios del metro, un inspector pasó por la canceladora la T-10 que ella llevaba como título de transporte y le dijo que la tarjeta no estaba validada para aquel viaje. La afectada aseguró que había validado la tarjeta y mostró al inspector la tarjeta donde constaban impresos el día y la hora de validación correcta. El inspector se negó a comprobarlo y le comunicó que si no pagaba la multa en aquel momento estaba obligado a ponerle una denuncia por los hechos. Al recibir la denuncia, la afectada presentó en dos ocasiones alegaciones por su desacuerdo con la denuncia, a las que adjuntó la tarjeta con la validación de aquel día impresa. Ambas alegaciones se desestimaron y la ciudadana abonó el importe de 40 euros antes de finalizar el plazo establecido. Después de presentar la queja a la Síndica de Greuges, recibió la estimación de sus alegaciones y el resarcimiento del importe pagado.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque, a pesar de que TMB aceptó las alegaciones y archivó el expediente, hubo una falta de diligencia en la atención al usuario por parte del inspector en el momento de los hechos y en la consideración de las alegaciones presentadas por la ciudadanía. Se recomendó que se velara para que la actuación de todos los inspectores sea una actuación profesional y que las alegaciones que el ciudadano presenta se estudien detenidamente y con profundidad desde el primer momento.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Este año hay que destacar las quejas en las que no son atendidas las primeras alegaciones que presentan los ciudadanos a las sanciones por viajar sin título de transporte convenientemente validado porque provocan una situación de indefensión ante la autoridad. Un control más riguroso sobre el uso adecuado del título de transporte es positivo. Pero en las quejas tratadas se ha puesto de manifiesto que en algún caso el inspector no ha actuado con la suficiente profesionalidad y que ha recurrido a la denuncia sin escuchar y comprobar los argumentos de los usuarios.

Pero sobre todo las quejas que han llegado a la Síndica de Greuges han estado originadas por la falta de respuesta motivada a las reclamaciones, que han sido contestadas sin que se haya hecho un estudio detallado y con detenimiento de las pruebas o argumentos aportados. En muchos casos, la

intervención de la Síndica de Greuges ha promovido esta segunda lectura del expediente y la toma en consideración de nuevas pruebas, lo que ha supuesto a veces que el expediente se archivara sin penalización.

En el informe del año pasado, la Síndica de Greuges ya hacía algunas aportaciones sobre el sistema de tarifas de los transportes públicos de Barcelona. En concreto, sobre las tarifas sociales para personas mayores y la gratuidad de los menores.

Este año se han recibido nuevas quejas sobre la tarjeta rosa y los trámites para acceder a la gratuidad de los mayores de 65 años. En el informe anterior, ya se recomendaba la necesidad de unificar las condiciones de acceso a los carnets que el Ayuntamiento (tarjeta rosa) y la Generalitat (carnet de pensionista) ofrecen a los ciudadanos mayores de 60 o 65 años. Las condiciones de acceso a las mismas bonificaciones son más amplias para el carnet de pensionista, que solamente establece el límite de edad mientras que para la tarjeta rosa se pide también no superar un determinado nivel de renta. Es preciso insistir en esta recomendación para unificar los descuentos o bonificaciones relativos al transporte público del área metropolitana a que tienen acceso las personas mayores; así mismo, es preciso que el Ayuntamiento lo plantee al organismo competente. No es razonable que por utilizar el mismo servicio se obtengan bonificaciones diferentes según el operador al que se pidan.

En el informe de la Síndica de Greuges del año pasado, se recomendaba también implantar la gratuidad del transporte para la población escolar, una propuesta que también ha sido formulada por diversos sectores sociales. La gratuidad que se ha establecido en otras ciudades de Cataluña para menores, o los importantes descuentos para los escolares, ha hecho más evidente el agravio comparativo en esta tarificación. El Plenario del Ayuntamiento aprobó el 31 de octubre de 2007 una resolución favorable a la gratuidad de los menores. El 6 de noviembre del 2008 la Entidad Metropolitana del Transporte aprobó la creación de un abono de transporte para los niños de 4 a 12 años con una tarifa anual reducida.

RECOMENDACIONES

- Actuar con más rapidez y agilidad en la revisión de los expedientes de los usuarios del servicio Bicing, especialmente cuando el usuario tiene bloqueado el acceso al servicio, y atender correctamente a las alegaciones de los usuarios penalizados.
- Estudiar una fórmula que compense el tiempo transcurrido sin poder utilizar el servicio Bicing por causas no atribuibles al usuario.
- Velar para que todos los inspectores de TMB actúen con la máxima profesionalidad y valoren las argumentaciones que formulan los viajeros.

- Estudiar con detenimiento las alegaciones que los usuarios que han sido denunciados por viajar sin billete presenten a TMB, y no formular respuestas automáticas sin analizarlas.
- Realizar el estudio técnico de necesidades del servicio de transporte especial para personas con discapacidades.

2.2.2.Seguridad ciudadana

EL MARCO NORMATIVO

I. La libertad del ciudadano es un valor superior de nuestro ordenamiento constitucional. Todas las personas tienen derecho a disfrutar de esta libertad personal y a tener la seguridad de que no le será restringida arbitrariamente, y también todas las personas tienen derecho a disfrutar de la seguridad personal en su persona y en sus bienes. A la fuerza pública y a los cuerpos de seguridad les corresponde proteger una parte importante de estos derechos. La Constitución establece que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

II. El Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la Constitución, regula los derechos de las personas y dispone que todos los seres tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de cualquier forma de discriminación.

III. El marco jurídico de la seguridad ciudadana está determinado por las siguientes leyes:

- Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley 16/1991, de las Policías Locales de Cataluña.
- Ley 4/2003, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.

IV. La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, prevé el desarrollo de cuerpos de policía de proximidad altamente cualificados, con misiones “de agentes de seguridad y convivencia”. Estos agentes aplican políticas preventivas contra los delitos y actúan como una policía de educación cívica.

LAS QUEJAS

| Seguridad ciudadana | Número de quejas |
|---------------------|------------------|
| Guardia Urbana | 34 |
| Total | 34 |

En el apartado de seguridad ciudadana la Síndica de Greuges ha recibido 34 quejas.

En total se han resuelto 32 quejas (1 del año 2007 y 31 del año 2008). Quedan por resolver 3 expedientes del año 2008 y 1 del año 2007.

Algunas de las quejas presentadas las han formulado personas que han sido denunciadas por la Guardia Urbana por haber vulnerado la Ordenanza del Civismo, sea por consumir alcohol, por realizar actuaciones musicales o por orinar en la calle, y también por daños en el mobiliario urbano o la perturbación del espacio público. También hay una queja de los padres de un menor denunciado que aseguraban que su hijo no era responsable de los hechos imputados.

Así mismo, la Síndica de Greuges ha recibido quejas por la falta de actuación de la Guardia Urbana cuando se denuncian molestias por ruido producidas en domicilios particulares (por tener el televisor o la música demasiado fuerte, por la celebración de fiestas, etc.). Un año más, se repiten quejas por la presunta actuación incorrecta de los agentes en materia de tráfico. Como novedades, respecto de los años anteriores, la Síndica de Greuges ha recibido una queja relativa al registro que lleva la Guardia Urbana cuando un ciudadano es conducido a la caserna, y otra sobre la protección de datos de los presuntos infractores.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 763/08

El 9 de octubre de 2008 una ciudadana presentó una queja porque la Guardia Urbana no le había enviado la copia del acta que había solicitado. Un vecino había taponado los conductos de un aparato de aire acondicionado y la afectada había avisado a la Guardia Urbana. Los agentes se desplazaron al lugar de los hechos. Los días 7 de agosto y 1 de septiembre de 2008, la afectada pidió al Ayuntamiento copia del acta de la intervención de la patrulla, y al no recibir respuesta presentó una queja a la Síndica de Greuges un mes después, dado que necesitaba el acta para el 28 de octubre de 2008, día en que se celebraba un juicio de faltas al que estaba citada. A raíz de la intervención de la Síndica de Greuges, se le entregó el documento. A pesar de valorar la rapidez y profesionalidad del inspector de la Guardia Urbana del Distrito por resolver el problema antes de la celebración del juicio, la Síndica de Greuges estimó la queja porque el Ayuntamiento debería haber dado respuesta a la primera instancia de la interesada.

Expediente n.º 64/08

Un ciudadano presentó una queja en que manifestaba su desacuerdo con el trato que había recibido de la Guardia Urbana. A raíz de un presunto delito contra la salud pública, la Guardia Urbana lo detuvo junto con otras personas y lo condujo a una comisaría. Antes de salir de la caserna firmó un documento que no leyó y del que no le dieron copia. Al día siguiente de la detención, el afectado volvió a la comisaría para pedir una copia de la hoja que había firmado y, según expone, la Guardia Urbana no lo dejó entrar. Un día más tarde, volvió a la comisaría acompañado de su madre y el agente que los atendió les dijo que no había constancia de su detención y que para recibir más información tenían que pedirla a la Oficina de Información y Trámite (OTI) de la Guardia Urbana. El informe de la OTI manifestaba que lo que había firmado el

joven era el libro de registro, y que, después de practicadas las diligencias, el joven había salido de la caserna sin cargos.

La Síndica de Greuges recibió el informe municipal con idéntico contenido del que había recibido el ciudadano y decidió desestimar la queja porque la detención del joven constaba en el libro de registro y, por lo tanto, sí había constancia de que el joven había estado en la caserna. De todas formas, recomendó a la Guardia Urbana que siempre informe adecuadamente a la ciudadanía con el fin de evitar que las personas tengan que desplazarse varias veces a las dependencias para obtener una información correcta. Dado que de las diligencias practicadas por la policía el joven salió sin cargos, la Síndica de Greuges también pidió a la Guardia Urbana que informara si los datos personales del afectado y el motivo de la detención figuran en otros archivos o registros policiales, aparte del libro de registro.

Expediente n.º 183/08

La queja es de un ciudadano que consideraba que la Guardia Urbana lo había denunciado inadecuadamente por circular con las luces inapropiadas.

La respuesta municipal a la Síndica de Greuges explicaba que en un primer momento el agente de la Guardia Urbana no había pensado denunciar al ciudadano pero dada su reacción de protesta lo denunció.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque, con independencia del origen de la infracción, dicha afirmación contraviene el principio de seguridad jurídica. La denuncia a un ciudadano sólo puede estar justificada si ha habido una infracción del ordenamiento jurídico y no por la actitud de desacuerdo del ciudadano, que, en el caso de que no fuera la adecuada hacia los agentes de la Guardia Urbana, sería un motivo diferente de denuncia. Solamente se puede denunciar y sancionar lo que está tipificado.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Un año más, el motivo de queja de algunos ciudadanos denunciados por la Guardia Urbana en materia de tránsito es el desacuerdo con las versiones de los agentes sobre las infracciones. En materia de tránsito, hay que tener presente las consecuencias que pueden tener para los ciudadanos las sanciones que comporten la pérdida de puntos. Pero la presunción de veracidad de la versión de los agentes de la autoridad prevale siempre y cuando no existan pruebas en contra o motivos razonables que la pongan en duda.

Sobre las quejas directas sobre la actuación de la Guardia Urbana, hay que destacar también la cuestión relatada en el expediente 64/08. Entre las funciones que tiene atribuidas la policía está la de velar por el cumplimiento de las leyes, por la seguridad de las personas y para prevenir los actos delictivos (de acuerdo con el contenido de la Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad). Tanto si se trata de presuntos autores, coautores, colaboradores o sospechosos, los agentes están legitimados para trasladar a estas personas a la comisaría. En este caso, pues, no se puede cuestionar la detención y posterior identificación del interesado, sino el trato que tiene que dar la policía, que tiene que ser muy correcto, teniendo en cuenta la presunción de inocencia.

La información que piden los afectados tiene que ser, en todo caso, diligente y completa.

A partir del momento en que una persona es detenida y trasladada a la caserna de la policía, la Guardia Urbana necesariamente tiene que abrir diligencias para identificar al detenido y comunicarle los motivos de la detención. Las casernas o comisarías han de tener un libro de registro de los detenidos. En el caso descrito, el incluir al interesado en el libro de registro es ajustado a derecho, de acuerdo con lo que regula el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En cuanto al derecho a una buena información, el artículo 35 de la Ley del Procedimiento Administrativo regula los derechos de los ciudadanos y establece el derecho a obtener información y orientación, y a ser tratados con respeto por las autoridades y los funcionarios. Uno de los elementos que muestran la consolidación de un Estado de derecho es el trato que la policía da a los ciudadanos. El ciudadano tiene que estar convencido de que la policía está a su servicio y, por este motivo, el trato de los agentes debe ser escrupulosamente correcto en todo momento.

Un motivo significativo de las quejas es la actuación de la Guardia Urbana cuando se pide su intervención por las molestias por el ruido o bullicio en domicilios privados. Las quejas son porque, después de denunciar los hechos a través del 092, algunas veces la Guardia Urbana no puede llevar a cabo la intervención porque tiene que atender incidencias más importantes.

Cuando se realiza una llamada al 092, el procedimiento de actuación del servicio municipal es atender la petición y tomar nota de ella, pero la decisión de enviar la patrulla corresponde a los mandos de la Guardia Urbana. Para valorar la necesidad de intervención se tiene en cuenta la importancia de la llamada y la reiteración de llamadas realizadas por la misma persona o por otras. Pasado un tiempo sin que se haya podido asignar una patrulla, si existen otras acciones que se consideran más prioritarias, la Guardia Urbana anula la incidencia.

La anulación de las incidencias que son motivo de queja a la Síndica de Greuges, como el ruido o el riego de las plantas durante la noche, a pesar de que son importantes, tiene que ser ponderada en el conjunto de actuaciones de la Guardia Urbana. Es evidente que en sus intervenciones la Guardia Urbana tiene que establecer prioridades de actuación y dar preferencia a las situaciones en las que la vida o la seguridad de las personas está en peligro.

También hay que valorar adecuadamente si las molestias por ruido dentro del domicilio, sobre todo cuando son puntuales, han de comportar necesariamente la intervención de la Guardia Urbana, ya que se trata de conflictos menores. Sin embargo, la Administración municipal dispone también de otros mecanismos para prevenirlos. Todos los distritos tienen una secretaría técnica de prevención (actualmente en proceso de reestructuración) para afrontar problemas de relaciones de vecindad mediante la mediación, de esta forma se intentan resolver situaciones conflictivas. Este recurso lo pueden activar diversos servicios municipales (Guardia Urbana, inspección, servicios sociales), cuando detectan que el problema planteado es susceptible de mediación.

En otras quejas recibidas por la Síndica de Greuges se plantea también el mismo problema de la no intervención de la Guardia Urbana en la vía pública, cuando es llamada por ruidos, bullicio o falta de civismo, ante la imposibilidad de dar respuesta a todas las demandas.

Seguridad y convivencia

En el mes de enero del año 2006 entró en vigor la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona. La disposición final segunda de la Ordenanza establece que habrá una revisión de esta: “cada dos años se procederá a realizar una revisión y actualización de las conductas y previsiones contenidas en esta Ordenanza por si fuera necesario incorporar alguna nueva conducta o previsión adicional, o modificar o suprimir alguna de las existentes”. También se establecía en la disposición final tercera que “con el fin de facilitar su comprensión y aplicación, en el plazo de un año [a contar desde finales del año 2005], se procederá a elaborar una Ordenanza refundida entre la del Civismo y la del Uso de las Vías y Espacios Públicos de Barcelona”. Y, también, la disposición final sexta recoge que “el Ayuntamiento recogerá, en una Carta, los derechos y deberes de los ciudadanos y los dará a conocer al conjunto de la ciudadanía y a las personas que se encuentran en Barcelona”.

Más allá de la actuación de la Guardia Urbana en este ámbito, sería necesario que se desarrollaran estas iniciativas previstas en la Ordenanza, que hasta el momento no se han puesto en marcha. La Síndica de Greuges sólo tiene constancia de que se ha iniciado un proceso de redacción de una Carta de Derechos y Deberes, que todavía no ha finalizado su proceso.

Estas propuestas son relevantes ya que el Ayuntamiento tiene la potestad de intervenir sobre el uso adecuado de la calle y de los espacios públicos y, por lo tanto, puede tomar las medidas adecuadas para que los ciudadanos puedan disfrutar de un espacio público de calidad. El espacio público no es monopolio de nadie y, por lo tanto, nadie puede adueñarse de él: es preciso encontrar el equilibrio entre el derecho de las personas a pasear y a andar tranquilamente y el derecho de los demás de disponer de espacio públicos para realizar actividades de ocio.

En general, se ha producido un cambio de costumbres sociales y hay más tolerancia en lo que está permitido en el espacio público. Pero ello no ha de implicar que se renuncie a disponer de unas mínimas normas de comportamiento y urbanidad y hay que incidir en la necesidad de respetar los deberes para que todo el mundo pueda disfrutar de sus derechos. La convivencia se basa en el respeto hacia los demás y ello sólo es posible con la implicación de toda la ciudadanía.

Finalmente, en el informe del año pasado, la Síndica de Greuges valoraba positivamente la creación de un Comité de Ética de la Policía de Cataluña. Este comité ha elaborado una propuesta de redacción del futuro Código de Ética y se prevé que entrará en vigor en el año 2009. Este Código tiene que

representar un avance en las buenas prácticas policiales y tiene que convertirse en un referente para la actuación de la policía.

RECOMENDACIÓN

- Desarrollar las disposiciones de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, que hacen referencia a la revisión bianual, a la elaboración de una Ordenanza refundida entre la del Civismo y la del Uso de las Vías y Espacios Públicos de Barcelona, y a la redacción y difusión de una Carta sobre los derechos y deberes de los ciudadanos de Barcelona.

2.2.3. Mantenimiento y uso del espacio público

EL MARCO NORMATIVO

I. Los derechos constitucionales a la libertad de circulación por el territorio y al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona conllevan derechos y deberes relativos al uso de este espacio colectivo como pertenencia de los ciudadanos, y son premisa del bienestar ambiental al que todo ciudadano tiene derecho.

II. Según el Estatuto de Autonomía, el Ayuntamiento, en la medida que es poder público, tiene que velar por la convivencia social, y también por el desarrollo sostenible.

III. El marco jurídico de las materias tratadas en este capítulo es muy amplio, pero hay que tener presente especialmente la Ley 16/2002, de Prevención y Control de la Contaminación, la Ley 9/2006, de Evaluación de Efectos en el Medio Ambiente, la Ley 16/2002, de Protección contra la Contaminación Acústica, y la Ley 9/2008, de Residuos. Y, por otro lado, en función de las diferentes materias que integran los diversos capítulos de la Ordenanza de Medidas para la Convivencia, constituyen el marco jurídico las leyes habilitadoras de cada área competencial.

IV. En la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad se dice que la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, y que estos tienen derecho a encontrar en él las condiciones para su realización política, social y ecológica, lo que comporta asumir también deberes de solidaridad. También dice que las autoridades municipales tienen que fomentar, con todos los medios de

que disponen, el respeto de la dignidad de todas las personas y la calidad de vida de sus habitantes.

LAS QUEJAS

| Mantenimiento y uso del espacio público | Número de quejas |
|--|-------------------------|
| Mantenimiento | 9 |
| Uso del espacio público | 17 |
| Total | 26 |

En el apartado de mantenimiento y uso del espacio público la Síndica de Greuges ha recibido 26 quejas.

En total se han resuelto 27 quejas (4 del año 2007 y 23 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 3 expedientes.

2.2.3.1. Mantenimiento

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 848/08

Una ciudadana, en representación de un colectivo de personas mayores afectadas, presentó una queja sobre el peligro que suponía el deficiente estado del pavimento de una acera y la falta de iluminación, que ya había originado más de una caída. El Ayuntamiento no había dado respuesta a la petición que la ciudadana había presentado mediante el formulario de incidencias de la web municipal, ni había realizado las reparaciones solicitadas.

En la respuesta que recibió la Síndica de Greuges del servicio de mantenimiento del Distrito y del Sector de Medio Ambiente se afirmaba que, en las inspecciones realizadas en atención a la petición de la ciudadana, no se había detectado ninguna deficiencia ni de pavimentación ni de iluminación. Una asesora de la oficina de la Síndica de Greuges visitó la zona objeto de la queja y comprobó la existencia de las deficiencias expuestas; por ello, la Síndica de Greuges insistió a los servicios municipales para que realizaran una nueva inspección. En esta segunda inspección se reconocieron las deficiencias y posteriormente se realizaron las reparaciones oportunas.

Aunque el problema se haya resuelto favorablemente, la Síndica de Greuges estimó la queja al constatar el funcionamiento incorrecto de la gestión de la reclamación, ya que los servicios afectados no tenían constancia de la petición expresada por la ciudadana,

y por la consiguiente falta de eficacia inicial, que quedó resuelta por el seguimiento realizado desde la Sindicatura.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El Ayuntamiento tiene atribuciones plenas en el mantenimiento de la vía pública. Este tema, pero, no es motivo habitual de queja a la Síndica de Greuges porque el ciudadano dispone de otros canales para comunicar incidencias y reclamaciones y la Sindicatura sólo tiene que intervenir si estos no resultan eficaces. Los motivos de queja aparecen cuando estos servicios de control y seguimiento de incidencias no dan la respuesta que resuelva el problema. Pero sobre todo ha habido quejas por las respuestas automatizadas que no dan una respuesta concreta a la petición o reclamación del ciudadano. Este problema, que también afecta a las denuncias por falta de mantenimiento, es tratado ampliamente en el punto 2.3.1 sobre comunicación entre la Administración y los ciudadanos.

Dentro de los otros aspectos que son motivo de queja por el mantenimiento de la vía pública, este año hay dos quejas relevantes.

La primera hace referencia a una reclamación por responsabilidad patrimonial (expediente n.º 712/08). Si un ciudadano sufre daños en la vía pública a causa de un deficiente mantenimiento, este puede presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial para obtener una indemnización de los perjuicios causados por el funcionamiento del servicio público. Si se puede acreditar el hecho causante, la relación de causa-efecto, y la lesión sufrida es cuantificable, el Ayuntamiento debería estimar la reclamación para compensar económicamente el daño.

En este caso, la queja era de un ciudadano al que el Ayuntamiento había desestimado una reclamación de responsabilidad patrimonial para reparar los daños que había sufrido al caer en un alcorque en la acera de una calle. La reclamación fue desestimada con la argumentación de que los alcorques estaban ubicados en una acera que permitía el correcto paso de los peatones, sin valorar si se ajustaba a la normativa.

El expediente descrito pone en evidencia que la Administración no siempre cumple las normas que dicta. El incidente del ciudadano que cayó en un alcorque se produjo en una calle con aceras de 2,10 metros, donde el espacio libre que quedaba entre el plano de fachada de los inmuebles de la calle y los alcorques de los árboles para que los peatones pudieran transitar era de 1,05 metros. Esta distribución se contradice con el Decreto de Alcaldía del año 1991, en el que se aprueba la instrucción sobre la instalación de elementos urbanos en el espacio público. La instrucción hace referencia a la instalación de elementos urbanos de señalización de tráfico (semáforos y señales), de alumbrado, de protección (barandillas y pilones), de mobiliario urbano (bancos, jardineras, fuentes, juegos infantiles) y también a los elementos comunes de urbanización, como son los bordillos, los vados, los alcorques y las rejillas de los imbornales. En este sentido, la instrucción establece que “en las aceras de 1,40 metros hasta 5 metros de ancho, se podrá autorizar la instalación de elementos

urbanos de forma que permitan un paso libre no inferior a 1,40 metros ni a la mitad del ancho de la acera”.

En este caso, la calle se reurbanizó unos años más tarde de la aprobación de la instrucción (adecuándola al Código de Accesibilidad de Cataluña) y las obras se realizaron sin respetar la normativa dictada por el propio Ayuntamiento. En cambio, en la reclamación patrimonial el denunciante acreditó documentalmente el daño, la asistencia de la ambulancia al lugar de los hechos y la relación causa-efecto.

Por ello, la Síndica de Greuges sugirió al interesado que interpusiera recurso de alzada en el que hiciera constar la contradicción entre la desestimación del recurso y la norma establecida, con el compromiso de intervenir en la defensa de los derechos del ciudadano en el caso que el escrito fuera nuevamente desestimado.

Pero lo que resulta más paradójico de este caso no es que se desestimara la reclamación patrimonial ya que –como se ha comentado en otros informes en el apartado de procedimiento administrativo– existe un gran porcentaje de resoluciones desestimatorias que dicta la Administración. Lo que es más relevante es que se hubiera desestimado una reclamación con una argumentación puramente subjetiva, que no estaba fundamentada en ninguna norma legal, en lugar de reconocer que la urbanización de la calle no se ajustaba a la normativa municipal o bien modificar la normativa si realmente se considera excesivamente rigurosa.

Una segunda queja significativa (expediente n.º 647/08) es la de un ciclista que circulando por la calzada de la rambla de Catalunya sufrió un accidente porque la rueda de la bicicleta quedó atrapada en la reja de un imbornal. En el estudio de la queja se comprobó que el Código de Accesibilidad de Cataluña establece que las rejillas de los imbornales tienen que tener la disposición del enrejado de forma que las personas que utilizan bastón o silla de ruedas no puedan tropezar.

Las rejillas que se instalan actualmente no presentan los problemas que generaban las que se colocaban anteriormente porque el enrejado no tiene un trazado recto sino sinuoso y las barras metálicas que forman las rejillas no transcurren paralelamente al sentido de la marcha de los vehículos. En la respuesta municipal que recibió la Síndica de Greuges se informó de que se colocan los nuevos modelos de rejilla a medida que se van rompiendo los anteriores o cuando estos presentan algún problema. Esta sustitución se tiene especialmente presente en los carriles bici que se van implantando en la ciudad y se substituyen las rejillas que puedan resultar peligrosas para los ciclistas para evitar que se puedan atascar las ruedas. Pero, en este caso, la respuesta consideraba que dado que el accidente había ocurrido en una vía donde no hay carril bici, no procedía sustituir la rejilla.

Hay que tener en cuenta que la normativa que regula la circulación de bicicletas prevé que estas puedan circular tanto por los carriles bici como por las calzadas ordinarias, y también que la bicicleta se ha convertido en un medio de transporte habitual en todas las calles. Además, en este caso concreto, en la rambla de Catalunya en la actualidad está prohibido circular en bicicleta por el paseo central, el tráfico en las calzadas laterales es pacífico y resulta

fácilmente compatible la circulación conjunta de vehículos y bicicletas. Por ello, la Síndica de Greuges estimó la queja y recomendó la previsión de sustitución de las rejas antiguas de los imbornales, aunque estuvieran colocadas en vías donde no hay carriles bici, por el peligro que suponen para los ciclistas.

RECOMENDACIONES

- Dar prioridad a las obras de adecuación y mantenimiento de la vía pública cuando esté cuestionada la seguridad o accesibilidad, especialmente por lo que se refiere a los alcorques y los peligros para los ciclistas.
- Dar una respuesta clara y asegurar la intervención adecuada en las peticiones y denuncias sobre mantenimiento que los ciudadanos dirigen al Ayuntamiento.

2.2.3.2. Uso del espacio público

Los motivos de queja sobre el uso del espacio público se pueden agrupar en cuatro ámbitos: el mal uso del espacio, las licencias de ferias, quioscos, veladores o mudanzas, actuaciones y fiestas y la aplicación de la Ordenanza de Convivencia.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El Ayuntamiento tiene plenas competencias sobre la ordenación del espacio público y las normas sobre su ocupación. Por ello, la Administración local dicta disposiciones, instrucciones, ordenanzas, decretos, medidas de gobierno y planes de usos para regular el uso de la vía pública. Pero el dictado de normas, aunque es necesario para poder ejercer la autoridad administrativa, a veces no tiene los efectos deseados.

Uso privativo de la vía pública

Aparte del uso cotidiano que los ciudadanos hacen del espacio público, la normativa vigente prevé que, en determinadas ocasiones, se pueda hacer un uso privativo que afecta restrictivamente a los otros usos y que supone un aprovechamiento que va más allá de los usos definidos como generales. Un ejemplo de esta utilización privativa son las ferias.

Como se describe en el informe anual del año pasado, la Síndica de Greuges estudió la queja presentada por una asociación de artesanos sobre la falta de concurrencia en la concesión de las licencias de ocupación de la vía pública del Portal de l'Àngel. La Síndica de Greuges estimó la queja por considerar que la continuidad histórica de las paradas que obtenían la licencia constituía en la práctica un derecho preferente que impedía el acceso a nuevas entidades y que el otorgamiento de licencias colectivas no permitía tener el control de la ocupación individual de cada tenderete. Ello impedía también un control cuando se denunciaban usos irregulares de la licencia. Por ello, la Síndica de

Greuges recomendó que se aplicara un procedimiento que garantizara los principios de objetividad, publicidad y concurrencia en el otorgamiento de licencias para los comerciantes y artesano en todas las ferias que hacen uso de la vía pública.

Sobre este caso, en el mes de julio del año 2008 el Distrito de Ciutat Vella convocó un concurso de otorgamiento de licencias para actividades de venta no sedentaria para poner fin a las irregularidades detectadas. La regulación establece las condiciones para las licencias, de las entidades promotoras y sus miembros, y el control que el Ayuntamiento ejercerá para velar por su cumplimiento. En las bases reguladoras se concreta la documentación que hay que presentar y los criterios de valoración internos que regirán la adjudicación del espacio.

La Síndica de Greuges también solicitaba que sería deseable que la gestión de las ferias fuera mínimamente homogénea en todos los emplazamientos de los distritos para que el componente de discrecionalidad no tuviera un peso excesivo en el otorgamiento de las licencias. Para mejorar la transparencia en la gestión municipal, sería coherente solicitar la aplicación de este criterio en el proceso de otorgamiento de licencias en toda la ciudad, sin desestimar los aspectos de singularidad que cada feria pueda comportar.

Este año, esta supuesta discrecionalidad también ha sido motivo de queja de un artesano al que la Guardia Urbana impedía elaborar y vender sus creaciones en el Parc Güell (expediente n.º 463/08). El denunciante alegaba su pretensión de disponer de una licencia como la que tenía un colectivo de músicos y pintores, contra los que supuestamente la Guardia Urbana no intervenía.

Después de valorar la queja, la Síndica de Greuges solicitó a la concejalía correspondiente la garantía de los mismos derechos para todos los ciudadanos y el cumplimiento de los principios expresados anteriormente de objetividad, publicidad y concurrencia. En la respuesta obtenida se afirmaba que en el año 2008 no se habían renovado las licencias a los artistas en la espera de que a finales de año se aprobara el Plan Director del Parc Güell, que preverá la ordenación de los usos y las licencias de ocupación del parque. Por lo tanto, toda actividad que implicara la venta ambulante estaba prohibida y se afirmaba que tanto la policía autonómica como la local aplicaban el mismo trato a todos los vendedores.

Actividades en la vía pública

Como también queda reflejado en otros apartados del informe, la realización de actividades en la vía pública genera conflictos. Dos ejemplos en los que no siempre es fácil hacer compatibles el derecho al descanso y el derecho al ocio son las fiestas mayores y las zonas donde se concentra el ocio nocturno.

Algunas de las personas que presentan su queja esperan que la Síndica de Greuges intervenga para que estas actividades lúdicas finalicen mucho antes de lo que está previsto. Si bien es necesario que existan unas normas de regulación de las actividades de las fiestas, normas que deberían tener el

máximo consenso de las partes, también hay que aceptar la pervivencia de las tradiciones, como las fiestas de barrio u otras actividades lúdicas nocturnas en la calle.

En el informe del año 2007, la Síndica de Greuges sugería que, en los casos en que las fiestas y actividades que se realizan en la calle fueran motivo de queja de los vecinos, el Ayuntamiento hiciera una valoración ponderada de las solicitudes de celebración de actividades para evitar la excesiva concentración en determinados espacios. Al mismo tiempo, también pedía que, en estos casos, se incrementara la tarea de inspección y control en el cumplimiento de las limitaciones horarias y de contaminación acústica de los espacios de ocio. En este sentido, la propuesta de modificación de la Ordenanza del Medio Ambiente, con relación a la contaminación acústica, es mucho más concreta que la que está vigente hoy en día. La propuesta prevé que las actividades tendrán que disponer de una autorización municipal expresa y que esta indicará las condiciones que hay que cumplir para minimizar la posible incidencia de los ruidos en la vía pública. Así mismo, si se utilizan equipos de amplificación de sonido, estos deberán tener un limitador registrador acústico que asegure que se cumplen los niveles máximos establecidos en función de la distancia del emplazamiento a las viviendas más cercanas, obligación que hasta ahora sólo se refería a los locales cerrados. Por lo tanto, se espera que la indefinición actual sobre el ruido de las actividades en la vía pública quedará corregida con la nueva normativa en curso de aprobación.

2.3.ADMINISTRACIÓN GENERAL

2.3.1. Comunicación entre la Administración y los ciudadanos

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución Española establece el derecho a poder comunicar o recibir libremente información veraz (art. 20). La Carta Magna da también rango constitucional al derecho a la información con la norma del artículo 105 relativa a: a) La audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; y b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y a los registros administrativos.

Con relación al derecho de participación, además de la referencia a los partidos políticos, hay que tener en cuenta, de entrada, el artículo 9 cuando dice que corresponde a los poderes públicos el facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; el mismo artículo 105 mencionado y el artículo 128 dicen que la ley tiene que establecer las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general, y todo ello sin olvidar el especial énfasis que se pone en la participación de la juventud (art. 48).

II. Dentro del bloque constitucional, hay que hacer mención del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) del 2006, en el que se encuentran diversas normas sobre la información en el sí de la empresa, el acceso a la información medioambiental, la información veraz, objetiva, neutral y respetuosa del pluralismo político en las campañas institucionales, la garantía del derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz, y también el derecho de que la Administración haga pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión.

El EAC también toma en consideración el derecho a la participación, y aporta especialmente:

- el derecho de las organizaciones del tercer sector social a cumplir sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales;
- la participación de los inmigrantes en los asuntos públicos, y
- el fomento de la participación en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas.

Por otro lado, hay que hacer mención al Estatuto de Autonomía del 2006 ya que, por lo que se refiere a los derechos lingüísticos con relación a los servicios públicos, dice que todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios.

III. El marco jurídico de estos derechos queda configurado por las siguientes leyes:

- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley de Bases del Régimen Local y el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.
- Ley de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

IV. Y en el momento de aplicar este marco jurídico, no hay que perder de vista que la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, potencia estos derechos y proclama que los ciudadanos tienen derecho a ser informados de todo lo que corresponde a la vida social, económica, cultural y administrativa local.

LAS QUEJAS

| Comunicación entre la Administración y los ciudadanos | Número de quejas |
|--|-------------------------|
| Atención al público | 26 |
| Participación ciudadana | 4 |
| Comunicación y calidad | 4 |
| Total | 34 |

En el apartado de comunicación entre la Administración y los ciudadanos la Síndica de Greuges ha recibido 34 quejas.

En total se han resuelto 34 quejas (1 del año 2006, 4 del año 2007 y 29 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 5 expedientes.

En cuanto a la atención al público, las quejas se han referido a la falta de respuesta a consultas efectuadas en un servicio de atención al ciudadano, a la obtención de respuestas electrónicas estandarizadas que no obedecen a las cuestiones planteadas, al cierre administrativo de incidencias comunicadas sin que se hayan resuelto, a las dificultades de interlocución entre los ciudadanos y sus representantes, a la insuficiencia de personal de atención al público en algunas oficinas o la falta de atención municipal a las quejas planteadas a través de la web municipal.

Entre las quejas en el apartado de participación ciudadana, destacan la disconformidad con el sistema de comunicación de un distrito con las entidades y asociaciones de su territorio, o la denegación de apoyo técnico a asociaciones para la realización de actos en la calle.

En materia de comunicación se han planteado cuestiones sobre el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus propias normas de instalación de elementos de publicidad. También se ha planteado la falta de simbología religiosa en determinados servicios funerarios.

2.3.1.1. Atención al público

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 701/08

La queja es de un ciudadano por falta de eficacia del Teléfono del Civismo. La queja exponía que a través de este servicio el ciudadano comunicó que en un parque había encontrado entre las plantas dos jeringuillas con las agujas puestas. En la llamada se ofreció a esperar en el parque para indicar el lugar exacto donde se encontraban pero le respondieron que no era necesario y le facilitaron el número de la incidencia. Tres días después, pasó por el mismo lugar y las jeringuillas seguían allí. Consultó por Internet el estado de su petición y comprobó que constaba como incidencia cerrada. Por ello llamó de nuevo y entonces se le facilitó otro número de referencia. Finalmente se dirigió a un parque cercano, donde unos operarios de limpieza estaban trabajando, les explicó la situación y ellos mismos se encargaron de retirar las jeringuillas.

La Síndica de Greuges pidió que la Dirección General de Atención al Ciudadano informara sobre el curso que se dio a la petición formulada por este ciudadano y sobre qué criterio se sigue para considerar que una incidencia está cerrada.

El Ayuntamiento informó que la incidencia se cerró porque no se pudo concretar la ubicación exacta, y porque en la petición el ciudadano no indicaba que deseara una respuesta, y por lo tanto no disponían de los datos para contactar con él. Desde la Sindicatura se consideró que el Ayuntamiento no dio respuesta a la petición de intervención, y que era posible localizar al promotor de la incidencia ya que el operativo informático no permite tramitarla si no se rellena como campo obligatorio el número de teléfono del ciudadano.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Los ciudadanos y la Administración electrónica

Gran parte de las quejas en el apartado de atención al público se refieren a las dificultades que han tenido algunos ciudadanos para conseguir una respuesta del Ayuntamiento a través de los medios telemáticos.

La sociedad de la información ha comportado la aparición de una nueva forma de relación de la Administración con los ciudadanos: la Administración electrónica, que ofrece la posibilidad de acceder a ella durante las 24 horas del día, sin tener que desplazarse personalmente a las oficinas de la Administración; al mismo tiempo, la Administración electrónica abre nuevas vías a la posibilidad de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Las reformas del marco legal han permitido reproducir en la Administración electrónica las garantías jurídicas y administrativas que existen en la atención presencial. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 45, prevé la incorporación de los medios telemáticos en la Administración para relacionarse con los ciudadanos. El Ayuntamiento de Barcelona aprobó la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica (ORAE), que en estos momentos se está adaptando a las disposiciones de la reciente Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP). Esta normativa eleva el acceso a la Administración electrónica a la categoría de un derecho de los ciudadanos. Estos servicios ya no serán facultativos y a partir del 31 de diciembre de 2009 será una obligación de la Administración ofrecer esta modalidad de relación con los ciudadanos.

Para entender la complejidad de este paso hay que tener presente que las relaciones electrónicas entre el Ayuntamiento y el ciudadano tienen diversos niveles, que se pueden resumir en cuatro:

- La información que ofrece la Administración a través de la web.
- La información que permite una mínima interacción con el ciudadano a través de la descarga de formularios para realizar procedimientos administrativos.
- La información que permite una interacción bilateral, es decir, el poder rellenar los formularios y enviarlos al Ayuntamiento.
- La información que facilita la finalización de diferentes procesos administrativos por vía electrónica.

Las quejas presentadas que hacen referencia a este ámbito permiten constatar que el Ayuntamiento de Barcelona tiene muy desarrollados los tres primeros niveles, que ponen a disposición del público la información y los formularios o documentos necesarios. Pero todavía no se han consolidado lo suficiente la interacción con el ciudadano y la finalización de los procesos administrativos. La implantación de una verdadera Administración electrónica es muy compleja y la fecha del 31 de diciembre de 2009 está muy cerca. Su aplicación pide una amplia inversión tecnológica y de formación de los recursos humanos que tienen que hacerla funcionar. Es preciso asegurar su eficiencia y que sea realmente un instrumento que facilite y fortalezca la relación de los ciudadanos con la Administración.

En cambio, en quejas como la que se ha expuesto como ejemplo, se comprueba que, en los servicios que hoy están en funcionamiento, no siempre se responde con la eficacia necesaria. Otras quejas ponen de manifiesto que se cierran incidencias sin que realmente hayan sido resueltas, por lo que se reproducen en los sistemas electrónicos las carencias de la Administración presencial.

Un ejemplo significativo, como el de la queja expuesta, es el tipo de respuesta que a veces genera el sistema de que se ha dotado el Ayuntamiento para atender las incidencias y reclamaciones. Las respuestas pueden ser rápidas, pero el problema es que a menudo las respuestas no se corresponden con la petición del denunciante. Es evidente que no siempre resulta posible dar al ciudadano una respuesta que satisfaga sus expectativas, pero lo que sí es necesario es que la explicación se corresponda con la petición expresada.

Las respuestas automáticas y sistematizadas no satisfacen a los ciudadanos. Cuando una persona recibe reiteradamente por un mismo hecho “disculpas por los inconvenientes que este hecho le haya podido ocasionar y el agradecimiento por la comunicación”, con el añadido de que “la participación de los ciudadanos es muy importante para mejorar los servicios municipales y la convivencia en la ciudad”, estas respuestas se convierten en fórmulas vacías de contenido. Lo mismo ocurre cuando se consulta el estado de la queja y se comprueba que está cerrada cuando la reparación está pendiente. En los casos que después llegan a la Síndica de Greuges, estas demandas tienen que acabar resolviéndose haciendo directamente las gestiones con los técnicos de los servicios correspondientes para conseguir la máxima eficacia real. Así, el

número de quejas cerradas que refleja dicho sistema no es, por sí solo, un indicador de éxito. Un nuevo modelo de Administración electrónica no tiene que ir en detrimento de la eficacia, ni de la atención personalizada.

En el control interno de la aplicación del programa que se utiliza para tramitar las incidencias recibidas en el 010, en el Teléfono del Civismo o a través de la web municipal, el indicador sobre el tiempo de respuesta a las quejas tiene un peso excesivo por encima de la calidad de la respuesta. Una intervención ágil y rápida puede ayudar a corregir la imagen de lentitud que muchos ciudadanos tienen de la Administración. Pero la valoración numérica de los días transcurridos entre la comunicación de la incidencia y la respuesta no puede prevalecer sobre la eficacia de la intervención, que es lo que realmente pretende el ciudadano.

Por otro lado, los errores que se detecten en esta fase inicial de implantación de la Administración electrónica tienen que servir sobre todo para evitar que estos se amplifiquen y aumenten cuando se generalice este servicio. La causa de un error que ahora puede parecer menor será mucho más difícil de corregir más adelante.

También hay que tener presente que la facilidad para dirigirse a la Administración que ofrecen los canales electrónicos puede derivar en un aumento de las peticiones, y, por lo tanto, será preciso tener la previsión suficiente para que todas las respuestas estén a la altura de las expectativas generadas. Por lo tanto, la Administración tiene que prever cómo dará una respuesta real a todas las incidencias que se le comuniquen por vía electrónica.

En otros informes anuales se ha insistido en la obligación de dar respuesta a todas las peticiones formuladas por los ciudadanos. A pesar de que no se puede cuantificar su alcance, en las resoluciones dictadas durante el año 2008 se constata que este tema sigue apareciendo en muchos de los expedientes que tramita la Síndica de Greuges, aunque la atención al ciudadano no sea el motivo principal que motiva la queja. Por ello, se insiste un año más en que, en todas las demandas que el ciudadano dirige a la Administración, las respuestas tienen que ser motivadas.

Así mismo, en los informes de años anteriores, la Síndica de Greuges ha insistido en la necesidad de que todo el personal que realiza tareas de atención al público esté identificado, con la finalidad de ofrecer más transparencia y un mejor servicio al ciudadano. Esta recomendación ha sido acogida por la Oficina Municipal de Información al Consumidor, uno de los servicios que habían sido motivo de queja por esta causa.

RECOMENDACIONES

- Asegurar la respuesta personalizada a las peticiones que se canalizan a través de la aplicación de incidencias y reclamaciones de la Administración electrónica.

- Garantizar que no se cierra ninguna petición sin que el departamento afectado haya intervenido.

2.3.1.2. Participación ciudadana

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 482/07

El propietario de un bar presentó una queja sobre la apertura de un bar en un equipamiento municipal gestionado por entidades. El ciudadano consideraba que el Ayuntamiento no tenía que permitir la apertura de un bar en una zona donde el Plan de Usos del Distrito preveía la denegación de las nuevas solicitudes de licencias para el ejercicio de dicha actividad.

El Distrito informó a la Síndica de Greuges de que la gestión del equipamiento municipal se regía por un convenio con un conjunto de entidades. Este convenio, amparado en la figura de la gestión cívica, también incluía la gestión del servicio de bar. Las mismas entidades elaboraron unas bases de concurso para adjudicar el bar a cambio de un precio y de un porcentaje de los beneficios y dieron publicidad a las bases a través de sus propios recursos.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque en la adjudicación del servicio de bar no se tuvo lo suficientemente en cuenta el requisito de la publicidad y la concurrencia que tiene que respetar cualquier adjudicación de un servicio municipal. Así mismo, recomendó el desarrollo jurídico de la figura de la gestión cívica.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La gestión cívica

El caso que se expone como expediente ilustrativo motivó un estudio más amplio sobre el desarrollo normativo de la figura de la gestión cívica. Este modelo de gestión es una forma de participación ciudadana que permite que las entidades gestionen, directamente y sin ánimo de lucro, un equipamiento municipal.

Sobre la concesión del equipamiento municipal motivo de la queja, la Síndica de Greuges consideró que en este proceso no se tuvieron en cuenta los requisitos de publicidad y concurrencia que tienen que asegurar su transparencia y que tienen que ofrecer las mismas oportunidades a todas las entidades que puedan estar interesadas en la gestión. Concretamente, debería haberse ajustado a las garantías que prevé la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, que es de obligado cumplimiento cuando hay que adjudicar un contrato de gestión de servicios públicos.

El problema radica en el hecho de que en la actualidad la gestión cívica está poco regulada. Esta fórmula de participación ciudadana está prevista en la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998, de 30 de diciembre), que establece que “las entidades, organizaciones y asociaciones ciudadanas sin ánimo de

lucro pueden ejercer competencias o participar en nombre del Ayuntamiento en la gestión de servicios o equipamientos cuya titularidad corresponde a otras administraciones públicas. La gestión cívica de competencias municipales se puede utilizar para las actividades y los servicios susceptibles de gestión indirecta, tiene siempre carácter voluntario y no lucrativo y se adjudica mediante concurso público cuando existan diversas entidades u organizaciones con características idénticas o parecidas”.

También, las “Normas reguladoras de la participación ciudadana” se refieren a esta figura en el mismo sentido y, de acuerdo con las conclusiones que se extraen de la información facilitada por los servicios jurídicos municipales, el régimen jurídico de la gestión cívica queda configurado de la siguiente forma:

- Se puede utilizar para las actividades y servicios susceptibles de gestión indirecta.
- Únicamente las entidades sin ánimo de lucro pueden gestionar los servicios y equipamientos objeto de gestión cívica.
- La gestión cívica tiene que ser voluntaria y no puede tener carácter lucrativo y, por dicho motivo, existe la obligación de destinar al equipamiento la totalidad de los beneficios que se puedan obtener.
- Como regla general, hay que aplicar el principio de concurrencia pública cuando existan diversas entidades u organizaciones con idénticas características o parecidas, y tendrán preferencia las asociaciones declaradas de interés ciudadano cuando iguallen las proposiciones más ventajosas. Ahora bien, esta regla no hay que entenderla en términos absolutos ya que existen supuestos en los que la gestión cívica, a causa de la aplicación analógica de la Ley de Contratos, se podrá adjudicar sin procedimiento de concurrencia pública. Habrá que entenderse sin publicidad y sin consulta cuando se trate de servicios públicos respecto de los cuales no sea posible promover la concurrencia en la oferta.

Por lo tanto, ante la manca de previsión legal, el régimen jurídico de la gestión vendrá dado por lo que las partes pacten expresamente y en lo no previsto será preciso tomar como referencia el modelo de contrato de gestión de servicios públicos bajo la modalidad de concesión. Así, en la gestión cívica, en lo que no tiene una regulación expresa, se aplica por analogía la de otras modalidades.

Por ello, la Síndica de Greuges recomendó que se desarrollara un régimen jurídico propio de la gestión cívica que estableciera las condiciones y requisitos que hay que observar para la adjudicación de este tipo de gestión. Ello facilitaría su implantación en la ciudad y al mismo tiempo daría seguridad jurídica a las entidades interesadas en participar, y además evitaría contradicciones con la Ley de Contratos del Sector Público.

RECOMENDACIÓN

- Desarrollar normativamente el régimen jurídico de la gestión cívica.

2.3.2. Procedimiento administrativo

EL MARCO NORMATIVO

I. Las normas constitucionales sobre el procedimiento administrativo se encuentran dispersas en diferentes artículos, especialmente en el 9, 29, 103 y 105. De estos se pueden sintetizar los siguientes mandatos:

- Garantizar la seguridad jurídica, especialmente en la aplicación de sanciones administrativas mediante el respeto a los principios de legalidad, irretroactividad y presunción de inocencia.
- Servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sumisión plena a la ley y al derecho.
- La audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- El acceso de los ciudadanos a los archivos y a los registros administrativos, salvando la intimidad de las personas.
- El derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre y cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

II. Recientemente estos principios de buena Administración han sido recogidos y potenciados por el Estatuto de Autonomía de Cataluña; el Estatuto proclama el derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración; y en concreto que:

a) Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas tienen que establecer las condiciones de acceso y los

estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.

b) Todas las personas tienen derecho a que los poderes públicos de Cataluña las traten, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.

III. En cuanto a la legislación ordinaria, esta se encuentra básicamente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

IV. La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad también se refiere a estas normas legales con disposiciones asumidas por el Ayuntamiento de Barcelona, como, por ejemplo:

– Las ciudades signatarias garantizan la transparencia de la actividad administrativa. Los ciudadanos y ciudadanas tienen que poder conocer sus derechos y obligaciones políticas y administrativas mediante la publicidad que se hace de las normas municipales, que tienen que ser comprensibles y actualizadas de forma periódica.

– Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disponer de una copia de los actos administrativos de la Administración local que les afecten, excepto los casos en que existen obstáculos de interés público o en relación con el derecho a la vida privada de terceras personas.

V. En otro orden de cosas, es también derecho constitucional reconocido a los ciudadanos el de petición (art. 29 CE): “Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”. Este derecho está desarrollado por la Ley orgánica 4/2001.

LAS QUEJAS

| Procedimiento administrativo | Número de quejas |
|-------------------------------------|-------------------------|
| Gestión de servicios públicos | 4 |
| Procedimiento administrativo | 27 |
| Responsabilidad patrimonial | 31 |
| Total | 62 |

En el apartado de procedimiento administrativo la Síndica de Greuges ha recibido 62 quejas.

En total se han resuelto 72 quejas (3 del año 2006, 13 del año 2007 y 56 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 6 expedientes del año 2008 y 1 del año 2007.

Tal como se ha constatado en informes anteriores, una parte significativa de las quejas que se presentan en otros apartados también han sido afectadas por problemas derivados del procedimiento administrativo. En este apartado se

recogen las quejas que tienen como motivo principal este tema pero se valora de forma transversal recogiendo el conjunto de quejas que recibe la Síndica de Greuges.

En cuanto a la gestión de los servicios públicos, las quejas se referían al control municipal de las empresas que gestionan servicios públicos, al coste de los precios públicos para la utilización de determinados servicios o a la discriminación negativa en la ejecución de los contratos adjudicados a entidades sin ánimo de lucro.

En cuanto al procedimiento administrativo general, las quejas tratan sobre materias como el desacuerdo con el procedimiento administrativo seguido para la instalación de una antena de telefonía móvil, el desacuerdo con la respuesta de un recurso presentado fuera de plazo, los defectos en la tramitación de expedientes desde el Departamento de Licencias y Inspección, la falta de respuesta a las peticiones realizadas, el desacuerdo con el procedimiento administrativo utilizado para la cancelación de la titularidad de un panteón familiar o los defectos de tramitación de expedientes sancionadores.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial, las demandas atendidas tratan sobre los requisitos para formular una petición de responsabilidad patrimonial, la no aceptación de la documentación aportada por el ciudadano o la falta de respuesta o una respuesta insuficiente por parte de la Administración.

2.3.2.1. La gestión de los servicios públicos

Algunas de las quejas de este año se han referido a los servicios públicos gestionados por empresas. En otros años, ya se había insistido en la necesidad de que el Ayuntamiento velara por las condiciones laborales de los trabajadores que prestan servicios en estas empresas y que sería adecuado asegurarse de que estas son las mejores posibles, ya que ello revierte en beneficio del ciudadano que recibe el servicio. También se ha recordado al Ayuntamiento que, como titular del servicio público, está obligado a asegurar que el servicio se presta de forma correcta. Para ello, la ley ofrece mecanismos de control y, según se ha podido constatar por los casos que se han seguido desde la oficina de la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento no suele aplicar medidas sancionadoras ante los incumplimientos contractuales de los adjudicatarios.

Este año, en las quejas se ha planteado un nuevo tema: la gestión de servicios por parte de empresas de iniciativa social exentas del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Representantes de diversas cooperativas de trabajo de Cataluña se dirigieron a la Síndica de Greuges para exponer los agravios que supone para el sector el no poder desgravar el IVA cuando son contratadas por la Administración pública. Las empresas de iniciativa social están exentas de facturar el IVA y, por este motivo, no pueden recuperar el IVA del material que utilizan para prestar sus servicios. Ello repercute en el precio final del contrato e

implica que no puedan competir en las mismas condiciones que los gestores privados.

Se trata de una problemática que afecta al conjunto de la Administración Pública y no únicamente al Ayuntamiento de Barcelona. La normativa de aplicación tiene carácter general, ya que se trata de la normativa tributaria: la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; el Reglamento de desarrollo de este impuesto, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, y la normativa contractual: la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

De acuerdo con la información que el Área de Acción Social y Ciudadanía ha facilitado a la Síndica de Greuges, en los procesos de contratación que tramitan concurren un gran número de entidades que han obtenido el reconocimiento de carácter social y la exención del IVA en las prestaciones de servicios de asistencia social. Por lo tanto, no tienen que añadir el IVA cuando facturan sus servicios. Pero al mismo tiempo no pueden desgravar el IVA que pagan a sus proveedores.

En los procedimientos de adjudicación de contratos entran en concurrencia licitadores sometidos al gravamen del IVA con otros que están exentos. En la fase de valoración de las ofertas, no se produce discriminación porque se valoran con exclusión del IVA. Pero sí se produce un agravio cuando se ejecuta el contrato, ya que las empresas de iniciativa social tienen unos costes más altos, ya que no pueden deducir el IVA de sus proveedores. Aparentemente concurren en igualdad de condiciones pero las entidades de iniciativa social asumen unos costes superiores por una cuestión fiscal. En Cataluña este tema ha sido objeto de consulta en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat (y es su interpretación el criterio que aplica el Ayuntamiento), y en otras comunidades autónomas hay abiertos procesos parecidos sin que, por ahora, exista un consenso sobre la materia.

A finales del 2008, la Síndica de Greuges fue informada del resultado de la consulta que realizó el Área de Acción Social y Ciudadanía a la Dirección General de Tributos del Estado para que se pronunciara sobre este asunto. La Dirección General de Tributos informó de que, en las adjudicaciones de contratos a entidades de carácter social exentas de IVA, el contratista no tendrá que repercutir ninguna cuota sobre el IVA al Ayuntamiento. Por lo tanto, el Ayuntamiento tendrá que abonar el precio del contrato sin IVA. Este es el criterio que ya estaba aplicando el Ayuntamiento en las adjudicaciones de estos contratos y, por lo tanto, se desestimó la queja.

A pesar de ello, la Ley 30/2007, de contratos del sector público, establece preferencias en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social para las propuestas presentadas por entidades sin ánimo de lucro. Ahora bien, si tenemos en cuenta que, cuando estas no pueden desgrava el IVA, tienen que asumir unos costes superiores para ofrecer el mismo servicio, el problema planteado sigue sin tener una solución efectiva.

Por lo tanto, habría que seguir trabajando sobre este tema hasta conseguir una solución equitativa.

2.3.2.2. El procedimiento administrativo general

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 996/07

Un ciudadano presentó una queja por los efectos producidos por una resolución administrativa que consideraba que se había notificado de forma defectuosa ya que no hacía constar expresamente todos los recursos posibles que se podían interponer. En este caso se omitió en el pie de recurso mencionar la posibilidad de interponer el recurso potestativo de reposición. A pesar de ello, el interesado presentó este recurso. El Distrito no lo admitió a trámite por considerarlo extemporáneo y por no considerar que el administrado estuviera indefenso ya que actuaba asistido por un letrado.

En la respuesta a la Síndica de Greuges, el Distrito se ratificó en los motivos de la no admisión del recurso y en la falta de indefensión que ello hubiera podido ocasionar al ciudadano.

En su dictamen, la Síndica de Greuges considero que, en aplicación de la Ley 30/1992, la notificación era incompleta y que, por lo tanto, únicamente podía quedar convalidada desde la fecha en que el interesado interpuso el recurso de reposición. También se considero que el hecho de que el interesado actuara asistido por un técnico en derecho no es motivo para argumentar una relajación de las cargas que el legislador impone a la Administración. Por ello, se recomendó al órgano afectado que admitiera a trámite el recurso, órgano administrativo que posteriormente rechazó de forma explícita la recomendación de cumplir estrictamente con las disposiciones legales.

Expediente n.º 219/08

Un ciudadano presentó una queja porque estaba en desacuerdo con el procedimiento que había seguido Cementiris de Barcelona, S.A., para declarar abandonado el panteón que su familia tenía en concesión en el cementerio de Montjuïc y desahuciarlo. El motivo era que hacía 44 años que no se realizaba el pago de la tasa de conservación y limpieza de cementerios, y que esta sólo se había hecho efectiva justo después de dar sepultura a un miembro de la familia y de transferir la titularidad del panteón.

En el seguimiento del expediente, la Síndica de Greuges comprobó que Cementiris de Barcelona, S.A., inició el procedimiento para declarar el abandono de la sepultura y la consiguiente declaración de caducidad del derecho funerario que se tenía sobre ella. Para llevarlo a cabo, se realizó un único intento de notificación y posteriormente se publicó en el BOP de Barcelona y en dos periódicos de la ciudad, a pesar de que constaba que el titular estaba domiciliado en Mallorca. Al no obtener respuesta, se declaró el abandono de la sepultura y los restos mortales fueron trasladados a la fosa común, lo que hacía imposible la recuperación de los restos del familiar.

La Síndica de Greuges valoró que el procedimiento seguido, tanto para notificar como para recaudar las tasas en vía ejecutiva, no había sido el previsto por la normativa para este tipo de procedimientos. Cementiris de Barcelona, S.A., debería haber actuado conforme al ordenamiento jurídico en el ejercicio de funciones administrativas y haber utilizado los mecanismos y plazos que rigen para todas las administraciones públicas. En un procedimiento con consecuencias irreversibles como es la imposibilidad de

recuperar los restos mortales de un familiar, deberían cumplirse con el máximo rigor las garantías que la ley ofrece a los ciudadanos.

Expediente n.º 652/07

Dos vecinas de un mismo edificio presentaron una queja por la falta de resultado de las denuncias que habían realizado en el Distrito sobre la falta de conservación de la finca donde residían con un contrato indefinido de alquiler. La finca está ubicada en una zona afectada por un proyecto urbanístico y en el año 2005 se había iniciado un expediente de expropiación.

A causa de la queja, personal de la oficina de la Síndica de Greuges visitó la finca afectada y estudió la documentación aportada y los expedientes de disciplina urbanística iniciados. Después de la demanda de inspección de las dos vecinas, el Distrito dictó al propietario del inmueble una orden de conservación a causa del mal estado de la finca. Pero esta orden no se cumplió y paralelamente se paralizó la expropiación iniciada. Así, la vivienda había llegado a un alto grado de degradación y, además, algunos pisos estaban ocupados de forma ilegal.

La Síndica de Greuges estimó la queja y recomendó que se tomaran las medidas oportunas con el fin de proteger los derechos de las personas que ocupaban el inmueble, con acciones como el realojo inmediato, la ejecución subsidiaria u otras que se pudieran considerar.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En las quejas de procedimiento administrativo se vuelven a detectar diversas prácticas que resultan contrarias a los principios de buena Administración, como la falta de respuesta a los ciudadanos o la falta de impulso de los procedimientos iniciados mayoritariamente a instancia de parte. Ello genera insatisfacción en el ciudadano, puesto que no se siente atendido y cree que no se han respetado los derechos que le asisten ante su Administración. Al margen de este problema más general, en las quejas de procedimiento administrativo, este año han aparecido algunos temas más específicos que se detallan a continuación.

Indicación en las notificaciones de los recursos procedentes

Como se describe en la queja expuesta sobre la no admisión a trámite de un recurso, aspectos como la información contenida en los pies de recursos no son un tema menor. En los procedimientos administrativos municipales, hay muchos casos en que se ofrece al ciudadano una información incompleta o poco exhaustiva sobre todos los recursos a los que puede acudir en contra de una resolución administrativa. Esta práctica va en contra de las estipulaciones legales y del principio de transparencia con que debe actuar toda Administración, y especialmente cuando la notificación que se practica es el marco de un procedimiento sancionador.

En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado claramente indicando que la omisión de indicación de un recurso, su plazo y el órgano ante el cual tiene que presentarse, tiene como efecto la convalidación de la

notificación desde la fecha en que se interpone el recurso procedente (STC 179/2003). Es decir, para que una notificación tenga efecto, esta debe especificar, entre otros, los posibles recursos que se pueden interponer.

En el caso expuesto, además, hay que tener en cuenta que la protección de los administrados antes las deficiencias administrativas no depende de la presencia o no de un letrado. La actuación de la Administración debe regirse siempre en virtud del principio de buena fe y atendiendo a la obligación constitucional de actuar sometándose plenamente a la ley y al derecho (STC 193/1992). También el Tribunal Constitucional ha expresado que una interpretación que favorezca la inactividad de la Administración no puede calificarse de razonable. En cuanto al caso expuesto, al no informar sobre todos los recursos procedentes contra la resolución, lo que implicó que la Administración se situara en una posición mejor que si hubiera cumplido con su deber de efectuar una notificación con todos los requisitos legales, se trata de una aplicación desrazonada y desproporcionada como causa legal de no admisión (STC 175/2006).

Las personas que hay detrás de un procedimiento administrativo

Hablar del procedimiento administrativo como tal puede resultar pesado, pero la forma en que se llevan a cabo estos procedimientos afecta en mayor o menor grado a aspectos muy diversos de las vidas de los administrados. La forma, pues, afecta a personas concretas.

Un ejemplo bien evidente de ello es el expediente destacado sobre la empresa municipal Cementiris de Barcelona, S.A. Se trata de un procedimiento administrativo con consecuencias irreversibles, como es la imposibilidad de recuperación de los restos mortales de un familiar. Por ello, en todo tipo de procesos, aunque aparentemente sean de trámite, hay que cumplir con el máximo rigor las garantías que la ley ofrece a los ciudadanos.

Ello resulta todavía más evidente en el otro expediente destacado en este apartado. Las ciudadanas afectadas eran dos vecinas de edad avanzada que habían vivido toda su vida en unos pisos de alquiler que hace unos años quedaron afectados por el planeamiento urbanístico. En el año 2005 el Ayuntamiento decidió iniciar el proceso expropiador y tramitó la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación con la aprobación de la relación de los bienes y derechos afectados. En este procedimiento se reconoció el derecho de realojo de las afectadas.

Excusándose en la afectación, los propietarios del inmueble hacía años que no realizaban el mantenimiento adecuado de la finca, que al iniciarse el expediente de expropiación ya se encontraba en mal estado. Por ello, las inquilinas solicitaron al Distrito que se realizara una inspección, lo que dio lugar a un expediente en el que se dictó una resolución administrativa que obligaba al titular de la finca a realizar las obras de conservación necesarias. Pero después de la notificación al propietario todo quedó nuevamente paralizado, tanto el procedimiento expropiador como el expediente de protección de la

legalidad urbanística que había iniciado el Distrito. El inmueble se fue deteriorando y además la planta superior fue ocupada de forma ilegal sin que la Administración actuara para evitarlo.

Ante el empeoramiento de la situación, este año la Síndica de Greuges reclamó de nuevo información a los servicios municipales. El órgano expropiador informó de que el procedimiento no había seguido porque se había atrasado la construcción del edificio en el que había que realojar a las afectadas y que querían evitar desajustes entre la expropiación y la entrada de las familias con derecho a realojo en el nuevo edificio. El órgano expropiador también facilitó a la Síndica de Greuges los escritos que habían dirigido al Distrito y que explicaban la situación de las personas que vivían en el inmueble y en qué requerían la intervención de los servicios sociales.

Pero, en todo este proceso, las ciudadanas afectadas seguían en su casa conviviendo con los problemas que ocasionaban la degradación del inmueble y la ocupación del piso superior. Por ejemplo, tuvieron que solicitar la intervención de los cuerpos de seguridad cuando los vecinos que ocupaban otras viviendas entraron en su domicilio particular.

A causa del bullicio protagonizado por los ocupantes ilegítimos y la inquietud que le provocaban, una de las vecinas afectadas, que estaba casi ciega, decidió dejar su domicilio de toda la vida para ingresar en una residencia donde, lamentablemente, dos meses después murió.

En el momento de cerrar este informe, se había reiniciado el expediente expropiador y se estaban buscando soluciones para realojar a la vecina que todavía residía en la finca. El Distrito también había iniciado un expediente sancionador contra el propietario del inmueble por contravenir las órdenes de conservación y mantenimiento dictadas.

El ejemplo de este caso es una muestra clara de cómo la falta de impulso de los expedientes administrativos puede tener consecuencias muy directas y negativas en los ciudadanos afectados, y más cuando estos no conocen a fondo los procedimientos y mecanismos con los que funciona la Administración.

En informes anteriores se ha insistido suficientemente sobre este aspecto y se ha recordado la necesidad de que el Ayuntamiento se provea de los medios y la organización necesarios para dar cumplimiento a las competencias que tiene asignadas y para resolver todos los procedimientos administrativos dentro del plazo legal. Igualmente hay que insistir de nuevo en la necesidad de que el Ayuntamiento dé siempre respuesta expresa, escrita y motivada a los ciudadanos.

Por ello, hay que destacar que este año el Departamento de Apoyo a la Inspección ha aprobado un nuevo Modelo de Licencias e Inspección de Barcelona. Este nuevo modelo recoge la protocolización de todos los procesos y las tareas que incorporan y ello debería permitir el mejorar los resultados. Con este objetivo, se prevé la aplicación de la tecnología en los equipos y

sistemas, dado que los actuales no facilitan el impulso y la resolución del expediente. Este nuevo modelo se comenta más ampliamente en el apartado de licencias e inspección pero también tiene que aportar mejoras en la eficacia de la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos.

RECOMENDACIONES

- Cumplir con la obligación legal de informar a los ciudadanos de todos los posibles recursos que existen contra una resolución administrativa –especialmente el recurso de reposición, cuando sea procedente–, el plazo para interponerlos y el órgano al cual deben ser dirigidos. De esta forma, se mejoraría la obligada transparencia de la actuación municipal.
- Garantizar, a través de la implantación del nuevo modelo de licencias e inspección, que se dé curso a los expedientes administrativos en los plazos establecidos.

2.3.2.3. Responsabilidad patrimonial

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 71/08

La queja es de un ciudadano al que cobraron un impuesto por duplicado. El ciudadano pidió la devolución del importe cobrado indebidamente y, simultáneamente, presentó una petición de responsabilidad patrimonial por los gastos generados para solventar el error. El Instituto Municipal de Hacienda devolvió el importe solicitado pero no respondió a la petición de responsabilidad patrimonial.

Atendiendo a la intervención de la Síndica de Greuges, el Instituto Municipal de Hacienda resolvió estimar la petición y reconoció el derecho de indemnización.

Expediente n.º 484/08

Una ciudadana presentó una queja porque no se había atendido a su petición de responsabilidad patrimonial. Había sufrido un fuerte golpe cuando viajaba en autobús, pero no había comunicado el incidente al conductor. Cuando formuló la petición de responsabilidad patrimonial, adjuntó el informe médico y todos los datos relativos al accidente.

TMB –compañía sujeta al derecho privado– argumentó que había enviado la documentación a la compañía aseguradora, pero que el comunicado de incidencia del conductor es el primer elemento que se necesita para tramitar el expediente. A pesar de ello, y aunque constaba el día y hora del accidente, así como el número y trayecto del autobús, no se había pedido informe al conductor.

La Síndica de Greuges aceptó la argumentación pero recomendó a TMB que cuando los datos aportados sean suficientes, aunque no se disponga de impreso del incidente, se pida informe al conductor del vehículo.

Expediente n.º 409/08

Una ciudadana presentó una queja por la falta de respuesta a una demanda de responsabilidad patrimonial presentada en el mes de noviembre de 2005. Unas fuertes lluvias afectaron al alcantarillado general, lo que obturó el alcantarillado parcial de la calle a la altura de su vivienda situada en la planta baja y esta quedó inundada. En el mes de febrero de 2006 había presentado la documentación complementaria que el Distrito le había solicitado para poder tramitar la demanda y desde aquel momento no había tenido más noticias del expediente.

A raíz de la demanda de información de la Síndica de Greuges, el Distrito respondió que el expediente ya había finalizado y que el 8 de octubre de 2008 se había abierto el trámite de audiencia a los interesados. Desde el Distrito se afirmaba que la demora en la tramitación había sido motivada por la tardanza de la compañía aseguradora en emitir el informe valorativo de los hechos.

La Síndica de Greuges estimó la queja por la tardanza en resolver y pidió la máxima celeridad en dictar la resolución definitiva.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El elemento esencial en cualquier procedimiento de responsabilidad patrimonial es establecer el nexo causa-efecto, es decir, la relación entre los hechos ocurridos y la posible responsabilidad municipal sobre estos. Es preciso subrayar que, según la jurisprudencia, este nexo no debe ser únicamente directo e inmediato sino que pueden surgir formas indirectas y concurrentes que pueden dar lugar a una moderación en la reparación. De hecho, estos son los casos más frecuentes. Por lo tanto, esta exclusividad del nexo causa-efecto tiene que ser entendida en un sentido relativo. La existencia de causas concurrentes imputables a la Administración o incluso al mismo perjudicado aconseja adoptar criterios de compensación o adecuar la indemnización a las circunstancias o características de cada caso particular. En realidad, una vez analizados los informes técnicos pertinentes y siempre y cuando se haya establecido un enlace entre el incidente y el funcionamiento anormal de un servicio, se puede considerar la existencia de una presunción favorable al peticionario.

Como ya se ha reflejado en otros informes, en la tramitación de las demandas por responsabilidad patrimonial, el ciudadano tiene que tener la seguridad de que la Administración ha utilizado todos los medios y ha pedido todos los informes necesarios para verificar no únicamente los hechos, sino también las particularidades que los envuelven. La objetividad es básica para resolver estos expedientes y esta objetividad sólo es posible por los informes técnicos, por la valoración de las pruebas y por la declaración de los testimonios. Si bien hay que reconocer la importancia del informe de la compañía aseguradora, que es quien en definitiva asumirá la indemnización, su informe no debería llegar a desvirtuar la realidad que determinan los informes emitidos por los propios servicios municipales objeto de la demanda.

Aplicando estos criterios, a menudo en los dictámenes de la Síndica de Greuges se sugiere que se aplique la concurrencia de culpa, una fórmula que no suelen prever las aseguradoras privadas contratadas por la Administración.

Este año, pero, esta recomendación ya ha sido aplicada por el Distrito del Eixample, que ha aceptado una responsabilidad compartida y, en consecuencia, ha abonado una parte de la reclamación económica solicitada. Es un criterio que, cuando el ciudadano aporta indicios suficientes, se puede aplicar como un supuesto habitual en el resto de distritos y departamentos municipales.

2.3.3. Actividad económica, licencias y tributos

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución establece en el artículo 38 la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado como derecho fundamental del ciudadano con relación a la actividad económica general. A los poderes públicos les manda garantizar y proteger esta libertad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, si procede, de la planificación. Sobre los tributos, el texto constitucional dice (art. 31) que todas las personas tienen que contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscador. También recoge que el gasto público tiene que comportar una asignación equitativa de los recursos públicos, que su programación y ejecución tiene que responder a los criterios de eficiencia y economía, y que sólo se puede establecer prestaciones personales o patrimoniales de carácter público de acuerdo con la ley.

Uno de los fundamentos constitucionales del sistema tributario se encuentra en la redistribución de la renta. Sobre ello, el nuevo Estatuto de Cataluña del 2006 nos recuerda que “los poderes públicos tienen que promover una distribución de la renta personal y territorial más equitativa en el marco de un sistema catalán de bienestar”.

II. El Estatuto de Cataluña ratifica que corresponde a los gobiernos locales, en el marco que establece la normativa reguladora del sistema tributario local, la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio de que la puedan delegar a la Generalitat y de que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña.

III. En materia de actividad económica, la legislación de régimen local establece que los entes locales pueden intervenir en la actividad de los ciudadanos mediante sumisión a licencia y actos de control preventivo. La actividad de intervención debe ajustarse a los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y congruencia con los motivos y los fines que justifiquen la potestad y el respeto a la libertad individual. En el ámbito local, los entes locales pueden intervenir en estas actividades mediante un régimen reglamentado de autorización administrativa. Para otorgar las autorizaciones hay que respetar, en todos los casos, los principios de libre concurrencia y de igualdad.

La Ley General Tributaria, la Ley de Haciendas Locales y las ordenanzas fiscales determinan en su articulado unos principios básicos de actuación, como son: la obligada determinación del domicilio fiscal o lugar de localización del tributario en sus relaciones con la Administración; las prescripciones; la obligación del ciudadano de comunicar el cambio de domicilio fiscal; la necesidad de tramitar rápidamente los expedientes de devolución de ingresos indebidos; el rigor en la notificación, dado que cualquier error puede motivar la indefensión del ciudadano, y la obligación de resolver las alegaciones y los recursos.

IV. Por otro lado, también es un derecho de los ciudadanos el logro de los objetivos marcados con la firma de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad:

a) *Establecer los presupuestos de forma que las previsiones de los ingresos y los gastos puedan hacer efectivos los derechos enunciados en esta Carta, pudiendo*

implantar a este efecto un sistema de “presupuesto participativo”. La comunidad de ciudadanos y ciudadanas, organizada en asambleas de barrio o sectores o incluso en asociaciones, podrá de esta forma expresar su opinión sobre la financiación de las medidas necesarias para la realización de estos derechos.

b) Compromiso, en nombre del respeto de la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante las cargas públicas, de no permitir que los ámbitos o las actividades de su competencia escapen a la legalidad en materia social, fiscal, ambiental o de cualquier otro tipo.

LAS QUEJAS

| Actividad económica, licencias y tributos | Número de quejas |
|--|-------------------------|
| Actividad económica | 25 |
| Licencias de actividad | 20 |
| Tributos | 41 |
| Total | 86 |

En el apartado de actividad económica, licencias y tributos la Síndica de Greuges ha recibido 86 quejas.

En total se han resuelto 85 quejas (6 del año 2007 y 79 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 1 expediente del año 2007 y 6 del año 2008.

2.3.3.1. Actividad económica

Entre las quejas recibidas sobre actividad económica hay temas muy diversos, como el coste de las licencias de taxi, la actividad de guías turísticos o el alquiler de bicicletas; también se han recibido otras quejas que no son competencia de la Sindicatura y que se han derivado a los organismos competentes de Consumo, estas quejas tienen que ver con cuestiones como el precio de peaje de las autopistas, las comisiones de las cajas de ahorro, el fraude de los regalos de promoción de determinadas empresas o los problemas derivados de la compra de electrodomésticos.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

De las quejas recibidas en este apartado destacan dos. Una es la queja de un ciudadano (expediente n.º 317/08) sobre la competencia que considera que hace la Administración a su actividad de alquiler, venta y reparación de bicicletas en una de las zonas más turísticas de Barcelona. El Ayuntamiento tiene una regulación normativa estricta con relación a la publicidad en los espacios públicos y la rotulación de los establecimientos. Paralelamente, el mismo Ayuntamiento, a través de uno de sus organismos, ofrece la misma actividad de alquiler de bicicletas y utiliza diferentes soportes publicitarios

instalados en la vía pública, como los paneles y las casetas de información turística, para dar publicidad a esta actividad de forma muy destacada.

Esta cuestión puede ser tratada como la prestación de un servicio de interés público por parte del Ayuntamiento, pero también es cierto que se puede producir una colisión con el principio de libre competencia y de libertad de empresa. Por ello, desde el punto de vista de los ciudadanos afectados, puede parecer lógico que consideren que se trata de una intrusión de la Administración en la actividad privada y un abuso de su posición dominante en el momento de cumplir la normativa, lo que origina una situación de competencia desleal.

Sobre este asunto se solicitó informe en el mes de abril, pero todavía no se ha obtenido ninguna respuesta.

En el mismo ámbito de la actividad económica, hay que resaltar la queja (expediente n.º 452/08) formulada por una asociación de informadores turísticos sobre el intrusismo profesional que sufren los guías turísticos de Barcelona en determinados lugares de la ciudad.

La Ley 13/2002, de Turismo de Cataluña, establece que las empresas turísticas tienen que estar protegidas por la Administración competente contra la competencia desleal y el intrusismo y que los servicios de inspección turística tienen que controlar y verificar el cumplimiento de este precepto. Por ello, la Síndica de Greuges solicitó que el Consorcio Municipal de Turismo informara de las intervenciones realizadas y de las acciones que se pudieran prever, en atención a la queja presentada, para el cumplimiento de la normativa. La petición de información se presentó en el mes de mayo de 2008. La respuesta, que no se obtuvo hasta el mes de diciembre de 2008, informaba de que el control del intrusismo profesional corresponde a la Dirección General de Turismo de la Generalitat y no mencionaba que se hubiera realizado ninguna gestión de coordinación con este órgano, aunque el Consorcio tenía conocimiento de la queja.

La Síndica de Greuges, ante la escasez de la información aportada, se puso en contacto con la Dirección General de Turismo para exponerles el problema manifestado por la asociación de guías. Normativamente, los límites de la función de los guías habilitados están regulados en el artículo 3 del Decreto 5/1998. Este establece que los monumentos y los conjuntos históricos en cuyo recinto es imprescindible disponer de habilitación son los declarados bienes culturales de interés nacional por el Departamento de Cultura, así como los museos inscritos en el Registro de Museos de Cataluña.

La Dirección de Turismo informó de que, con la voluntad de velar por el cumplimiento de la responsabilidad legal de control, se realizan campañas periódicas de inspección, sobre todo en periodos vacacionales, aunque es muy difícil hacer prosperar un expediente sancionador. Uno de los motivos del escaso éxito de las campañas es la falta de recursos humanos para llevar a cabo el control del intrusismo profesional, ya que las otorgadas al cuerpo de

inspectores que existe para toda Cataluña son muy amplias. Otro motivo es la dificultad de iniciar y de resolver los expedientes sancionadores, ya sea por falta de identificación del guía que actúa en los emplazamientos en los que es exigible estar habilitado, o por la complejidad de resolver expedientes a nombre de personas domiciliadas en el extranjero, como sucede muchas veces con los guías acompañantes de grupos de turistas.

La Síndica de Greuges, ante estos impedimentos, llegó a la conclusión de que la medida más eficaz sería conseguir la plena colaboración de los responsables de los monumentos y museos afectados, de forma que fueran estos los que velaran por el cumplimiento de la normativa en las visitas a sus recintos. Sería deseable que los departamentos de Cultura y de Turismo de la Generalitat, con la colaboración del Consorcio de Turismo de Barcelona, establecieran las medidas necesarias para garantizar este precepto legal. En la actualidad en estos recintos se anuncia la obligación de disponer de un guía habilitado mediante un rótulo, pero se desconoce si esta obligación se cumple.

La gran importancia que el turismo tiene para Barcelona justifica que la Sindicatura no haya dado por finalizado el estudio de esta cuestión.

También en este tema, y con referencia a la tramitación del expediente, en la resolución decisoria la Síndica de Greuges advirtió al Ayuntamiento sobre la necesidad de mejorar el circuito de gestión de las peticiones de informe. Hay que tener en cuenta que, en este caso, la información se reclamó por escrito cinco veces pero esta no se obtuvo hasta siete meses después de haberla solicitado por primera vez; además, la información recibida sólo hacía referencia a la falta de competencias en la demanda formulada.

2.3.3.2.Licencias de actividad

Las quejas referidas a las licencias de actividad que son de competencia municipal tratan sobre aspectos como la respuesta a las denuncias por las molestias que generan diferentes actividades, el desacuerdo con denegaciones de licencias para instalar veladores, el otorgamiento de licencia para el ejercicio de determinadas actividades, las órdenes de cese de actividades y precintos de locales, el traspaso de licencias, los problemas de contaminación atmosférica derivados del ejercicio de actividades económicas y la instalación de antenas de telefonía móvil. También ha habido quejas sobre el Plan Especial de Ordenación de los Establecimientos Comerciales Mayoristas, y por la no solución a las denuncias por la realización de actividades no autorizadas en viviendas, como la ubicación de un prostíbulo en un edificio de viviendas.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 303/08

En el año 2005 una ciudadana presentó una queja porque en el patio interior de su inmueble se habían instalado cinco chimeneas de dimensiones considerables que daban servicio a una tienda de congelados.

En aquel momento, se pidió informe al Distrito, que explicó a la Síndica de Greuges que se había realizado una inspección y se había dictado una orden de acondicionamiento. Dado que esta orden no se había cumplido, se impuso una multa coercitiva y se propuso el precinto de la actividad. Ante esta orden de precinto, el titular de la tienda propuso la realización de una serie de medidas cautelares que consistían básicamente a detener los motores en horario nocturno, durante unos meses, hasta que se tomaran las medidas definitivas.

En el mes de abril de 2008 la Síndica de Greuges volvió a intervenir en el caso porque la ciudadana se quejó de que seguía sufriendo las molestias por el funcionamiento de la instalación. Esta vez el Distrito informó de que el expediente se había archivado porque se había comprobado que las medidas cautelares eran suficientes y se habían convertido en definitivas. También adjuntó un informe acústico exhaustivo encargado a una empresa externa, que concluía que la actividad no superaba los ruidos establecidos en las normas.

A pesar de ello, y una vez comprobada la dimensión y ubicación de las chimeneas, la Síndica de Greuges se dirigió nuevamente al Distrito, que confirmó que la instalación cumplía la normativa aplicable en el momento en que se otorgó la licencia de actividad. Por ello, la Sindicatura solicitó información a otros departamentos centrales y pudo comprobar que los titulares de la tienda habían solicitado licencia al Distrito durante el año 2005 para instalar las chimeneas, pero que, tal como constaba en el operativo informático, este no se la había concedido. La propuesta presentada para la ubicación no había podido ser autorizada porque ocupaba el patio de luces y las normas no lo permitían. Finalmente, se aportó esta documentación al Distrito, que admitió que las chimeneas no estaban instaladas de forma correcta. En el momento de cerrar este informe, la Síndica de Greuges está pendiente de conocer la solución definitiva que ha adoptado el Distrito.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Gran parte de los motivos de queja en el apartado de licencias de actividad son las molestias que originan los ruidos, los olores y los humos de determinadas actividades que, según los afectados, no disponen de la correspondiente licencia para ser ejercida o bien no la respetan. En general, estas quejas coinciden con una paralización de los expedientes administrativos iniciados a raíz de inspecciones efectuadas a instancia de parte. En estos casos, la impresión de los ciudadanos es que la Administración relaja sus mecanismos de actuación ante los titulares de actividades molestas. Además, la lentitud en los trámites o la falta de actividad municipal puede implicar que el afectado sufra un calvario en su propio domicilio.

En la mayoría de las quejas presentadas se ha producido una excesiva pasividad por parte del Ayuntamiento en la adopción de medidas necesarias para paliar las molestias que se denuncian, o bien, una vez adoptadas las medidas provisionales, los expedientes quedan paralizados. Es preciso recordar que estas medidas provisionales no son definitivas y tienen que durar hasta que la actividad disponga de nueva autorización y pase de forma favorable las actuaciones de control que verifican que las instalaciones se ajustan al proyecto autorizado.

Las licencias de actividad son un vínculo jurídico que se proyecta en el tiempo (*tracto successiu*), no sólo en el momento de iniciar la actividad, dado que las obligaciones contraídas tienen continuidad. Ello implica que la instalación exige

un control permanente por parte del Ayuntamiento, hasta su eventual cierre si el incumplimiento de las condiciones de la licencia lo aconseja. Por lo tanto, el Ayuntamiento dispone en todo momento de la facultad de imponer las medidas correctoras dirigidas a solucionar las molestias que se derivan del ejercicio de dichas actividades. Además, puede revisar y actualizar estas medidas cuando se comprueba que resultan ineficaces para garantizar el correcto funcionamiento de la actividad y puede comprobar que la actividad se adecua a los límites permitidos por la normativa. Ello es más evidente y necesario cuando existen denuncias de los ciudadanos.

El informe de la Síndica de Greuges del año pasado ya recogía que, en materia de actividades, la normativa es muy exigente, y por ello pedía recursos y medios para hacerla cumplir. Precisamente el nuevo Modelo de Licencias e Inspección de Barcelona que ha aprobado el Ayuntamiento se elaboró a partir de un diagnóstico de funcionamiento de los departamentos de Licencias e Inspección en el que se indicaban algunas deficiencias que afectaban a la prestación del servicio. Este nuevo modelo tendría que resolver estos aspectos y evitar situaciones como las que se ponen de manifiesto en el expediente ilustrativo que encabeza este apartado.

Locales de prostitución

Este año también ha habido quejas que hacen referencia a las molestias que sufren las personas que viven en un edificio donde en uno de los pisos se ha establecido un prostíbulo. A pesar de que no constan formalizadas muchas quejas contra pisos donde se ejerce la prostitución, en la ciudad existe una gran cantidad de pisos y locales en los que se ejerce la prostitución sin que dispongan de licencia de actividad; además, no se realiza ningún control público de las condiciones de su actividad.

El sufrimiento de los vecinos, así como la vulneración de sus derechos, requiere que cuando la Administración municipal detecta esta situación, a pesar de las dificultades legales existentes, actúe utilizando los medios de que dispone con celeridad porque, en caso contrario, provoca en el ciudadano un sentimiento de indefensión y de frustración. A raíz de la próxima implantación de la Ordenanza Municipal de Actividades y Establecimientos de Concurrencia Pública, en el mes de enero de 2009, el Ayuntamiento de Barcelona solicitó la opinión de la Síndica de Greuges. A propuesta de la Síndica de Greuges, esta consulta se amplió a diversas entidades sociales que trabajan en el campo de la prostitución que, en reuniones de trabajo, expusieron las preocupaciones del colectivo ante la puesta en marcha de la Ordenanza. Aparte de la constatación de la dificultad del cumplimiento de la normativa de ubicación de los locales, se manifestó la preocupación por el hecho de que el obligado cierre de los locales donde actualmente se ejerce la prostitución pudiera incrementar el ejercicio de la prostitución en la calle y en pisos de inmuebles de viviendas. La Ordenanza se había hecho para poder ser aplicada, pero si se detecta que ello no es posible, sería preciso modificarla para no generar más conflictos de los que trata de impedir.

En esta problemática, es preciso recordar que la ordenación de los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución puede ser efectuada por el Ayuntamiento a partir del Decreto de la Generalitat 217/2002. El Ayuntamiento tiene también potestad ejecutiva y de control, y puede hacer cumplir los reglamentos y las propias resoluciones. En especial, la Guardia Urbana, según la Ley de Policías Locales, tiene que: “ejercer de policía administrativa, con el fin de asegurar el cumplimiento de los reglamentos, de las ordenanzas, de los bandos, de las resoluciones y de otras disposiciones y actos municipales, de acuerdo con la normativa vigente”.

El referido Decreto 217/2002 regula los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución y determina que:

- Los locales donde se presten servicios de naturaleza sexual tienen que disponer de licencia municipal específica para realizar este tipo de actividad.
- Queda prohibido prestar servicios de naturaleza sexual en los locales o establecimientos de pública concurrencia no autorizables según las normas del mismo Decreto.
- No están sometidos a este Decreto los domicilios y viviendas particulares donde se prestan servicios de naturaleza sexual y que no tienen la consideración de locales de pública concurrencia.
- La inspección y vigilancia de los locales corresponde a los diferentes cuerpos de policía, sin perjuicio de las funciones asignadas a los técnicos competentes por razón de la materia.

Dado que ninguno, o muy pocos, de los establecimientos de pública concurrencia de Barcelona donde se ejerce la prostitución dispone de la licencia preceptiva sea porque no la ha obtenido o sea porque no cumple las condiciones de la licencia por lo que se refiere a la contigüidad o la distancia, todas estas actividades son susceptibles de que se ordene su cese o precinto por parte del Ayuntamiento, con el consiguiente y previsible incremento de la prostitución que se ejerce en la vía pública o en domicilios y viviendas particulares. Por lo tanto, tal como planteaba el Ayuntamiento, es necesaria una modificación de la Ordenanza en el sentido de establecer las condiciones y las restricciones que se consideren adecuadas, dentro del marco del Decreto 217/2002, de forma que no dificulte las condiciones laborales de las personas que ejercen la prostitución con respeto a sus derechos fundamentales y que sea aplicable por el Ayuntamiento y pueda ser cumplida por los titulares de las actividades.

Aplicando e interpretando este Decreto 217/2002, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña realizó una aclaración fundamental (STSC 246/2005, de 31 de marzo): las viviendas particulares no están excluidas de la regulación, en la medida que también pueden ser consideradas locales de concurrencia pública si se ejerce la actividad con notoriedad. En consecuencia, las viviendas donde se ejerce la prostitución tienen que estar bajo control de acuerdo con el artículo 8 del referido Decreto, ya que hay que considerar de pública concurrencia el local o piso cuando la actividad se dirige al público en general.

Las conclusiones de la Síndica de Greuges en este tema son las siguientes:

- 1) La normativa del Decreto de la Generalitat 217/2002, interpretada como lo ha hecho el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, es el marco de intervención aceptable.
- 2) La Ordenanza municipal que desarrolla el mencionado Decreto contiene algunas exigencias excesivas en cuanto al emplazamiento y las distancias a locales de usos protegidos.
- 3) Con el fin de prevenir efectos más perjudiciales para las comunidades de vecinos, y de inseguridad para las personas que ejercen la prostitución, habría que repensar la distancia de los locales autorizables respecto de los espacios de usos protegidos porque en ocasiones puede ser excesiva, pero habría que mantener cierta distancia entre los locales para evitar una concentración en determinadas calles o barrios.
- 4) Se podría permitir la ubicación en plantas bajas aisladas de las escaleras de vecinos, pero habría que impedir la conversión de pisos de vecinos en locales de pública concurrencia para ejercer la prostitución.
- 5) La policía local y la inspección de actividades tienen que mantener el control de estos locales según lo que se establece en el Decreto 217/2002.

Locales de venta de productos pirotécnicos

En el informe del año pasado, se trató expresamente sobre la ubicación de los establecimientos de productos pirotécnicos. En aquel momento, en atención a la intranquilidad que genera a los vecinos de inmuebles en los que se lleva a cabo la actividad por los riesgos que puede comportar, la Síndica de Greuges recomendó que se revisara la ordenación territorial de los establecimientos de pirotecnia y que se potenciara un mayor control del cumplimiento de las limitaciones del almacenamiento de productos pirotécnicos.

La respuesta a esta recomendación del Área de Urbanismo concluye que la normativa municipal y estatal, por una cuestión de distribución de competencias en la materia, no impide que se pueda autorizar la actividad de venta de artículos de pirotecnia en inmuebles ubicados en un núcleo urbano. Con relación al mismo asunto, desde el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento manifestaron que las exigencias de seguridad de utilización que se regulan en la normativa sobre esta materia son adecuadas y suficientes y, por lo tanto, no consideraban necesaria una nueva normativa en cuanto a la seguridad.

Sin embargo, aunque la seguridad sea suficiente, la Síndica de Greuges considera que la inquietud que produce en el vecindario la existencia de estos comercios, que también almacenan productos pirotécnicos, justificaría que se regulara su ubicación en lugares más aislados o fuera de las fincas habitadas.

2.3.3.3. Tributos

Las quejas sobre tributos han afectado a ámbitos como el impuesto de bienes inmuebles y de vehículos de tracción mecánica o la tasa de recogida de residuos, el incremento del valor de unos terrenos de naturaleza urbana y una retención en la devolución del impuesto de la renta sobre las personas físicas para compensar una deuda tributaria.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 499/08

Una ciudadana fue embargada por la falta de pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica, que ha habido abonado en la ciudad de Girona, donde está empadronada.

La Síndica de Greuges pidió información al Instituto Municipal de Hacienda. El Instituto Municipal de Hacienda revisó el expediente, comprobó el error e inició el expediente de devolución de ingresos indebidos más los intereses de demora.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Tal como ha quedado reflejado en los informes de otros años, en el ámbito de los tributos la Sindicatura supervisa únicamente los trámites procedimentales, el cobro por duplicado, la demora en la devolución de un ingreso indebido o los defectos de notificación. Uno de los casos habituales es que, cuando el Instituto Municipal de Hacienda revisa el expediente y comprueba un error, inicia el expediente de devolución de ingresos indebidos más los intereses de demora, si procede. En cambio, la aplicación de la interpretación concreta de un caso corresponde al Consejo Tributario, que tiene la función de dictaminar las propuestas de resolución de los recursos y reclamaciones interpuestas contra los actos de aplicación y recaudación de los tributos y precios públicos.

A pesar de ello, este año se han resuelto diversas quejas de un alcance más amplio sobre el precio público de recogida de residuos. En el año 2008 la Síndica de Greuges recibió 11 quejas presentadas por un colectivo profesional de traductores que se sumaban a 2 presentadas en el año anterior de una traductora y un médico. Las quejas consideran que en el ejercicio de su actividad se generan unos residuos mínimos que no justifican el pago de este precio público.

Este año, la Síndica de Greuges recibió la respuesta del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos solicitada a raíz de las dos quejas del año anterior. En la respuesta, el servicio municipal informaba de que la Ordenanza del Precio Público de Recogida de Residuos Comerciales e Industriales Asimilables a Municipales clasifica las actividades en función de los residuos generados, establece quién está obligado al pago y determina la cantidad que hay que abonar según la superficie del local y el factor tipo de actividad desarrollada.

Después de valorar el caso, la Síndica de Greuges consideró que en el caso concreto de los profesionales, como los traductores, que ejercen su actividad en el domicilio particular, no deberían estar incluidos en el mismo apartado que los establecimientos o locales donde se realizan actividades profesionales generadoras de residuos. Los ciudadanos que quieren estar exentos del pago del precio público correspondiente al servicio municipal de recogida de residuos están obligados a presentar una declaración en la que se acredite que una empresa particular les recoge los residuos generados. Pero los profesionales que presentaron la queja, a causa del tipo de residuos que generan, no tienen ninguna necesidad de adherirse a esta modalidad.

En el caso de que no presenten dicha declaración, la cantidad que tienen que pagar se calcula en función de la superficie del local y del factor tipo de actividad desarrollada según la clasificación del impuesto de actividades económicas. Normalmente los profesionales mencionados son clasificados como generadores mínimos, que corresponde a los titulares de actividades profesionales desarrolladas en despachos o en domicilios familiares. Pero esta clasificación de mínimos tributa por un máximo de 30 litros/día de rechazo y 30 litros/semana de papel y cartón en un local de superficie inferior o igual a 25 m². Estas cantidades son claramente superiores a las que realmente generan estos colectivos, dado que lo más habitual es que su tarea profesional la realicen mediante soportes informáticos. Por ello, los residuos que generan son más equiparables a los de tipo doméstico que no a los de carácter comercial o industrial asimilables a residuos municipales.

Así, la Síndica de Greuges estimó parcialmente todas las quejas sobre este tema porque consideró que el Ayuntamiento aplicaba de forma correcta la ordenanza vigente, pero los criterios establecidos en esta norma le ocasionaba un agravio. También recomendó que el Ayuntamiento revisara la ordenanza correspondiente con el fin de adaptarla a la realidad de dichas actividades profesionales que generan unos residuos asimilables a los domésticos y que, en cambio, están incluidas en el colectivo generador de residuos comerciales e industriales. En este caso, también se consideró que las ordenanzas tienen que prever situaciones específicas como estas y las exenciones adecuadas ya que, por definición, el precio público tiene que adaptarse al coste real del servicio prestado.

De todas formas, la sugerencia hecha por la Síndica de Greuges no ha sido recogida en los precios públicos del servicio de recogida de residuos publicados en el *Boletín Oficial de la Provincia* del 24 de noviembre de 2008, y, en concreto, el artículo 5.

RECOMENDACIÓN

- Revisar la Ordenanza del precio público de recogida de residuos comerciales e industriales asimilables a municipales para que el precio público se adapte al coste real del servicio prestado.

2.3.4. Función pública

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución, en su artículo 23.2, otorga a los ciudadanos el derecho de acceder a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y de capacidad. El artículo 103.3 del mismo texto constitucional, cuando regula la función pública, opta por un régimen estatutario y reserva al Estado las bases de este régimen para los funcionarios de todas las administraciones públicas. También reserva a la Ley la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

II. El Estatuto de Autonomía establece en su artículo 136, que corresponde a la Generalitat, en materia de función pública, y respetando el principio de autonomía local:

– La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvando las competencias estatales para el desarrollo de los principios ordenadores de la ocupación pública, sobre la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.

– La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de dicho personal.

III. El marco jurídico de las relaciones funcionariales está definido por las siguientes leyes:

- Ley 7/2007, del Estatuto básico del empleado público.
- Decreto Legislativo 1/1997, de la Ordenación y Regulación de la Función Pública de la Administración de la Generalitat y de las corporaciones locales.
- Ley 8/2006, del Parlament de Catalunya, de 5 de julio, de Medidas de Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña.
- Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 1/1995, que regula complementariamente las relaciones laborales en el sí de la función pública.

En cuando a la propia normativa municipal, la Carta Municipal de 30 de diciembre de 1998 recoge, como atribución del alcalde, el ejercicio de la dirección superior de todo el personal del Ayuntamiento de Barcelona. El mismo documento normativo regula el régimen del personal municipal.

IV. Con la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Ayuntamiento de Barcelona ha ratificado sus compromisos legales de que:

- se dotarán de instrumentos para la evaluación de su acción municipal y tendrán en cuenta los resultados de esta evaluación;
- se garantiza la transparencia de la actividad administrativa;
- se asume que la obligación de transparencia, publicidad, imparcialidad y no discriminación de la acción de los poderes municipales se aplica especialmente a:
 - la conclusión de los contratos municipales a raíz de la aplicación de una gestión rigurosa del gasto municipal;
 - la selección de funcionarios, empleados y trabajadores municipales en el marco de los principios de mérito y competencia.

LAS QUEJAS

| Función pública | Número de quejas |
|------------------------|-------------------------|
| Total | 20 |

En el apartado de función pública la Síndica de Greuges ha recibido 20 quejas.

En total se han resuelto 24 quejas (5 del año 2007 y 19 del año 2008). Queda pendiente de resolver 1 expediente.

Las quejas se han referido a temas como la disconformidad con la decisión municipal de no reservar el puesto de trabajo en un reingreso al servicio activo, la denegación de un cambio de turno laboral, el impedimento para acceder a un examen realizado en el marco de un procedimiento de selección de personal, la denegación de emitir certificación del tiempo trabajado en el Ayuntamiento, la disconformidad con las condiciones laborales de un colectivo de trabajadores municipales o el no disponer de pruebas psicotécnicas en catalán en un proceso de selección de personal.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las bases de las convocatorias en las pruebas selectivas

Este año, algunas de las quejas han estado relacionadas con los procesos selectivos utilizados para cubrir determinados puestos de trabajo. Las bases de la convocatoria de las pruebas selectivas son “la ley” por la que se rige el proceso de selección.

Un caso significativo es una de las quejas que consideraba que las bases de la convocatoria pública para la provisión de plazas de bomberos del Servicio de

Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento no eran ajustadas al ordenamiento jurídico. En concreto, hacía referencia al límite de edad de las personas que podían participar en el proceso.

Las bases de la convocatoria municipal establecían que la edad máxima de acceso era de 32 años, pero estas bases fueron impugnadas cuando ya se había abierto el plazo de presentación de instancias. A raíz de esta impugnación, se llevó a cabo una nueva convocatoria en la que se introdujeron modificaciones en la norma que regulaba en un principio la edad de los aspirantes para ajustarse a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, y a la Ley 5/1994, de Regulación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamento de Cataluña. Así, el límite de no haber cumplido los 32 años quedó sustituido por no haber cumplido los 35 años en la fecha de finalización de la presentación de instancias. La misma resolución por la que se modificó esta base dispuso abrir un nuevo plazo de presentación de solicitudes, sin perjuicio de la validez de las solicitudes ya presentadas.

Este cambio provocó la queja de una persona que en el primer plazo de presentación de instancias tenía 34 años. A pesar de que sobrepasaba la edad establecida en las bases, como consideraba que cumplía los requisitos previstos en la normativa autonómica, presentó la solicitud, pero quedó excluido de la lista de admitidos. Cuando se modificaron las bases y se abrió el nuevo plazo, esta persona ya había cumplido los 35 años y, aunque alegó que su primera solicitud debía ser considerada válida, volvió a ser excluido de la convocatoria.

En la resolución, la Síndica de Greuges consideró que la corrección del error de la convocatoria inicial no debería haber comportado un perjuicio al interesado, que actuaba amparado por el límite de edad establecido por la legislación autonómica. Por ello, considero que la decisión administrativa de excluirlo no era la más adecuada, a pesar de que se podía argumentar jurídicamente. La Síndica de Greuges consideró que, en este caso, la aplicación de la norma se podría haber realizado de forma que se ajustara al máximo a su finalidad y que, por lo tanto, se deberían haber buscado otras soluciones jurídicas más equitativas que permitieran la admisión de esta persona en un proceso de selección.

La suspensión de la reducción de jornada

Un tema laboral que se ha estudiado este año ha sido la suspensión voluntaria de la reducción de jornada para cuidar a un hijo y su posible uso abusivo. El tema se planteó a raíz de la queja de una trabajadora municipal a quien se le había denegado la suspensión de un mes de la reducción de jornada que había solicitado para cuidar a un hijo. La afectada consideraba que no se había respetado la aplicación de la Ley 8/2006, de Medidas de Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña. Esta normativa dispone la posibilidad de reducir un tercio o la mitad de la jornada con la correspondiente reducción retributiva para cuidar a un hijo menor de 6 años.

El área afectada informó a la Síndica de Greuges que se habían detectado diversas personas que habían renunciado a la realización de la reducción no retribuida coincidiendo con sus vacaciones. Desde la Dirección de Servicios de Administración de Personal del Sector de Servicios Generales y desde el Departamento de Recursos Humanos del área se había considerado que esta práctica era contraria al espíritu de la norma que regula esta medida. Por ello, se acordó que no se aceptarían renunciaciones a la reducción de jornada inferiores a tres meses. Esta decisión se comunicó inicialmente de forma verbal a la interesada y posteriormente, y a petición suya, se comunicó mediante un escrito.

En la resolución, la Síndica de Greuges recordó que los beneficios que la Ley ofrece a los trabajadores para poder conciliar la vida laboral y la familiar tienen que ser disfrutados de acuerdo con las exigencias de la buena fe y que las prácticas abusivas nunca deben ser toleradas. A pesar de ello, se recomendó a Recursos Humanos que, ante la detección de malas prácticas, se elaborara una circular interpretativa de aquellos aspectos que puedan ser objeto de controversia y que se establecieran unos criterios claros de aplicación de la norma. La Gerencia de Recursos Humanos respondió que concretamente se habían detectado un total de 6 situaciones sobre los 298 empleados municipales que disfrutaban de este régimen reducido de jornada y tomó la decisión de elaborar la circular de aplicación a los empleados públicos del Ayuntamiento de Barcelona y a sus organismos públicos adheridos al Pacto de Condiciones de Trabajo que regula los criterios de aplicación de las reducciones de jornada por guarda legal y su suspensión.

Como en otros casos, la existencia de una normativa clara y conocida por todo el mundo es el mejor instrumento para prevenir decisiones que pueden aparentar arbitrariedad y para asegurar la igualdad y la transparencia en los beneficios laborales a los que tienen derechos los empleados municipales.

La Relación de Puestos de Trabajo

En el informe del año anterior, ya se apuntó la necesidad de que se elaborara y se publicara la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento. Esta relación tiene que especificar las condiciones de cada puesto de trabajo y los requisitos exigidos para acceder a él y es un instrumento básico para conseguir la transparencia y una mejor gestión del personal municipal. Este año, a raíz de una queja estudiada a causa del procedimiento utilizado para nombrar a un funcionario eventual, la Síndica de Greuges volvió a insistir en la recomendación.

Ante la petición de la Síndica de Greuges para que se elabore la Relación de Puestos de Trabajo, la argumentación de Recursos Humanos es que el Estatuto del empleado público flexibiliza la necesidad de disponer de una relación de puestos de trabajo y también recoge la posibilidad de que cada Administración estructure su organización mediante otros instrumentos organizativos similares. Estos han de tener como contenido mínimo la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos y escalas, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Por ello, se considera que el Catálogo de Puestos de Trabajo

del Ayuntamiento sigue siendo vigente y es el actual instrumento de gestión de personal a la espera del nuevo marco legal que se establezca.

A pesar de ello, la Síndica de Greuges considera que esta solución transitoria no exime de la obligación de publicar la Relación de Puestos de Trabajo, lo que ofrecería la máxima transparencia y facilitaría la gestión de los recursos humanos de forma planificada.

4. SERVICIOS A LAS PERSONAS

2.4.1. Servicios sociales

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución establece los valores y principios de los servicios sociales en diversos artículos: así, la igualdad de las personas en el artículo 1, la integración social en el 9.2, en el 10 la dignidad de las personas, en el 41 las prestaciones de asistencia, y en los artículos 39, 49 y 50 los de la infancia, discapacidad y vejez.

II. El Estatuto de Autonomía ha añadido nuevas exigencias y garantías a los poderes públicos para la cohesión y el bienestar sociales:

- Los poderes públicos tienen que promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña.

- Los poderes públicos tienen que velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y de los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y de riesgo de exclusión social.

- Los poderes públicos tienen que velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables.

- Los poderes públicos tienen que garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de la asistencia sanitaria pública en los términos que establece la ley.

- Los poderes públicos tienen que promover políticas preventivas y comunitarias y tienen que garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinen como básicos.

- Los poderes públicos tienen que emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y tienen que promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos.

- Los poderes públicos tienen que velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y tienen que fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación. También tiene que garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de la realidad histórica de este pueblo.

III. El marco legal de aplicación de estos derechos está contenido básicamente en la Carta Municipal de Barcelona, en la ley 39/2006, de la Dependencia, en la Ley 12/2007, de Servicios Sociales de Cataluña, en el desarrollo reglamentario de esta, especialmente el Decreto 27/2003, de la atención social primaria, y en el Decreto 151/2008, que establece la cartera de servicios.

IV. Por otro lado, con la firma de la Carta de Saint-Denis, el Ayuntamiento de Barcelona tiene asumido que:

- Los colectivos y ciudadanos más vulnerables tienen derecho a disfrutar de medidas específicas de protección.

- Las personas discapacitadas disfrutan de una asistencia municipal particular. Se les tienen que adaptar la vivienda, los puestos de trabajo y de ocio. Los transportes públicos tienen que ser accesibles a todas las personas.

- Las ciudades signatarias adoptan políticas activas de apoyo a la población más vulnerable, y garantizan a cada persona el derecho a la ciudadanía.

- Las ciudades toman todas las medidas indispensables con el fin de facilitar la integración de todos los ciudadanos sea cual sea la causa de su vulnerabilidad, y para evitar los asentamientos de carácter excluyente.

- Las autoridades municipales favorecen la creación de redes y asociaciones de solidaridad entre ciudadanos, y tienen que controlar la buena ejecución de los deberes públicos.

LAS QUEJAS

| Servicios sociales | Número de quejas |
|---|-------------------------|
| Atención social | 13 |
| Servicios residenciales y domiciliarios | 47 |
| Ley de la Dependencia | 39 |
| Personas sin techo | 14 |
| Total | 113 |

En el apartado de servicios sociales la Síndica de Greuges ha recibido 113 quejas.

En total se han resuelto 110 quejas (2 del año 2007 y 108 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 5 expedientes.

Las quejas sobre los derechos de las personas al acceso a los servicios sociales se han agrupado según los servicios a los que hacen referencia: la primera atención en los centros de servicios sociales, el servicio de ayuda a domicilio, los servicios residenciales y las quejas relativas a la implantación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía y atención de las personas en situación de dependencia.

Los elementos comunes a la mayoría de las quejas son la atención al ciudadano y la percepción de que los servicios no cubren sus necesidades y expectativas. Persisten las listas de espera para recibir una primera atención en muchos centros de servicios sociales, y también las incidencias en la prestación del servicio de ayuda a domicilio, así como la falta de plazas residenciales. Problemas que ya se han planteado en anteriores informes de la Síndica de Greuges pero que se vuelven a destacar porque son motivo de queja.

Este año ha habido también quejas referentes a la gestión de las ayudas económicas para alimentos y han aumentado las que hacen referencia a la falta de vivienda de protección oficial accesible a las rentas más bajas, que ya se tratan en el apartado de vivienda.

Las quejas de los ciudadanos que han iniciado el proceso de valoración de su dependencia hacen referencia a la insuficiente información del proceso, a las incidencias en su tramitación y al incumplimiento de plazos para resolver y para hacer efectivas las prestaciones. La oficina de la Síndica de Greuges ha hecho un seguimiento individual de las quejas presentadas junto con el Consorcio de Servicios Sociales, y también ha realizado diversas reuniones con los

organismos responsables del despliegue de la Ley. En el informe de la Síndica de Greuges del año anterior ya se advertía sobre los problemas que comportaría la falta de organización y planificación previa de las administraciones autonómica y municipal, con relación al despliegue de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

2.4.1.1. Atención social en los centros de servicios sociales

Las quejas de este apartado hacen referencia a la atención que recibe el ciudadano en los centros de servicios sociales (CSS).

La queja más reiterada es por el tiempo de espera para el servicio de primera atención, que puede llegar a ser de dos meses o más en algunos centros de servicios sociales. También se han recibido quejas por los aplazamientos de las entrevistas y por tener que desplazarse personalmente a los centros de servicios sociales para pedir hora. Otros motivos de queja son la dificultad para contactar telefónicamente con los centros de servicios sociales y el atraso del Ayuntamiento a hacer efectivas las prestaciones económicas que se soliciten. También se han recibido quejas por los cambios de profesional referente y el tiempo de espera para tener una plaza en un comedor social. Por otro lado, las personas que se han dirigido por primera vez a los servicios sociales indican que esperaban recibir una atención de más calidad.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 310/08

La madre de una familia de cuatro miembros presentó una queja por la atención recibida en el CSS de su zona. En diciembre de 2007 se dirigió por primera vez al CSS porque la situación económica de la familia, con dos niñas pequeñas, no les permitía cubrir las necesidades básicas. La trabajadora social que la atendió valoró la necesidad de una ayuda económica de 500 euros para pagar un mes de alquiler del piso, pero le dijo que esta ayuda no sería inmediata porque el presupuesto del año se había agotado.

Ante el retraso en la entrega de la ayuda económica y la necesidad urgente de alimentos para la familia, la afectada recurrió a otras entidades de iniciativa social del barrio, que le resolvieron su demanda. Posteriormente, los servicios sociales anularon la ayuda económica y cerraron el expediente porque consideraron que la situación estaba resuelta.

A partir de la intervención de la Síndica de Greuges, los servicios sociales reabrieron el expediente y valoraron que la familia seguía teniendo necesidades básicas no cubiertas. En aquellos momentos, el Distrito no podía asumir la necesidad de alimentos de la familia y la demanda quedó incluida en una lista de espera. Transcurridos 6 meses, el Distrito hizo efectiva la ayuda para pagar el alquiler del piso y otra para comprar leche especial para la hija que tenía intolerancia a las proteínas de la leche.

La Síndica de Greuges estimó la queja y recomendó al Ayuntamiento que destine el presupuesto necesario para atender a las necesidades básicas de los ciudadanos.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Los servicios sociales básicos son el primer nivel del sistema de servicio público de servicios sociales. Ello los sitúa en un lugar privilegiado para poder intervenir de forma preventiva, y para dar respuesta a las demandas derivadas del despliegue de las nuevas normativas y de la ampliación de los derechos sociales.

Este año la atención en algunos centros de servicios sociales se ha visto colapsada por el aumento del número de usuarios que ha comportado el despliegue de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía y Atención de las Personas en Situación de Dependencia, y por el aumento de la demanda de ayudas económicas que ha provocado la situación económica actual. Esta situación ha repercutido en la calidad de la atención, lo que ha provocado una desconfianza de los ciudadanos hacia unos servicios sociales que no han dado respuesta a sus necesidades y expectativas.

A pesar del aumento de profesionales para atender a estas nuevas demandas, han seguido las listas de espera en diferentes centros de servicios sociales y han persistido los problemas de comunicación telefónica. La percepción y el grado de satisfacción del servicio por parte de los ciudadanos mejorarían si estos encontraran una respuesta cualificada de forma más o menos inmediata y también si mejorara la atención telefónica, lo que evitaría tener que desplazarse hasta el CSS correspondiente para pedir hora.

Los ciudadanos se han quejado también de una atención poco personalizada y de la falta de adaptación de los recursos a sus necesidades. En algunos centros de servicios sociales se ha detectado que la primera atención la realiza un profesional que tiene pocos conocimientos de los recursos sociales del territorio, lo que no posibilita un trabajo en red y una atención más integral al ciudadano. Hay que destacar la importancia que tiene que la primera atención la dé un profesional experimentado y con conocimiento del territorio. La complejidad de las situaciones implica que cada vez sea más necesaria una atención individualizada y global y que los recursos y servicios se adapten a las necesidades de las personas y familias.

La falta de suficiente cobertura de las necesidades básicas de alimentación de los ciudadanos por parte de los centros de servicios sociales ha originado una lista de espera en algunos de estos centros. Las familias que han presentado una queja no han encontrado respuesta a esta necesidad urgente y han expresado el perjuicio que ello les ha ocasionado. Los servicios sociales básicos tienen que dar una respuesta eficiente a la cobertura de las necesidades básicas de las personas y familias, tal como recoge la normativa. El Ayuntamiento tiene que asegurar el acceso a los alimentos y plazas de comedor a todos los ciudadanos que lo requieran y en el momento en que se

dé la situación de necesidad. El presupuesto de los servicios sociales no ha garantizado este derecho.

A raíz de la diversidad de quejas, y con el fin de conocer con más profundidad los problemas que han presentado los ciudadanos, la Síndica de Greuges realizó una visita a nueve centros de servicios sociales de atención primaria ubicados en los distritos de Ciutat Vella, Sant Martí, Horta-Guinardó y Sarrià - Sant Gervasi. En la visita a los centros se ha podido comprobar la necesidad de cambios organizativos para mejorar la calidad de la atención de los centros de servicios sociales.

En uno de los centros no se había sustituido a la persona de recepción, que tenía derecho a 2 meses de permiso. En otro centro se comprobó que a menudo no se atendían las llamadas telefónicas porque había que priorizar la atención presencial al ciudadano. En diversos centros se constató la falta de cobertura del servicio de recepción durante las mañanas de los martes y jueves, porque la persona cubría el servicio por las tardes de estos dos días. Otras deficiencias que afectan a la atención al ciudadano son la movilidad de profesionales, incluyendo el personal de dirección, las bajas de profesionales y reducciones horarias por maternidad no lo suficientemente cubiertas, un servicio de recepción deficitario y la falta de infraestructuras adecuadas.

Estos aspectos, y otros, que son motivo de queja ya estaban identificados en el libro blanco de los servicios sociales del año 2003 y en el documento *Estratègia de millora dels serveis socials d'atenció primària*, elaborado por el Ayuntamiento en el año 2006. La aplicación de los objetivos establecidos en la *Estratègia de millora dels serveis socials d'atenció primària* habría podido mejorar la calidad de la atención. El informe de la Síndica de Greuges del año 2007 ya recogía la necesidad de desplegar las mejoras recogidas en el informe indicado.

El nuevo Modelo de Servicios Sociales Básicos del Ayuntamiento del año 2008, que se ha presentado en diferentes fóruns, persigue una mejora de las infraestructuras de los servicios sociales y también una mejora organizativa con el fin de responder a las nuevas realidades sociales y al nuevo marco legislativo.

La implantación de este nuevo modelo debería ser una prioridad en las políticas municipales para dar respuesta a las expectativas creadas y a las dificultades que los servicios sociales básicos han tenido hasta ahora.

RECOMENDACIONES

- Acelerar la puesta en marcha del Plan de Mejora de los Servicios Sociales, recomendación ya hecha en el año 2007.
- Dar una respuesta eficiente, desde los servicios sociales, para que las necesidades básicas de las personas y familias estén cubiertas. El presupuesto de los servicios sociales tiene que garantizar este derecho.

2.4.1.2 Atención domiciliaria y residencial

El contenido de las quejas referidas al servicio de ayuda a domicilio (SAD) y de los centros residenciales hacen referencia a diferentes aspectos relativos a la gestión y las características de este servicio. Las quejas relacionadas con el SAD tratan sobre temas generales como la gestión del servicio a domicilio, y se hace referencia a la escasez de horas asignadas, a los cambios frecuentes de trabajadora familiar o a las dificultades para poder dar curso a las quejas de los usuarios sobre las incidencias en el servicio. Otros temas se refieren a la calidad de la atención profesional en algunos casos, como, por ejemplo, el incumplimiento del horario, la poca pulcritud o el trato inadecuado hacia el usuario.

Las quejas sobre los servicios residenciales abordan temas diversos vinculados a la escasez de plazas residenciales en la ciudad y a la calidad de la atención.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 330/08

La queja es de una ciudadana que ponía de manifiesto la insuficiente calidad del servicio domiciliario que recibía su padre. En un periodo de 4 meses fue atendido por 7 trabajadoras familiares y algunas de ellas desconocían la situación de salud de su padre o no tenían la capacitación profesional y el equipo necesario para atenderlo; otras no respetaban el horario y alguna vez el servicio quedó descubierto.

De la información municipal recibida por la Síndica de Greuges sobre el caso se constata que durante los 4 meses de duración del SAD, el usuario fue atendido por 7 trabajadoras familiares diferentes. El informe también indica que durante los fines de semana hubo muchos cambios de trabajadoras familiares porque estas solicitaban el cambio de servicio por la complejidad de la atención a la familia. De todas formas, el informe no hacía referencia al control de la calidad del servicio prestado ni a la coordinación de los profesionales encargados del servicio, lo que era el motivo de la queja.

La Síndica de Greuges estimó la queja por la falta de calidad de este servicio de ayuda a domicilio y recomendó al centro de servicios sociales un mayor control y que hiciera un seguimiento del servicio de ayuda a domicilio, particularmente en aquellos casos en que el usuario o el familiar cuidador presente una queja al trabajador social referente. También se recomendó a la Dirección de Acción Social y Ciudadanía un control más esmerado de la empresa que gestiona el servicio de ayuda a domicilio, así como de la capacitación profesional de las personas que lo ejercen.

Expediente n.º 759/08

Una ciudadana presentó una queja porque su madre no podía cobrar la prestación económica vinculada a la residencia, tal como se había pedido en el momento de elaborar el plan individual de atención (PIA). La residencia donde vivía su madre era privada y no había sido registrada en el Registro Oficial de Entidades de la Generalitat de Catalunya, por lo que no podía recibir la prestación económica acordada. Esta ciudadana también planteaba el agravio comparativo que sufría su madre porque otras personas de esta misma residencia ya estaban recibiendo la prestación económica correspondiente.

Esta queja se estimó porque se puso de manifiesto un problema que era preciso resolver urgentemente por la situación de falta de plazas residenciales en la ciudad de Barcelona. Se propusieron dos vías de solución posibles: una relativa a la posible exoneración por un tiempo determinado de un requisito para obtener la licencia de actividades de la residencia, entendiéndose que el motivo de la denegación no afectaba a aspectos sanitarios ni de seguridad, y la otra relativa al derecho a cobrar la prestación mínima.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Atención domiciliaria

El servicio de ayuda a domicilio (SAD) que ha recibido más quejas es el relacionado con la atención personal para la realización de las actividades de la vida diaria. Este servicio, realizado por trabajadoras familiares, es utilizado principalmente por personas mayores que viven en su domicilio pero que necesitan ayuda para realizar ciertas actividades.

Los datos de la Dirección de Acción Social muestran un importante aumento de la demanda desde del año 2004 y se prevé un crecimiento todavía mayor por el acceso de todas aquellas personas que tienen reconocido por ley algún grado de dependencia. Así, se espera que durante el año 2009 haya un incremento del 63,9 % de personas atendidas con relación a las que fueron atendidas en el año 2008 por el SAD, incluyendo los tres modelos: el educativo, el asistencial y el preventivo. Este crecimiento exige la previsión presupuestaria, pero también el seguimiento, el control y supervisión de las empresas que dan este servicio para garantizar su calidad.

La queja (330/08), expuesta anteriormente, es una muestra de la necesidad de mejorar el seguimiento y la supervisión de la calidad del SAD. Es imprescindible poder garantizar que las empresas contratadas gestionen el servicio adecuadamente, sobre todo por lo que se refiere a aspectos como el cumplimiento de los horarios contratados, el traspaso de información sobre los usuarios atendidos y la capacitación profesional de las personas que trabajan en él, entre otros. La calidad del servicio requiere también la garantía de la estabilidad del personal. La continuidad del servicio con un mismo profesional ofrece más confianza al usuario y a su familia, porque se garantiza el conocimiento de la situación y las tareas que tienen que ser realizadas por el profesional.

El año pasado, en su informe anual, la Síndica de Greuges hizo unas recomendaciones para mejorar el servicio de ayuda a domicilio, algunas de las cuales quedan recogidas en el nuevo Pliego de Cláusulas para la Contratación del Servicio de Atención Domiciliaria, que tiene que regir desde el mes de mayo de 2009. El pliego contiene unos cambios cualitativos muy importantes, respecto al anterior pliego, que pueden ofrecer más garantías de buen servicio.

En la línea de garantizar el asentamiento y estabilidad en el servicio ofrecido por las empresas, es importante destacar la ampliación de la duración del contrato a dos años y medio y su posible renovación por el doble de tiempo.

Supone también una mejora la descripción de las diferentes modalidades de atención y sus características, la modalidad del SAD socioeducativo, la del SAD asistencial y la del SAD preventivo, como ya se definía en el año 1996, cuando se redactaron las bases de la atención social primaria en el Ayuntamiento. Se quiere garantizar la ampliación de los recursos para todas aquellas situaciones que lo necesiten y su consiguiente apoyo presupuestario. Con esta concreción, será viable la recomendación que también ha formulado la Síndica de Greuges en varias ocasiones sobre la necesidad de extender un servicio socioeducativo para las familias con niños en situación de riesgo; hasta ahora muy minoritario.

En cuanto a la organización del servicio de ayuda a domicilio, el nuevo pliego de condiciones recoge también una importante ampliación del horario de atención y el establecimiento de unas franjas horarias para la realización de las diferentes tareas, como levantar de la cama o acostar, almorzar y cenar, entre otras.

A pesar de estas modificaciones que comportan importantes mejoras, todavía se mantienen algunos interrogantes sobre otros aspectos. Principalmente, el mantenimiento de las 4 zonas de la ciudad que agrupan los 10 distritos parece ser que no responde demasiado a la voluntad política expresada por el Ayuntamiento de fomentar los servicios de proximidad. Mantener 4 zonas para toda la ciudad puede simplificar y homogeneizar la gestión de las empresas contratadas, pero no puede garantizar necesariamente el seguimiento detallado de su gestión por parte de la Administración. Así mismo, esta división de la ciudad sólo en 4 zonas favorece que las empresas con más posibilidades en la adjudicación del concurso público del SAD sean aquellas que tienen un gran volumen de gestión y grandes posibilidades de financiación.

Otra opción, como se decía en un documento anterior de la Síndica de Greuges de Barcelona (*Reflexions i propostes sobre el desplegament de la Ley de la dependència*, julio 2007), sería la de dividir la ciudad en zonas más reducidas, por ejemplo, zonas que coincidieran con los 10 distritos de la ciudad, lo que podría comportar una gestión más cercana a la realidad del distrito y, por lo tanto, de su población y de su tejido asociativo. Al mismo tiempo, se abriría la puerta a una mayor competencia, ya que se podrían presentar en el concurso más proveedores, lo que favorecería la presencia de las entidades del tercer sector.

Así mismo, este nuevo pliego prima el abaratamiento del coste del servicio, lo que puede repercutir, por un lado, en las condiciones laborales de los trabajadores y, por lo tanto, en la calidad del servicio. De la misma forma, en las condiciones de valoración del contrato, no queda suficientemente reflejada la voluntad manifestada en el Pliego de Cláusulas y en la Ley de Servicios Sociales de que las entidades sin ánimo de lucro tengan preferencia en la adjudicación del contrato siempre y cuando sus proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas.

Servicios residenciales

La escasez de plazas residenciales en la ciudad de Barcelona es una realidad conocida y manifestada por la Síndica de Greuges en anteriores informes. Ahora bien, la situación de precariedad sigue igual a pesar de los acuerdos tomados entre la Generalitat y el Ayuntamiento (15 de julio de 2005) para la construcción de 10 residencias para personas mayores. Tres años después, de las 10 residencias previstas, 6 están en fase de proyecto y 4 en fase de concesión de licencia administrativa. Por lo tanto, no hay ninguna en funcionamiento.

Así, a corto plazo, la situación de la falta de plazas residencias públicas sólo se podrá paliar con las prestaciones económicas vinculadas al pago de las plazas residenciales en residencias privadas, tal como se recoge en la Ley 39/2006.

Esta realidad ha puesto de relieve, tal como se ha descrito en el ejemplo 759/08, la existencia de residencias que funcionan sin ninguna inspección ni control por parte de la Generalitat. Son residencias privadas no inscritas en el Registro de entidades y que, por lo tanto, no tienen las características necesarias para recibir las ayudas provenientes de la Ley 39/2006. Ello ha supuesto para las personas que habían ingresado en estas residencias sin saber su cualificación legal que no podrán recibir la prestación económica. Y, por dicho motivo, se han visto obligadas a cambiar de residencia para poder cobrar la prestación económica.

A pesar de las quejas recibidas sobre los servicios residencias para personas mayores, este año hay que constatar la mejora en un servicio residencial municipal, gestionado por una empresa de servicios, que había sido motivo reiterado de queja recogido en los informes de los últimos años, y del cual se ha llevado a cabo un intenso seguimiento desde la oficina de la Síndica de Greuges. En este caso, hay que destacar la implicación del Ayuntamiento y la participación de las familias en la organización y funcionamiento de las actividades de la vida cotidiana como factores que han favorecido la mejora en la calidad del servicio.

También en este ámbito se constata la escasez de oferta de trabajadores cualificados para la creciente demanda existente. Algunos de estos trabajadores, provenientes de otros países, a pesar de tener la formación requerida, necesitan una formación específica con el fin de adecuar su forma de hacer a la realidad cultural de las personas mayores de la ciudad, formación que debería ser asumida por las propias residencias.

Estos temas han sido tratados en diferentes recomendaciones formuladas por la Síndica de Greuges, en una de las cuales solicita al Ayuntamiento que asegure la formación adecuada de los trabajadores y que establezca, junto con las empresas gestoras de los servicios residenciales, los mecanismos necesarios que garanticen una mayor fidelización del personal. Sin continuidad del personal no es posible un funcionamiento adecuado de una residencia.

En el año 2008 la Síndica de Greuges visitó también dos residencias municipales: la residencia Valldaura, para personas con discapacidad intelectual y trastornos de la personalidad, y la residencia Amilcar, para

personas con grandes discapacidades físicas. En las visitas se constató que ninguna de las dos residencias reunía las condiciones de calidad exigibles.

En la residencia Valldaura existe una falta de espacio y de mantenimiento. No hay un espacio digno para la atención a los residentes y sus familias o tutores, como tampoco hay espacio para los educadores ni para los archivos del centro. El nivel de mantenimiento es deficitario y sólo a finales de año se repintó la residencia.

En cuanto a la residencia Amilcar, para grandes discapacitados físicos, la infraestructura no cumple las mínimas condiciones normativas. Está ubicada en un inmueble de tres plantas y sólo tiene un ascensor con falta de espacio de giro en la entrada o salida. En toda la residencia existen problemas de espacio, habitaciones pequeñas, pasillos muy estrechos y problemas de seguridad evidentes. En la actualidad, la competencia del equipamiento residencial ha sido traspasada al Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, y ya se ha iniciado la construcción de una residencia para personas con discapacidad en el barrio de la Marina, que posibilitará el cierre de Amilcar. A pesar de ello, no es admisible que el Ayuntamiento haya mantenido durante años un servicio como este, de atención a las personas, sin las condiciones necesarias; y tampoco es comprensible que la Generalitat, que tiene las competencias en la atención residencial y las competencias de la inspección, haya consentido su funcionamiento.

RECOMENDACIONES

- Acelerar la construcción de residencias públicas en la ciudad de Barcelona con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la Cartera de Servicios previstos en la Ley de Servicios Sociales para el periodo 2008-2009.
- Asegurar el control de la calidad del servicio de atención domiciliaria a partir de los mecanismos establecidos.
- Asegurar el correcto mantenimiento de la residencia Valldaura y mejorar sus espacios.

2.4.1.3. Ley de la Dependencia

La mayoría de las quejas dirigidas a la Síndica de Greuges de contenido social están relacionadas con el despliegue de la Ley de la Dependencia y sus dificultades. Principalmente son de personas mayores afectadas y de personas con discapacidad o sus familiares. La Dirección de Acción Social del Ayuntamiento de Barcelona forma parte del circuito establecido para la obtención de las prestaciones sociales de la Ley 39/2006, en el que también interviene el Consorcio de Servicios Sociales y el Departamento de Acción Social y Ciudadanía, de la Generalitat de Catalunya, que tiene su competencia.

Algunas quejas se han resuelto ofreciendo informaciones concretas a las dudas planteada por los ciudadanos, pero la mayoría se han cerrado a partir de las

informaciones solicitadas y facilitadas por parte de las administraciones competentes.

Mayoritariamente las quejas reflejan el malestar por el retraso en la recepción de la prestación social. En una quejas se expresa el desconcierto y la indefensión por la poca claridad de la información que reciben los solicitantes de las prestaciones sociales de la Ley y del procedimiento para acceder a ellas. Hay también otras quejas que manifiestan la poca eficacia en el procedimiento de resolución de los expedientes, con deficiencias en la gestión de estos que han originado retrasos considerables en la obtención de las prestaciones sociales pactadas.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 364/08

Una ciudadana presentó una queja por el incumplimiento de los plazos para la obtención de la prestación económica concedida a su padre, persona dependiente. Ella era su cuidadora principal y ante el empeoramiento del estado de salud de su padre y las expectativas de la Ley de la Dependencia dejó de trabajar para poder atenderlo mejor. El 22 de mayo de 2007 presentó la solicitud, el 11 de octubre de 2007 recibió la resolución de su grado y nivel (grado 3 nivel 2), y el 21 de diciembre de 2007 firmó el plan individual de atención (PIA). La prestación social acordada no la recibió hasta el mes de julio de 2008.

La Síndica de Greuges estimó la queja por el excesivo tiempo transcurrido, 13 meses, desde la solicitud de la valoración de la dependencia, y la resolución del expediente. Se recomendó a la Dirección de Acción Social del Ayuntamiento el seguimiento del cumplimiento de los plazos que marca la Ley.

Expediente n.º 802/08

Una ciudadana presentó una queja a la Síndica de Greuges por el retraso en el cobro de la prestación económica vinculada al cuidador no profesional para su hija discapacitada. Presentó la solicitud el 21 de mayo de 2007, le valoraron el grado 3 nivel 2, y el 21 de mayo de 2008, un año después, se le hizo el PIA en el domicilio y se acordó una prestación económica. Finalmente, la ciudadana cobró la prestación económica acordada y los atrasos correspondientes el 31 de diciembre de 2008, un año y medio después de haber presentado la solicitud.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque según la información recibida del Consorcio de Servicios Sociales todos los pasos realizados eran correctos, tampoco había ninguna incidencia abierta en Prodep (Generalitat) y, por lo tanto, no había ninguna justificación que explicara el retraso de la entrada en el Departamento de Nóminas del ICASS (Generalitat) para la tramitación final y el cobro de la prestación económica mensual y los atrasos correspondientes.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La novedad y difusión de la popularmente denominada Ley de la Dependencia (Ley 39/2006) crearon en los ciudadanos un conjunto de expectativas de que

su situación y la de sus familiares mejorarían de forma significativa. Durante el primer año de despliegue, la realidad no ha respondido a estas expectativas, con la consiguiente decepción y desconfianza que ha generado entre los afectados. Así mismo, las nuevas prestaciones económicas no han supuesto para algunas personas cambios significativos con relación a las ayudas que ya recibían de la Administración.

El incumplimiento de los plazos previstos queda reflejado en el motivo principal de las quejas que han llegado a la Síndica de Greuges. Del conjunto de las quejas recibidas, entre la presentación de la solicitud y el inicio efectivo de la prestación transcurre, en muchos casos, un año y medio, mientras que, según la Ley, el tiempo previsto sería de seis meses entre la presentación de la solicitud y la prestación acordada en el plan individual de atención (PIA).

En las quejas también queda reflejado que no se valoraron adecuadamente las dificultades que comportaba el despliegue de la Ley y que no se previeron ciertos aspectos como el desarrollo de la normativa específica y la eficiente coordinación de las administraciones implicadas. Ello ha comportado confusión en los criterios de derecho a la prestación (incompatibilidad de prestaciones, residencias no registradas, etc.), lo que ha supuesto, en algunos casos, importantes agravios comparativos entre ciudadanos que han obtenido los recursos en diferentes momentos del año. Por otro lado, la falta de servicios y las dificultades de acceso para las personas dependientes han sido compensadas mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, vinculadas a servicios, que no siempre han sido aceptadas por los afectados.

En el proceso de tramitación de las prestaciones sociales de la Ley participan diferentes instituciones: la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Barcelona y el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. Una excesiva burocratización en el procedimiento y la falta de coordinación han comportado que, muchas veces, las personas dependientes o sus familias se hayan visto obligadas a perseguir su expediente por diferentes servicios y administraciones.

La Administración municipal, responsable de la atención primaria de servicios sociales, parte importantísima del circuito establecido para la obtención de las prestaciones sociales, ha realizado un importante esfuerzo para formar a los profesionales referentes para poder dar respuesta a esta nueva realidad. De todas formas, a pesar de esta formación, todavía es necesaria una mayor implicación de todo el equipo de los centros de servicios sociales. El actual estado de muchos centros de servicios sociales municipales, con falta de recursos personales y materiales suficientes y una estructura poco adecuada, no ha facilitado la adecuación a esta nueva demanda.

En los casos en que ha intervenido la Síndica de Greuges se ha querido garantizar los derechos de los ciudadanos a recibir una información clara y documentada del estado de sus expedientes, el derecho a recibir las prestaciones sociales de la Ley en los plazos que esta establece y el derecho a recibir unos servicios de calidad. Su intervención a demanda de los ciudadanos agraviados en muchos casos ha acelerado la tramitación de los expedientes. Pero sería preciso evitar que la reclamación tenga que ser necesaria para

asegurar el cumplimiento de los plazos en la recepción de las prestaciones sociales de la Ley.

Durante el año 2008, la preocupación de la Síndica de Greuges por la falta de efectividad y de solución a los problemas planteados desde el inicio del despliegue de la Ley ha motivado la entrega de informes al Ayuntamiento y también la realización de diversas entrevistas con los responsables del Ayuntamiento y del Consorcio de Servicios Sociales para recomendar mejoras en el circuito y en el modelo de aplicación de la Ley.

RECOMENDACIONES

- Insistir en la necesidad urgente de mejorar el actual circuito de los expedientes y de agilizar la concesión de las prestaciones sociales acordadas, de acuerdo con la Ley 39/2006.
- Favorecer que los servicios sociales básicos sean los referentes de los expedientes de las personas dependientes y tengan toda la información necesaria para poder informar a los usuarios del estado del procedimiento en curso y el seguimiento del cumplimiento de los plazos que establece la Ley.

2.4.1.4 Servicios de atención a las personas sin techo

El Plan Municipal para la Inclusión Social 2005/2010 establecía una serie de compromisos para mejorar la atención a las personas sin techo y la cobertura de sus necesidades básicas. El Programa Municipal de Atención a Personas Sin Techo concretaba el diseño de una red diversificada y territorial equilibrada de centros y servicios propios y concertados. Esta red estaba reforzada por el Programa de Viviendas de Inclusión y por itinerarios de inclusión social.

Ya en su momento se valoró positivamente este programa municipal, a pesar de que se indicó la necesidad de aumentar la previsión de viviendas de inclusión y el problema que se generaría si no se articulaban alternativas de vivienda dignas y estables que aseguraran su integración social. El Ayuntamiento ya se ha comprometido en el aumento del número de viviendas de inclusión y en crear una bolsa de vivienda social para asegurar la inclusión social de muchas de estas personas o familias.

Este año, las quejas que han realizado los propios afectados se referían al hecho de que la estancia en los albergues municipales era tan corta que no les permitía articular ninguna salida a su situación. También han llegado quejas de ciudadanos y vecinos por la falta de información sobre la atención a esta población, número de teléfono donde llamar, Administración donde acudir, etc.

Otro tipo de queja ha sido el de personas que se han visto afectadas por el uso intensivo del espacio público por colectivos que pernoctaban en la calle, y los problemas de seguridad que ello comportaba. Aquí se incluirían las familias galaicoportuguesas establecidas básicamente en el Distrito de Sant Martí, en

las que desde hace años se está trabajando desde un programa específico, y también los nuevos colectivos de familias provenientes del Europa del Este. Estos son problemas muy complejos de solucionar y que sólo pueden ser abordados de forma conjunta por los diversos municipios del Área Metropolitana.

Finalmente, también han llegado quejas de las personas usuarias de alguno de los servicios, por no haber sido escuchadas, ni atendidas sus demandas. En algunas de estas quejas, se han podido confirmar problemas de salud mental en la persona usuaria, que no eran adecuadamente detectados por los profesionales y que han generado conflictividad en la relación, y, en otros casos, un tratamiento no lo suficientemente adecuado a las características del usuario.

Aparte de la consolidación de la red de servicios y recursos de atención a las personas sin techo, sería preciso avanzar en aspectos más cualitativos de la atención atendiendo a la diversidad y complejidad de situaciones que en la actualidad se presentan.

2.4.2. Infancia

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas”, y dice que estos poderes públicos tienen que “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural social”. Además, el artículo 39 establece el principio constitucional

rector de la política social y económica de que los poderes públicos tienen que asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y también la protección integral de los hijos, ello sin perjuicio de que los padres tienen que prestar asistencia completa a los hijos durante la minoría de edad y en los otros casos en que la ley los obligue.

II. El Estatuto de Autonomía ha dado un nuevo impulso con rango de ley orgánica a los derechos de los menores y a las responsabilidades públicas cuando dice:

“Los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social” y también: “Los poderes públicos tienen que garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, de abandono, de malos tratos o crueldad y de la pobreza y sus efectos.”

III. El marco legal de la intervención pública en la atención a la infancia está presidido por la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica de la Infancia, y las leyes catalanas: Ley 37/1991, de Medidas de Protección de los Menores; Ley 8/1995, de Atención y Protección de Niños y Adolescentes; el Código de Familia del 1998, y la Ley 12/2007, de Servicios Sociales. En materia de educación, los derechos están definidos en la Ley Orgánica 8/1985, y en la reciente Ley Orgánica 2/2006, de Educación. Hay que tener presentes, además, el Real Decreto 696/1995, de Ordenación de la Educación Especial, y también la Ley catalana 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad.

IV. La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, comporta un amplio abanico de compromisos hacia la infancia:

- Las autoridades municipales, en colaboración con las otras administraciones, llevan a cabo todo lo necesario para que los niños de los grupos lingüísticos minoritarios puedan estudiar la lengua materna.
- Las familias más desfavorecidas disponen de ayudas financieras, así como de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y la vejez.
- Las autoridades locales adoptan todas las medidas necesarias para proteger a la infancia y la juventud y favorecer la educación sobre las bases de la democracia, la tolerancia y la posibilidad de plena participación en la vida de la ciudad.
- Las autoridades locales crean las condiciones adecuadas a fin de que los niños puedan disfrutar de su niñez.
- Los ciudadanos de la ciudad disfrutan del derecho a la educación. Las autoridades municipales facilitan el acceso a la educación elemental de los niños y jóvenes en edad escolar.
- Las ciudades signatarias se comprometen a no firmar ningún contrato municipal sin introducir en él una cláusula que rechace el trabajo ilegal, así como cláusulas que rechacen el trabajo de los niños.
- Las autoridades municipales animan a la igualdad en el acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas.
- Las autoridades municipales desarrollan una educación específicamente orientada hacia el respeto de la naturaleza, en particular para los niños, y espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños sin discriminación.

LAS QUEJAS

| Infancia | Número de quejas |
|--------------------|-------------------------|
| Educación | 16 |
| Infancia en riesgo | 16 |
| Total | 32 |

En el apartado de servicios a la infancia la Síndica de Greuges ha recibido 32 quejas.

En total se han resuelto 43 quejas (12 del año 2007 y 31 del año 2008). Queda pendiente de resolver 1 expediente.

2.4.2.1.Educación

Las quejas recibidas durante el año 2008 hacen referencia a temas como los criterios que rigen el proceso de admisión de alumnos en las escuelas y la asignación de plaza de oficio, los presuntos fraudes cometidos en la acreditación del domicilio, las dificultades para acceder a las guarderías municipales por falta de plazas, la documentación exigida a los inmigrantes no residentes para acceder a una plaza de guardería o el procedimiento de adjudicación de plazas residuales en las guarderías una vez concluido el periodo de matriculación.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 524/08

Una mujer inmigrante presentó una queja sobre el proceso de alegaciones al solicitar una plaza para su hija en una guardería municipal. En la publicación de las listas baremadas se comprobó que no le habían asignado la puntuación de proximidad que le correspondía según el domicilio acreditado. Por ello intentó presentar alegaciones, dentro del plazo previsto, en el centro donde había presentado la solicitud, tal como establece la normativa. Ante la negativa del centro a recoger el escrito, intentó presentarlo en la oficina de escolarización del Consorcio de Educación de Barcelona, donde tampoco se lo aceptaron. Finalmente, consiguió registrarlo en un registro del Distrito.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque el Consorcio no cumplió la obligación normativa de las administraciones de recibir las reclamaciones, valorarlas y resolverlas, a pesar de que no se cuestiona que la ciudadana hubiera recibido las explicaciones oportunas sobre los requisitos exigidos y sobre la probable valoración desestimatoria de su escrito.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

2.4.2. Preinscripción y matriculación en los centros

En el ámbito de la educación destacan las quejas referidas al proceso de preinscripción en los centros. Este está regulado con mucho detalle, y el grado de discrecionalidad que tienen las escuelas para otorgar la puntuación que rige la admisión ha ido disminuyendo a lo largo de los años. Los criterios de baremación se han restringido enormemente y en la actualidad sólo se aplican aquellos que resultan objetivos y fácilmente comprobables: la proximidad del

domicilio o del centro de trabajo de los padres, la existencia de hermanos en el mismo centro o en un centro adscrito, la renta anual de la unidad familiar, la discapacidad del alumno y de los padres o hermanos. También se obtiene puntuación, aunque se consideran criterios complementarios y tienen menos peso que los anteriores, la acreditación de las familias numerosas y de las enfermedades crónicas del alumnado que afecten al sistema digestivo, endocrino y metabólico.

Anteriormente, las familias podían obtener puntuación mediante una puntuación adicional en aplicación de unos criterios acordados por cada consejo escolar de centro, como podían ser la afinidad de las familias con el ideario de la escuela, ser hijo o nieto de ex alumnos del centro, ser maestro de aquella o de cualquier otra escuela, y otros criterios discrecionales. Esta puntuación extra, en la práctica era determinante en los casos de empate una vez aplicados los otros criterios. La baremación de los casos sigue siendo una responsabilidad de los centros, y al control que puede ejercer el servicio de inspección escolar se añaden las supervisiones provenientes de las reclamaciones que pueden presentar las familias al centro solicitado y posteriormente a la comisión de escolarización. Estos procesos de reclamación ofrecen la oportunidad de corregir los errores que se hayan podido cometer, pero hay que tener presente que al mismo tiempo son un procedimiento administrativo reglado y hay que tramitarlos según la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común.

En algunas de las quejas recibidas no se detectó ninguna irregularidad en la actuación de la escuela ni en la intervención municipal y, por lo tanto, se trataba de una falta de plazas (sobre todo en el caso de las guarderías), la oferta concreta de cada centro no se correspondía con la demanda o la plaza otorgada no satisfacía a las familias. En algunos casos la familia ni siquiera había reclamado al centro, ya que eran conscientes de que la normativa se había aplicado correctamente, pero manifestaban su desacuerdo con los actuales criterios y reclamaban poder ejercer su derecho a la libre elección de centro, entendiéndose que, en aplicación de este derecho, la Administración educativa debería asegurar una plaza en el centro deseado, con independencia de la disponibilidad de plazas. Estas demandas no factibles se resolvieron con una información directa a los ciudadanos afectados, sin necesidad de abrir otras vías de supervisión de la queja.

Sin embargo, en otras quejas la Sindicatura ha podido detectar ciertas fisuras que podrían quedar resueltas si la normativa fuera más ajustada y precisa. Concretamente ello ocurre con la documentación exigida para acreditar el domicilio.

Acreditación del domicilio

Sobre la acreditación del domicilio, un ejemplo es la queja presentada por una ciudadana por la supuesta falsedad en la acreditación del domicilio por parte de algunas familias con el objetivo de conseguir la puntuación de proximidad para poder acceder al centro educativo deseado (expediente n.º 377/08).

A raíz de la queja, el Consorcio de Educación de Barcelona comprobó que el instituto al que hacía referencia la queja había baremado correctamente la solicitud presentada por la familia denunciada y solicitó al Departamento de Población del IMI la documentación sobre los movimientos padronales de esta familia. Mientras se llevaba a cabo la investigación de la veracidad de los datos, se informó a la familia demandante y la denunciada de la provisionalidad de la plaza escolar otorgada, condicionada al resultado de la supervisión.

El protocolo de las inspecciones padronales que utiliza el Departamento de Población consta de diferentes fases iniciadas a instancia de parte o de oficio: petición de datos padronales, fase negociada, inspección de la Guardia Urbana y, finalmente, resolución ya sea de la baja o de la confirmación de residencia. El plazo para resolver los expedientes se prolonga entre los 4 y los 6 meses. En el caso denunciado, El Ayuntamiento pudo comprobar que los datos aportados por la familia eran ciertos porque la familia había cambiado de domicilio recientemente.

El artículo 5 de la Resolución 349/2008, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matriculación para el curso 2008-2009, expresa que “la falsedad o el fraude en los datos aportados comporta la invalidación de los derechos que puedan corresponder “ y que “la autoridad competente tiene que adoptar las medidas oportunas con relación a la responsabilidad en la que el solicitante haya podido incurrir”. Por otro lado, el artículo 62 del Real Decreto 1690/1986 obliga a los ayuntamientos a mantener actualizado el padrón de manera que los datos que contenga concuerden con la realidad.

En esta ocasión se comprobó que la actuación de los órganos responsables había sido correcta, porque ante la denuncia de una supuesta falsedad se habían llevado a cabo las acciones necesarias para comprobar los hechos. Pero el seguimiento de la queja también puso en evidencia que el proceso de comprobación resulta excesivamente largo, y ello impide que –en el caso de que se confirme la falsedad– se pueda anular la matrícula del curso iniciado, tal como prevé la normativa. Por ello, la Síndica de Greuges recomendó al Consorcio de Educación que estudiara la propuesta de incorporar en la resolución sobre preinscripción y matriculación del alumnado la posibilidad de que el centro o el propio Consorcio pudiera solicitar la documentación adicional para acreditar el domicilio del menor cuando existan dudas razonables de su veracidad.

Respondiendo a esta recomendación, la Concejalía de Educación comunicó a la Síndica de Greuges que comparte la necesidad de poder disponer de un marco más explícito que ayude a hacer un seguimiento más preciso y ágil de las denuncias por sospechas de fraude por acreditaciones de domicilio. Por ello, informó de que está trabajando en este sentido con el Departamento de Población del Ayuntamiento y con el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, para poder incorporar mejoras en la próxima resolución del proceso de preinscripción y matriculación y en los diversos protocolos de gestión.

Por otro lado, y a raíz de esta queja, el Ayuntamiento también acreditó que había supervisado 34 expedientes. En los casos en que había quedado acreditada la falsedad de los datos, se había tramitado la baja del padrón. En

otros expedientes se había podido comprobar que realmente se había producido un cambio de domicilio o bien se había confirmado la veracidad de los datos aportados.

Acceso a la escuela e inmigración

Los expedientes de queja n.º 413/08, 434/08 y 524/08 se refieren a las dificultades que tienen las familias inmigrantes no residentes para conseguir una plaza en una guardería, ya que no disponen de la documentación exigida. Las guarderías municipales se rigen por los mismos criterios que los centros de educación infantil, primaria y secundaria. La normativa reguladora está contenida en el Decreto 75/2007, de Procedimiento de Admisión de Alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos y en la Resolución EDU/349/2008 del Consorcio de Educación de Barcelona, por el que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2008-2009.

Esta normativa obliga a la presentación de una documentación identificativa del alumnado y de sus padres o tutores. La filiación del menor se acredita con el Libro de Familia, con la partida de nacimiento o con otros documentos que permitan comprobar el nombre del hijo y de los padres o tutores. La identificación de los padres se realiza mediante el DNI, el pasaporte o la tarjeta de residencia. Aparte de la documentación de identificación referida, exigida en todos los casos, el baremo establecido por la normativa prioriza las situaciones anteriormente expuestas (proximidad, precariedad económica, discapacidades, etc.).

Para acreditar la proximidad del domicilio del alumno se utiliza nuevamente el DNI para los solicitantes españoles y las guarderías exigen la tarjeta de residencia para los extranjeros no comunitarios. En los dos casos, si no coincide la dirección real con el documento presentado, hay que aportar el volante de convivencia de los datos padronales y el resguardo de comprobación del cambio de dirección del DNI o de la tarjeta de residencia. Sin embargo, el anexo 2 de la Resolución EDU/349/2008, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2008-2009, expresa que “cuando, por su condición de extranjero, el alumnado no pueda aportar alguno de los documentos detallados, se considerará la documentación alternativa que aporte para acreditar las diferentes circunstancias. Esta documentación la valorará el director o titular del centro, y dejará constancia por escrito de la decisión adoptada sobre su aceptación”.

Los solicitantes que no se encuentran en situación administrativa regularizada y, en consecuencia, no disponen de tarjeta de residencia, únicamente pueden aportar el volante de convivencia. Según la respuesta municipal, el certificado o volante municipal de convivencia del niño en ningún caso no se toma en consideración para alegar la proximidad “para evitar agravios comparativos” entre las diferentes familias.

En esta cuestión, hay que tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad

y nulidad del término *residente* del artículo 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Según ello, los extranjeros tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles, sin que se pueda haber distinción entre residentes y no residentes.

De la supervisión de las quejas se desprende que, en la práctica, los hijos de inmigrantes no residentes no obtienen plaza en las guarderías municipales porque al no tener la puntuación de proximidad del domicilio por falta de permiso de residencia ello los sitúa en un lugar muy desfavorable en la lista de solicitantes. Esta distinción es todavía más injustificable en casos de niños que tienen nacionalidad española a pesar de ser hijos de extranjeros, y ello deriva de la práctica de comprobar el domicilio sólo a través de un documento de imposible aportación para lo no residentes, cuando existen otros medios legítimos de acreditación del domicilio. Esta práctica se convierte, de hecho, en una discriminación injustificada y perjudicial para los niños afectados.

En definitiva, esto no es justo porque la educación es un derecho inherente a la condición de niño y a su dignidad humana, y no tiene nada que ver con la condición de residente, tal como ha afirmado el Tribunal Constitucional. Es un derecho que tiene el niño por ser niño y no porque sus padres hayan obtenido determinados documentos, y si el criterio es la proximidad al centro, este criterio tiene que ser aplicado de la misma forma para todo el mundo.

Hay que destacar que la legislación no obliga a las administraciones a asignar plaza escolar al alumnado de 0-3 años y los ayuntamientos que hayan asumido las competencias relacionadas con el proceso de preinscripción y admisión en las guarderías públicas pueden elaborar su propio baremo para la admisión. Sin embargo, es preciso entender que, si en la admisión en las guarderías municipales se aplica la normativa ordinaria general, el espíritu que prevalece es la objetividad y equidad que fundamenta la norma para asegurar el derecho a la educación a todas las personas, teniendo en cuenta la universalización del derecho.

Por ello, la Síndica de Greuges estimó las quejas relativas a esta cuestión. También recomendó que, en aplicación del principio que sustenta la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional de garantizar los mismos derechos a todos los ciudadanos, y teniendo en cuenta la opción que permite la normativa de la preinscripción, se considere la posibilidad de elaborar una lista de los diferentes documentos alternativos con que las familias extranjeras no regularizadas puedan acreditar la proximidad para poder obtener la puntuación que les corresponda, al igual que el resto de familias. Unos ejemplos podrían ser la dirección que conste en la cuenta bancaria, la domiciliación de recibos u otros que se consideren oportunos, así como la verificación del empadronamiento.

La educación es un derecho fundamental para todos los niños independientemente de la condición administrativa de residentes. Las guarderías contribuyen al desarrollo global de los niños y a la construcción del conocimiento y al aprendizaje de los menores. Esta función educativa está estrechamente vinculada a la función preventiva, que beneficia a los niños inscritos, y tiene, con toda seguridad, unos efectos positivos en las familias con

mayor vulnerabilidad, como también los tiene en toda la comunidad. Por lo tanto, no puede quedar a discrecionalidad del centro la decisión de que los niños de las familias no residentes puedan ser discriminados en el acceso a la educación.

Cobertura de vacantes

Otro tema que ha sido motivo de queja a la Síndica de Greuges es el sistema de cobertura de las vacantes de guardería a medio curso, cuando se ha concluido el proceso de matriculación ordinario. Numéricamente ello tiene escasa incidencia ya que corresponde a un 1,35 % de la oferta total, según el Instituto Municipal de Educación de Barcelona (IMEB). En años anteriores estas escasas vacantes residuales se cubrían aplicando el único criterio del orden de entrada de las solicitudes, en una convocatoria que se abría en el mes de septiembre. Este sistema, comparado con el proceso ordinario de inscripción, se realizaba con una discrecionalidad excesiva, ya que estaba basado en el orden de inscripción y se realizaba sin la necesaria publicidad a las familias respecto del proceso diferenciado que se aplicaba en el mes de septiembre. La inscripción por orden de llegada no se corresponde con los criterios que se aplica en la inscripción ordinaria y crea perjuicios por las dificultades que pueden tener las familias para presentar la solicitud en seguida que se abre la convocatoria.

Por este motivo, la Síndica de Greuges recomendó la revisión de este sistema. A raíz de esta recomendación, el Instituto Municipal de Educación ha acreditado que ha modificado el procedimiento. En la actualidad el procedimiento se realiza dando continuidad al proceso ordinario de preinscripción y matriculación. Por lo tanto, las plazas que hayan podido quedar vacantes antes del inicio del curso se cubren con la lista de espera de cada escuela. Esta práctica pone de manifiesto la voluntad de la Administración educativa de poner fin a una discrecionalidad excesiva.

Becas

Los anteriores informes se referían de forma amplia a las becas de comedor escolar y a las deficiencias de su proceso de solicitud. La Síndica de Greuges manifestó en el informe del 2006 la necesidad de que el Consorcio de Educación asumiera la gestión de las becas para evitar las duplicidades que en la práctica se daban entre el otorgamiento de becas por parte de la Generalitat a las escuelas sufragadas con fondos públicos y la acción subsidiaria que ejercía posteriormente el Ayuntamiento en los casos en que se consideraba necesaria la beca y la Administración autonómica no la había concedido. Así mismo, el Ayuntamiento costeaba las becas de los centros municipales y, de forma singular, la de los centros sufragados con fondos públicos del Distrito de Ciutat Vella.

En el mes de mayo de 2007 la Generalitat transfirió al Consorcio la gestión de las becas, con un tiempo demasiado escaso para aplicar determinadas correcciones respecto a la tramitación que se realizaba anteriormente. Finalmente, este curso 2008-2009 el Consorcio ha podido implantar las

novedades de la resolución de 14 de mayo de 2008, por la que se aprueban las bases reguladoras para el otorgamiento de ayudas individuales. Es preciso destacar del nuevo protocolo el incremento económico que se destina a las ayudas y la mejora y simplificación del procedimiento de gestión con los centros, ya que se ha puesto a disposición de los centros una nueva aplicación informática que permite la entrada de solicitudes, la baremación de acuerdo con la renta y los miembros de la unidad familiar y el envío telemático de las solicitudes al Consorcio, por lo que se evitan desplazamientos innecesarios. Así mismo, las nuevas bases modifican la baremación de las solicitudes, que prioriza el nivel de renta familiar y el número de miembros de la familia por delante de otros criterios como la condición de familia numerosa, monoparentalidad, existencia de niños en situación de acogida, etc. También se ha implantado un periodo abierto para atender las solicitudes provenientes del alumnado de nueva incorporación o de familias que ven empeorada súbitamente su situación y, finalmente, como novedad destacada, con la nueva convocatoria se agiliza el proceso de adjudicación y pago a los centros.

Así, el presupuesto total destinado a las ayudas de comedor de este curso ha sido de 7 millones de euros, lo que supone un aumento de un 50 % respecto de la cuantía asignada el año anterior. El número de becas otorgadas ha pasado de 8.250 becas a cerca de las 12.000 ayudas. Finalmente, hay que destacar que la renta de corte, que es la máxima anual por miembro de la unidad familiar que da derecho a la ayuda, se ha aumentado, lo que motivará que existan más familias que se puedan beneficiar de ello y, también, que se ha unificado de forma que se han eliminado las diferencias que había anteriormente en la convocatoria entre las escuelas municipales, las de Ciutat Vella y el resto de escuelas.

Por ello, la Síndica de Greuges hace una valoración muy positiva de estos cambios.

RECOMENDACIONES

- Impulsar, desde la representación municipal en el Consorcio de Educación, la normativa que regula el proceso de preinscripción y matriculación en las escuelas para que no discrimine a los niños hijos de padres inmigrantes cuando estos no puedan acreditar el domicilio con la aportación del NIE.
- Velar para que la normativa que rige el proceso sea más concreta con el fin de evitar los fraudes, y que las gestiones de comprobación del domicilio que tengan que realizarse sean más ágiles y eficaces para resolver los expedientes más rápidamente.

2.4.2. Infancia en riesgo

Las quejas recibidas este año corresponden básicamente a la falta de recursos profesionales de los equipos de atención a la infancia y adolescencia (EAIA) para asumir las demandas de intervención prioritaria y urgente de casos derivados de la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia

(DGAIA), las quejas de las familias afectadas por una resolución de desamparo para recuperar la patria potestad de los menores o para mejorar su situación.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Los equipos de atención a la infancia y la adolescencia

Desde el mes de noviembre de 2007 y durante el año 2008 la Síndica de Greuges recibió diversas quejas por la falta de recursos en los equipos de atención a la infancia y la adolescencia. Según estas quejas, cuando estos equipos reciben las peticiones de la DGAIA de estudio urgente o prioritario de diferentes menores, devolvían la documentación a la Dirección General y comunicaban los hechos a la Fiscalía de Menores, al Síndic de Greuges de Catalunya y a la Síndica de Greuges de Barcelona, porque consideraban que la atención urgente no formaba parte de sus responsabilidades profesionales..

La Síndica de Greuges solicitó información urgente al Ayuntamiento sobre la derivación de estos casos. En la respuesta recibida el concejal comunicaba que, en el marco del convenio de cooperación interadministrativa entre la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento, se estaba trabajando en una nueva propuesta que tenía que quedar integrada en el nuevo modelo de atención a la infancia de la DGAIA. La propuesta presentada por el Ayuntamiento preveía una nueva organización territorial de los EAIA, la ampliación de algunos EAIA, la dotación de recursos que dieran respuesta a las diversas tipologías de familias y la resolución del problema de atención a las valoraciones urgentes. En cuanto a la atención de los casos concretos cuestionados, se informaba de que se habían analizado cada uno de ellos y cuando se había comprobado que no eran casos prioritarios sino urgentes se habían devuelto a la DGAIA.

La Síndica de Greuges consideró que la respuesta municipal planteaba una solución a medio plazo. Además, la respuesta municipal no respondía suficientemente a la petición, porque el escrito de la Síndica de Greuges solicitaba información concreta sobre la solución inmediata adoptada entre las dos administraciones competentes para tratar adecuadamente los casos y hacía mención de que los poderes públicos no deben consentir que por problemas internos de coordinación administrativa los niños estén en situaciones de alto riesgo que pueden comportar consecuencias imprevisibles. Por ello se sugirió que se intensificara el trabajo con la DGAIA para acordar las mejoras que se consideraran necesarias. Hay que tener en cuenta que de la futura Ley de Derechos y Oportunidades de la infancia se infiere que los EAIA y los servicios sociales básicos incrementarán sus competencias en la atención al menor y su capacidad decisoria. Pero ahora los servicios sociales ya tienen plena responsabilidad sobre la atención social de las familias con niños en riesgo, y por lo tanto la devolución de un expediente de valoración a la DGAIA

excluye la obligación de abordar el estudio de la situación familiar de oficio por parte del propio Ayuntamiento. Ante la urgencia de los casos, la Síndica de Greuges recomendó también que se hiciera el seguimiento de los casos devueltos a la DGAIA. Supuestamente, una vez que la Administración competente hubiera realizado la valoración y propuesta de la medida de protección más adecuada, los expedientes de los menores volverían a los servicios responsables del tratamiento de la familia del menor, es decir, a los equipos de atención primaria y a los EAIA.

En los meses de mayo y junio de 2008 se recibieron dos escritos más de los EAIA que confirmaban la existencia de este procedimiento de derivación automática y, por ello, la Síndica de Greuges reabrió la supervisión.

De la nueva información aportada se infería la voluntad de mejorar el servicio que ofrecen los EAIA. Lo evidencia el que a inicios del año 2009 se pusiera en funcionamiento un nuevo EAIA específico para urgencias y el incremento, a pesar de que limitado, de la plantilla de personal de los EAIA. De todas formas, la Síndica de Greuges consideró que las mejoras no permiten concluir que el funcionamiento de los equipos sea el óptimo, ni que desarrollen las funciones asignadas con los recursos necesarios. Se ha podido comprobar con los responsables del Sector las dificultades con que trabajan los equipos, algunas de las cuales se derivan de la doble dependencia administrativa (Generalitat y Ayuntamiento).

Las novedades previstas para el año 2009 en el Plan de Atención a la Infancia se concretan en la apertura de un nuevo centro abierto municipal, que ya se ha comentado, y en la ampliación de la atención domiciliaria en la modalidad socioeducativa, destinada a familias en situación de riesgo social. Según las previsiones presupuestarias contenidas en el Programa Marco de los Servicios Sociales de Atención Domiciliaria, la cuantía que se destinará a esta tipología socioeducativa duplicará la actual: se pasará de los 16,5 millones de euros destinados durante el periodo 2005-2008 a los 33 millones de euros previstos para el periodo 2009-2012. A esta cantidad se añadirán 11 millones de euros para las funciones preventivas, servicio hasta ahora inexistente.

Menores inmigrantes

A causa de dos quejas presentadas y las reclamaciones de mejora de la seguridad llevadas a cabo por los vecinos de la zona del Pie del Funicular, la Síndica de Greuges ha realizado un seguimiento de la situación de los menores inmigrantes sin referentes familiares en la ciudad. Para estudiar la problemática se visitaron algunos centros, concretamente el centro residencial de acción educativa Vilana, el centro de acogida nocturna L'Alcor y los servicios que el Casal dels Infants del Raval ofrece a este colectivo. Los asistidos son generalmente muchachos marroquíes de entre 14 y 18 años de edad que pronto se encuentran con una fractura entre sus ideales y la realidad: desconocen la lengua castellana y la catalana, así como la sociedad de acogida, no tienen formación puesto que la mayoría no ha terminado los estudios primarios y, consiguientemente, tienen dificultades para realizar una inserción laboral rápida. La falta de la figura familiar facilita que se dejen llevar

por estímulos fáciles e inmediatos y un gran porcentaje de jóvenes son consumidores de sustancias adictivas (generalmente disolventes inhalados).

La acogida de estos jóvenes se realiza habitualmente en centros exclusivos para este colectivo de inmigrantes y generalmente en equipamientos masificados y, por lo tanto, radicalmente diferentes de la estructura familiar. Además, la organización actual de acogida impide que un mismo centro realice la atención integral del joven, ya que los jóvenes pernoctan en un centro nocturno y la asistencia diurna se realiza en otro centro diferente. En la práctica, pues, se les aseguran los servicios mínimos asistenciales de alimentación, higiene y descanso pero en unos establecimientos que no siempre reúnen las condiciones necesarias para obtener la licencia de actividad correspondiente. La Síndica de Greuges ha podido comprobar que los recursos destinados a su integración o a la gestión correcta del retorno al país de origen con unas mínimas garantía de éxito no se aplican de la mejor forma posible.

La contribución municipal a la atención de estos menores está recogida en el Programa Municipal para la Infancia y la Adolescencia 2007-2010. Este propone “la promoción de la mejora de los servicios de detección y acogida de los menores no acompañados en el marco de los programas de atención a la infancia y la adolescencia en riesgo, de forma que se facilite su atención integral y la inserción social, revisando los modelos y dispositivos establecidos y abriendo nuevas vías de intervención”. Para llevar a cabo estos objetivos, el Ayuntamiento dispone de un grupo de educadores destinados únicamente a los menores inmigrantes con unas atribuciones, según el pliego de condiciones de la contratación recientemente renovada, que comprenden la detección e intervención en la calle, la propuesta de trabajo individualizada y su seguimiento y el acompañamiento de los menores en su proceso de inserción sociolaboral. En la práctica se ha detectado que este grupo de educadores está escasamente coordinado con los centros del circuito de atención a los menores extranjeros.

La Síndica de Greuges considera que el diseño actual está muy alejado de lo que sería deseable para conseguir una buena integración. Sería también necesario que el proceso de adaptación tuviera continuidad, porque a menudo el itinerario queda fracturado por la mayoría de edad, por la propuesta de repatriación, etc., y sería conveniente que se contara con una mayor implicación de los menores para conseguir su integración, así como que la Administración asumiera sus responsabilidades con el fin de conseguir que estos jóvenes fueran los verdaderos protagonistas de un proyecto autoeducativo y progresivo.

Prevención, coordinación y niños en riesgo social

En el expediente 752/08, la Síndica de Greuges intervino en torno a la protección de unos menores que, desde el curso pasado, habían sido vistos repetidamente en horario escolar en compañía de su padre mientras este ejercía la mendicidad. La evidencia de que los niños estaban desescolarizados motivó que se solicitara informe urgente a Acción Social y Ciudadanía sobre la actuación llevada a cabo o prevista de los diferentes servicios municipales afectados –atención primaria, SIS (Servicio de Inserción Social), etc.– en la

atención a los menores que se encuentran en situación de riesgo social y también se pidió que el Consorcio de Educación de Barcelona informara del conocimiento del caso y del protocolo que se sigue en casos como este.

El documento aportado por Acción Social y Ciudadanía informó de la intervención del apoyo integral a la familia llevada a cabo durante todo el curso escolar 2007-2008. Las ayudas se concretaban en alojamiento en pensión, acompañamiento y gestiones para satisfacer las necesidades básicas de salud (trámites de la tarjeta sanitaria de todos los miembros de la familia, seguimiento pediátrico, etc.), escolarización de los menores y coordinación con el centro a causa del reiterado absentismo detectado, seguimiento de la inserción laboral de los padres y de su formación. En el mes de mayo de 2008 los padres de los menores formularon la demanda de volver a su país, firmaron el documento de renuncia a la intervención del SIS, y el Ayuntamiento asumió los gastos de la compra de los billetes a Rumanía de toda la familia. Desde entonces, el Servicio de Inserción Social no había tenido más contacto con la familia y desconocía su trayectoria.

El informe del Consorcio de Educación reiteraba alguna de las informaciones aportada por el SIS. Informaba, también de que los menores no constaban matriculados en ningún centro educativo y que la responsabilidad de matricular a los menores corresponde a la familia, con el apoyo, si es preciso, de los servicios sociales municipales. Según establece el Plan Integral de Mejora de la Escolarización y Tratamiento del Absentismo Escolar en Barcelona, si la familia no hace efectivo este trámite, el Consorcio de Educación tiene que iniciar un expediente y remitirlo a la instancia que corresponda. Por ello, el Consorcio solicitó información al SIS para que ayudara a la familia a tramitar la matriculación o para que informara de las intervenciones realizadas para poder remitir el expediente a la DGAIA para su resolución administrativa o para derivarlo a la Fiscalía.

El SIS finalmente facilitó la información solicitada, aunque tardó más de un mes en hacerlo, pero no realizó ninguna gestión para tramitar la escolarización de los menores porque alegó que la problemática de esta familia no correspondía a este servicio, que tiene restringidas las funciones a la detección y tratamiento únicamente de las personas que duermen en la calle.

Posteriormente, intervino el equipo de servicios sociales y realizó una visita al supuesto domicilio de los menores, según los datos del certificado de empadronamiento que la Síndica de Greuges facilitó en la petición de informe. En la visita se comprobó que, en aquel domicilio, ciertamente vivía una familia rumana, pero esta nunca había alojado la familia en seguimiento.

Legalmente la situación era de riesgo, puesto que el Reglamento de la Ley 37/1991, de Medidas de Protección de los Menores, establece que se considerará que existen factores de alto riesgo social cuando se dé una desescolarización reiterada o continuada. Por otro lado, el artículo 9.2 de la Ley 12/2007, de Servicios Sociales, expresa que los destinatarios de los servicios sociales tienen derecho a renunciar a las prestaciones y los servicios concedidos, salvo que la renuncia afecte a los intereses de menores de edad. Finalmente, el artículo 3.2 del Decreto 27/2003, que despliega el Reglamento de la Atención Social Primaria, establece que cuando se den situaciones de

alto riesgo los servicios sociales de atención primaria tienen que atender a los menores, de forma inmediata y preferente. La intervención social se produce a instancia de la interesada o de oficio, por acuerdo del mismo servicio básico de atención social primaria, por una orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

La necesidad de intervención municipal estaba, pues, lo suficientemente justificada. Del análisis de este caso se infiere que la inicial actuación del SIS correspondió a sus competencias. Ahora bien, a pesar de que la Síndica de Greuges pudo comprobar, durante todo el primer trimestre escolar del curso 2008-2209, que el padre ejercía la mendicidad acompañado de los menores, los servicios municipales no actuaron de forma adecuada y coordinada ante la evidente desprotección de los menores.

Finalmente, la familia se marchó del emplazamiento donde mendigaba habitualmente, y la situación posiblemente se repetirá en otro lugar de la ciudad. Ello pone de manifiesto la necesidad de mejorar el sistema. La excesiva rigidez en la delimitación de las funciones de cada servicio hace que, cuando un equipo no asume las tareas porque no le corresponden, tampoco las deriva con agilidad y eficacia. En la práctica los protocolos que se han determinado para conseguir una atención rápida y coordinada se eternizan, y parece ser que prevalece el interés a determinar a quién corresponde intervenir antes que la atención inmediata al menor.

Por ello, la Síndica de Greuges en su decisión estimó la existencia de agravio, y declaró que no se habían desplegado los mecanismos necesarios para cumplir las responsabilidades municipales en la atención a los menores ni se había acreditado que el protocolo y el circuito establecido por el Plan de Absentismo, recientemente aprobado, se hubiera aplicado con la eficacia deseable. En este sentido, sugirió que se realizara un esmerado seguimiento de la intervención de los diferentes órganos implicados en este plan, así como del cumplimiento de los plazos de ejecución que hubiera que aplicar en cada uno de los casos de absentismo que se trataran.

RECOMENDACIONES

- Revisar el diseño, el circuito de atención a los menores inmigrantes y la coordinación entre las administraciones y los servicios implicados para velar para que el proceso de integración –o de repatriación, si corresponde– se realice con las garantías necesarias con el fin de asegurar el interés del menor.
- Garantizar, tal como establecen la Ley y el Reglamento, el servicio de atención domiciliaria socioeducativa en familias con niños y adolescentes en situaciones de riesgo, y evaluar si la ampliación de este servicio ha contribuido a evitar las separaciones de los menores de sus familias.
- Revisar el circuito establecido por el Plan de Absentismo con el fin de valorar su eficacia, y realizar un esmerado seguimiento de la intervención de los diferentes órganos implicados en este plan, así

como del cumplimiento de los plazos de ejecución que se hayan acordado.

2.4.3. Inmigración

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución, en materia de inmigración, marca principios y garantías que tienen que ser desplegados por las leyes; especialmente hay que tener en cuenta el derecho a la integración social, que se encuentra en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que establece: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; quitar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Así mismo el artículo 10 pone énfasis en la dignidad de la persona, y los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. También dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce hay que interpretarlas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y los acuerdos internacionales sobre estas materias ratificados por España. Otras pautas vienen dadas en el artículo 13, según el cual los extranjeros disfrutarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título primero en los términos que establecen los tratados y la ley. También dispone que sólo los españoles serán titulares de los derechos políticos, excepto de lo que, con criterios de reciprocidad, fuera establecido por tratado o por ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Es muy importante la doctrina establecida recientemente por el Tribunal Constitucional con la sentencia TC 236/2007 y otras sentencias paralelas dictadas a finales del año 2007.

II. En cuanto a los derechos sociales, el Estatuto de Autonomía del 2006 también dice que los poderes públicos tienen que emprender las acciones necesarias para

establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y tienen que promover las políticas que garanticen el reconocimiento y efectividad de sus derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica, y la participación en los asuntos públicos. Añade el Estatuto que “los poderes públicos tienen que velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y tienen que fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación”.

III. El marco legislativo lo proporciona la Ley 4/2000, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social –con las sucesivas modificaciones–, puesto que establecen el marco jurídico de los aspectos sustantivos de la situación de las personas que no tienen nacionalidad española, que se completa con la legislación de asilo y de apatridia. En el aspecto de integración social, la competencia municipal se infiere del derecho a los servicios sociales básicos y comunitarios que la Ley de Extranjería reconoce (art. 14, el derecho a la seguridad social y a los servicios sociales): “Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y prestaciones sociales tanto los generales y básicos como los específicos en las mismas condiciones que los españoles. Cualquiera que sea la situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.”

IV. Aparte de ello, para Barcelona, que ha suscrito la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, ciudadanos son todas las personas de viven, trabajan o simplemente se encuentran en la ciudad o transitan por ella. Y, por lo tanto, para los extranjeros que tienen proyecto de vida en nuestra ciudad, el reconocimiento del derecho a la igualdad en lo que la ley no prohíbe, es premisa de integración social.

LAS QUEJAS

| Inmigración | Número de quejas |
|--------------|------------------|
| Total | 16 |

En el apartado de inmigración la Síndica de Greuges ha recibido 16 quejas.

En total se han resuelto 14 quejas. Quedan pendientes de resolver 2 expedientes.

Algunas de las quejas formuladas han hecho referencia a asuntos que no eran competencia del Ayuntamiento de Barcelona y, por lo tanto, han sido derivadas al Defensor del Pueblo. Entre otros aspectos, aparecen temas como el desacuerdo con el procedimiento de tramitación de la nacionalidad española o la modificación de la residencia a causa de un divorcio. En los temas de competencia municipal, las quejas son por el plazo en que se emiten los informes de arraigo social o por el cambio de criterio de un año a otro en el informe de disponibilidad y adecuación de la misma vivienda.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El informe de arraigo social

La Oficina del Defensor del Pueblo hizo llegar a la Síndica de Greuges diversas quejas, entre las que había una sobre el retraso del Ayuntamiento de Barcelona a entregar a los extranjeros el informe de acreditación de la inserción social con el fin de obtener residencia por arraigo social y sobre la preocupación y los inconvenientes que estaba ocasionando este retraso. El Real Decreto 2393/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros (Ley 4/2000), establece que en los supuestos de solicitudes de permiso de residencia por arraigo social, los ayuntamientos tienen que emitir un informe que acredite el arraigo. El informe no es vinculante pero es necesario para obtener la nacionalidad por arraigo.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que durante el año 2008 había habido un importante aumento del número de solicitudes del informe de arraigo. Ello había comportado que el tiempo medio de respuesta hubiera pasado de ser de 8 semanas a ser 16. Para dar salida al número de expedientes pendientes, el Ayuntamiento incrementó la plantilla destinada a este servicio y abrió un nuevo punto de tramitación del arraigo. Por otro lado, en la respuesta que recibió la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento también hacía constar la inexistencia de un plazo para emitir el informe municipal.

En este aspecto, en la decisión de la Síndica de Greuges, se hizo constar que todos los procedimientos administrativos están sujetos a un plazo. En este caso, si bien no está estipulado directamente en la normativa que regula la materia, hay que aplicar lo que dispone la Ley 30/1992, que regula los procedimientos de elaboración de los informes. Esta Ley establece un plazo de 10 días para emitir los informes en el marco de un procedimiento administrativo y, como es este caso, en los casos en que el procedimiento culmina con la obtención o denegación de un permiso por parte de la Administración.

También hay que hacer referencia a la coordinación entre las dos administraciones que intervienen en este procedimiento: el Ayuntamiento y la Delegación del Gobierno. Si la Delegación del Gobierno no recibe el informe de arraigo social dentro de su plazo de tramitación, considera que el interesado ha desistido de su solicitud y archiva el expediente administrativo. Así pues, la inactividad de una Administración genera un perjuicio al administrado, en este caso al extranjero, que tiene que volver a iniciar la tramitación y solicitar documentos públicos en su país de origen, donde, en la mayor parte de los casos, los procedimientos administrativos tienen numerosas deficiencias.

Por ello, la Síndica de Greuges recomendó que se evaluaran los resultados de la gestión con los nuevos recursos y que se establecieran de forma permanente mientras el aumento de la demanda fuera sostenido. También ser recomendó que el Ayuntamiento coordinara la actuación con la Delegación del Gobierno para que no se vieran perjudicados los que sufren un retraso imputable al funcionamiento de la Administración.

2.4.4. Salud, ocio y deporte

EL MARCO NORMATIVO

I. La Constitución, en su artículo 43, reconociendo el derecho a la protección de la salud, establece que corresponde a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y a través de las prestaciones y de los servicios necesarios. También dice que los poderes públicos tienen que fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Y, también, que tienen que facilitar la adecuada utilización del ocio.

II. El Estatuto de Autonomía determina que en cuanto a derechos en el ámbito de la salud y el ocio:

- Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y gratuidad a los servicios sanitarios de responsabilidad pública, en los términos que establecen las leyes.

- Los usuarios de la sanidad pública tienen derecho al respeto de sus preferencias en cuanto a la elección de médico y de centro sanitario, en los términos y condiciones que establecen las leyes.

- Todas las personas, con relación a los servicios sanitarios públicos y privados, tienen derecho a ser informadas sobre los servicios a los que pueden acceder y los requisitos necesarios para usarlos; sobre los tratamientos médicos y sus riesgos, antes de que les sean aplicados; a dar el consentimiento para cualquier intervención; a acceder a la historia clínica propia, y a la confidencialidad de los datos relativos a la propia salud, en los términos que establecen las leyes.

- Los poderes públicos tienen que facilitar y promover el acceso a las actividades de educación en el ocio.

III. El marco legislativo de estas actividades está presidido en el ámbito de la salud por la Ley Orgánica 14/1986, General de Sanidad, la Ley 15/1990, de Ordenación Sanitaria de Cataluña, y la Ley catalana 7/2003, de Protección de la Salud; y en el ámbito de la actividad deportiva por el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto Único de la Ley catalana del Deporte.

IV. Por su parte, la Carta Europea de Salvaguardia, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, comporta que:

- Las autoridades municipales favorecen el acceso en igualdad de todos los ciudadanos en la atención y prevención sanitaria, y que las ciudades signatarias, mediante acciones en los ámbitos económico, cultural, social y urbanístico, contribuyen de forma global a promover la salud de todos sus habitantes con su participación activa.

- Los gobiernos locales reconocen el derecho de los ciudadanos de disponer de tiempo de ocio; así como que las autoridades locales garantizan la existencia de espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños sin discriminación, y que las autoridades municipales facilitan la participación activa en el deporte y hacen posible que las instalaciones necesarias para la práctica deportiva estén a disposición de todas las personas.

LAS QUEJAS

| Salud, ocio y deporte | Número de quejas |
|------------------------------|-------------------------|
| Sanidad y salud | 15 |
| Ocio y deporte | 7 |
| Total | 22 |

En el apartado de salud la Síndica de Greuges ha recibido 15 quejas.

En total se han resuelto 13 quejas. Quedan pendientes de resolver 2 expedientes.

El número de quejas correspondientes a salud pública es inferior al de las incluidas en el resto de apartados. Sin embargo, en 135 quejas recibidas durante el año 2008 uno de los derechos afectados era también el de la salud. La Síndica de Greuges ha estudiado también, por iniciativa propia, el tema de la publicidad en bebidas alcohólicas en soportes que dependen del Ayuntamiento.

En el apartado de ocio y deporte la Síndica de Greuges ha recibido 7 quejas.

En total se han resuelto 7 quejas.

Las quejas recibidas en este apartado de ocio y deporte son escasas teniendo en cuenta la amplia oferta que existe en este ámbito. La mayoría se refieren a incidentes sobre las instalaciones, así como sobre la demora en la reparación de una avería que afectaba a la temperatura del agua de una piscina municipal, la insuficiente iluminación de determinados lugares de la ciudad donde es habitual la práctica del footing, u otros aspectos como la falta de claridad de las instrucciones de reserva de horario o el apoyo municipal a un equipo deportivo de hockey para practicar el deporte en una pista en condiciones. En el ámbito del ocio destaca el contenido de dos quejas sobre el Zoo.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

2.4.4.1. Protección y promoción de la salud

El estado de salud no depende únicamente de los factores médicos u hospitalarios, sino que también depende de intervenciones u omisiones con relación al medio ambiente, la disciplina urbanística o los estilos de vida, entre otros, que influyen de forma importante sobre la salud de los ciudadanos, tanto individual como colectivamente. Por ello, en este aspecto también incide la actuación de los órganos de gobierno municipales en el ámbito de las

competencias que tiene asignadas. La Administración tiene que regular las actividades que se desarrollan en la ciudad y tiene que velar para que los derechos de los ciudadanos amparados por las normas vigentes se respeten. Esta tarea también depende de la eficacia de la actividad técnicoadministrativa del Ayuntamiento.

Pero también los ciudadanos tienen que asumir su responsabilidad, puesto que el conjunto de derechos que configuran una buena salud individual y colectiva no resulta sólo de la formulación de normas, de la prestación y organización de servicios públicos eficientes y de las actividades de policía que persiguen las infracciones. La conducta de los ciudadanos tiene que ser respetuosa con los derechos de sus conciudadanos. Un sistema complejo, como la sociedad moderna, sólo puede garantizar los derechos cuando los ciudadanos también comparten activamente y de forma corresponsable sus deberes.

Desde esta perspectiva, se han estudiado las quejas presentadas en este ámbito. Una de las quejas destacadas (expediente n.º 189/08) es la de un ciudadano que había presentado una denuncia al Ayuntamiento sobre un establecimiento comercial que incumplía presuntamente la Ley del Tabaco y que no había recibido ninguna respuesta. En la respuesta municipal a la Síndica de Greuges se hacía constar que las quejas relativas a los incumplimientos de la Ley del Tabaco se hacen llegar a la Agencia de Salud Pública de Barcelona, que advierte al denunciado de las obligaciones que establece la Ley, y al mismo tiempo esta información se traslada a los servicios municipales de inspección que llevan a cabo la verificación sobre el cumplimiento de la normativa de los establecimientos denunciados.

La Síndica de Greuges no estimó la queja porque el Ayuntamiento había realizado inspecciones y había comprobado que las anomalías denunciadas por el ciudadano habían sido corregidas. Posteriormente a la presentación de la queja a la Síndica de Greuges, el ciudadano recibió una carta de la Agencia de Salud Pública en que le informaban de las inspecciones realizadas y del resultado.

Otra queja (expediente n.º 234/08) hacía referencia a la presencia de una rata en una vivienda y a la no intervención urgente del Ayuntamiento para resolver el problema. La Síndica de Greuges no estimó la queja porque la rata provenía de un espacio privado, lo que queda fuera de la responsabilidad de los servicios municipales. En el contenido de la queja también se consideraba que la respuesta escrita que el Ayuntamiento había enviado al ciudadano no era adecuada a la situación y a la demanda de intervención presentada a los servicios municipales. En este aspecto, la Síndica de Greuges recomendó al Distrito que revisara las instrucciones para elaborar las respuestas a las quejas presentadas por los ciudadanos, recomendación que se repite en otras quejas recogidas en el apartado sobre la comunicación de la Administración hacia los ciudadanos.

Otra queja (expediente n.º 697/08) es la de una ciudadana que denunciaba problemas de inseguridad, de convivencia y de suciedad en una zona de barrio, provocados por la ubicación de una unidad móvil de venopunción supervisada por la Agencia de Salud Pública de Barcelona. También consideraba que la decisión de ubicar la unidad móvil se había tomado sin informar a los vecinos ni

escucharlos y que no había recibido ninguna respuesta del Ayuntamiento a una instancia que había presentado hacía meses en la que pedía el cambio del emplazamiento.

A partir del estudio de la información facilitada por la Agencia de Salud Pública y el Distrito, y de una visita realizada a la zona, la Síndica de Greuges valoró que los servicios municipales habían actuado correctamente en cuanto a la selección del emplazamiento y las gestiones previas de contactos con los representantes de los comerciantes y de los vecinos. Sin embargo, advirtió al Distrito de la necesidad de dar una respuesta directa a los ciudadanos que exponen problemas mediante una instancia.

En la visita a la zona se observó también la presencia de restos de comida, envoltorios vacíos de jeringuillas y otros residuos en un solar utilizado como aparcamiento cercano al bloque de viviendas de la denunciante. La Síndica de Greuges recomendó al Distrito que procurara que estos espacios se mantuvieran limpios ya que la actuación de los servicios de limpieza era insuficiente dada la acumulación de los restos mencionados. El Plan de Drogodependencias de Barcelona 2006-2008 recoge, entre los criterios a aplicar, que “el Ayuntamiento de Barcelona garantizará que los medios humanos, materiales y económicos dedicados al mantenimiento, vigilancia, seguridad y garantía de calidad del entorno harán de estos equipamientos unos buenos vecinos, evitando situaciones indeseables y dando tranquilidad a los vecinos. Con el fin de garantizarlo, el Ayuntamiento cuantificará y presupuestará estos recursos específicos”.

La publicidad de bebidas alcohólicas en soportes que dependen del Ayuntamiento

Este año la Síndica de Greuges ha hecho llegar al Ayuntamiento una recomendación para que no permita la publicidad de bebidas alcohólicas en soportes que dependan de la Administración municipal. La Síndica de Greuges hizo esta recomendación después de una intervención de oficio sobre la publicidad en soportes de titularidad municipal y consideró que, en estos espacios, el Ayuntamiento debería reservarse el derecho a decidir sobre la publicidad para proteger a adolescentes, jóvenes y otros grupos especialmente vulnerables.

En la respuesta a la demanda de información de la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento de Barcelona remitió a la normativa vigente que aplica en los espacios publicitarios que dependen de la Administración según el tipo de soporte. En las vallas y lonas autorizadas por el Instituto del Paisaje Urbano, son las empresas publicitarias autorizadas las que deciden qué publicidad se exhibe en ellas. En los quioscos, en los expositores fijos en la calle en las paradas de autobús, Gestión del Patrimonio adjudica la publicidad mediante una concesión administrativa de 10 años (la actual es vigente hasta el año 2016). Y en los vestíbulos y accesos del metro, Ferrocarriles Metropolitanos de Barcelona tiene una concesión de 5 años con una agencia de publicidad que es la responsable de seleccionar a los anunciantes (la concesión actual finaliza el año 2008).

En estas concesiones y autorizaciones que realiza el Ayuntamiento en espacios públicos, la Administración no establece ninguna limitación al operador privado sobre los contenidos publicitarios porque considera que es suficiente la obligación que tienen los anunciantes de respetar lo que establece la legislación vigente.

En la recomendación de la Síndica de Greuges se tuvieron presentes diversos estudios que avalan los riesgos que representan para la salud y para el desarrollo social de los adolescentes y jóvenes una ingestión precoz y abusiva del alcohol. Al mismo tiempo, muchos jóvenes consideran que el alcohol es una forma de ocio y de transgresión social. Su consumo se asocia a los espacios de ocio más que al ámbito familiar y, por lo tanto, queda fuera de la tutela de los padres. También existen datos, como los del informe municipal *La salut a Barcelona 2006*, que muestran que desde el año 2000 han aumentado los tratamientos con relación al alcohol realizados en los centros de tratamiento de las adicciones gestionados por la Agencia de Salud Pública de Barcelona.

En este marco, existen diversas sentencias judiciales que avalan la restricción de la promoción del alcohol en espacios publicitarios en la vía pública (Audiencia Provincial de Madrid n.º 22/2005, Juzgado de Primera Instancia de Madrid n.º 21, de 28 de noviembre de 2000). Son el resultado de demandas promovidas por la Asociación de Usuarios de la Comunicación. Desde esta asociación se argumenta que la publicidad es un factor de influencia en el consumidor: se tiende a generar una imagen positiva del alcohol y se busca la atracción emocional, factor al cual son especialmente vulnerables los adolescentes y los jóvenes.

Para respetar la ley, las campañas sobre bebidas alcohólicas en la vía pública se limitan a la promoción de la marca y no del producto, que también se anuncia por otros medios, especialmente asociados a actos culturales, deportivos o lúdicos. Así, a pesar de no promover la compra de un producto concreto, se incita indirectamente al consumo y a promover valores positivos asociados al alcohol.

Tanto la Constitución como el Estatuto otorgan a los poderes públicos la obligación de velar por la salud pública y la aplicación de medidas preventivas. Las leyes que han desplegado estos principios se refieren a diversos tipos de sustancias que generan dependencia, entre estas, las bebidas alcohólicas, especialmente los destilados de alta graduación. Concretamente la Ley 20/1985 del Parlament de Catalunya promueve diversas medidas preventivas dirigidas a los niños y jóvenes y al conjunto de la población. La modificación de este Ley, realizada con la Ley 10/1991, prohíbe todas las formas de publicidad de bebidas alcohólicas de más de 20 grados en los medios de comunicación que dependen de la Generalitat y de las administraciones locales de Catalunya. De esta prohibición se excluye sólo la publicidad indirecta que puede aparecer en espacios no publicitarios, como las retransmisiones deportivas, siempre y cuando no se induzca directamente al consumo. La Ley 10/1991 también prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas de más de 23 grados en diversos espacios públicos (calles, plazas, parques, vallas, paneles, soportes exteriores) y en los medios de transporte públicos.

Por otro lado, el anteproyecto de la Ley estatal Medidas Sanitarias para la Protección de la Salud y la Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas, de agosto de 2006, quería limitar este tipo de publicidad en las bebidas de menos de 2 grados y prohibir la publicidad dirigida a los menores de 18 años. Estos criterios más restrictivos no se han aplicado porque la tramitación de la ley quedó parada por las protestas de los productores y empresarios del sector del vino. La exposición de motivos de dicha ley estatal argumentaba la necesidad de prevenir el consumo de alcohol entre los adolescentes y jóvenes porque se considera un factor peligroso para la madurez cerebral y por la creación de adicción.

Por ello, la Síndica de Greuges resolvió que el Ayuntamiento puede intervenir en la selección de la publicidad para evitar la publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación, a la ampara del artículo 19.2 de la Ley 10/1991. Esta medida se enmarcaría en las acciones preventivas que recoge la misma Ley para promover hábitos saludables y aplicar medidas de protección y mejora de la salud pública. Como poder público, el Ayuntamiento puede ir más allá de las restricciones legales de carácter general para la protección de la salud de adolescentes y jóvenes ante el fomento del consumo de sustancias adictivas como es el alcohol.

RECOMENDACIÓN

- No utilizar los soportes publicitarios de titularidad o competencia municipal para la promoción de bebidas alcohólicas.

2.4.4.2 Servicios sanitarios asistenciales

En el año 2008 se recibieron diversas quejas sobre los servicios asistenciales de salud pública con participación municipal en la titularidad. Una de las remarcables es la de una ciudadana (expediente n.º 450/08) que consideraba que no había sido informada adecuadamente sobre el proceso asistencial dispensado a su madre ni de la hora de la defunción ocurrida en el centro sanitario público. La Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja, porque consideró que la información proporcionada por el personal del hospital había sido incompleta y el artículo 7.4 de los Derechos de los Ciudadanos con relación a la Salud y la Atención Sanitaria regula el derecho del usuario de disponer de información escrita sobre el proceso asistencial y el estado de salud.

Otra queja (expediente n.º 739/08) expone una posible descoordinación entre los servicios sociales de un hospital público y los servicios sociales de un distrito. El caso afectaba a una paciente que fue dada de alta en el centro hospitalario y que cuando llegó a su domicilio no tenía a la persona de apoyo que debería haberle proporcionado el servicio municipal. En el momento de cerrar este informe la Síndica de Greuges no se había pronunciado sobre esta queja ya que disponía del informe solicitado al hospital pero no del solicitado al Ayuntamiento.

Esta situación coincide en gran parte con otras quejas recibidas en los últimos años referentes a coordinación deficiente o insuficiente entre los servicios hospitalarios y los servicios sociales municipales.

2.4.4.3. Ocio y deporte

En el ámbito del ocio, una de las quejas sobre el Zoo de Barcelona ya se recogía en el informe del año pasado. La Síndica de Greuges estimó una queja sobre las dificultades que tenían los niños con discapacidad para participar en las actividades de verano del Zoo por falta de monitores de apoyo. También se recomendó, el año pasado, que se asegurara el derecho de la no discriminación y participación activa en la comunidad. Sin embargo, este año se recibió una nueva queja que evidencia que el problema no se ha resuelto. Es especialmente relevante que un equipamiento municipal como el Zoo no participe en la campaña homologada de vacaciones, puesto que es el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) la entidad que asume el coste de la contratación de los monitores especializados. Además, hay que destacar que el Programa de Actuación Municipal del Área de Acción Social y Ciudadanía 2008-2011, aprobado en el mes de enero de 2008, expresa textualmente la medida municipal de “promover la plena integración de niños con discapacidad en las actividades de ocio”.

A pesar de las reuniones mantenidas entre los responsables del Zoo y el IMPD, el compromiso del programa de actuación municipal y, también, la reiteración de la recomendación de la Síndica de Greuges antes del verano, esta oferta de ocio para los niños sigue sin contar con los monitores de apoyo para garantizar la participación de los niños discapacitados. A pesar de ello, parecer ser que finalmente la coordinación entre los órganos afectados está avanzando y que el Zoo ha solicitado al IMPD el asesoramiento sobre las condiciones en que se deberían integrar los niños que quieran participar en sus actividades.

Otra queja del Zoo se refería al circuito diseñado para salir del recinto. En este recorrido es obligatorio pasar por la tienda de objetos y recuerdos, aplicando una estrategia comercial extendida en diversos establecimientos para inducir al consumo. En este caso, además de ser un equipamiento municipal, hay que tener presente que también se realizan en él muchas actividades educativas y que el público es en gran parte infantil. Por ello, la Síndica de Greuges recomendó que se valorara la posibilidad de modificar el actual trazado de la salida del Zoo de forma que no fuera obligatorio el paso por la tienda, y la Dirección del parque zoológico contestó que lo estudiaría.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El amplio abanico de temas tratados en las quejas recogidas durante el año, pide una síntesis final del informe anual para dar relevancia a algunos de los aspectos expuestos. La voluntad de la Síndica de Greuges no es elaborar un resumen del informe porque los textos de todos los apartados son ya un resumen del trabajo realizado en cada tema. El criterio de selección es triple. Por un lado, recoger aquellos aspectos que no son específicos de uno de los ámbitos tratados, sino que aparecen de forma transversal en diversas quejas. Por otro lado, algunos temas que han ido apareciendo reiteradamente en las quejas de cada año. Y, finalmente, temas que es importante destacar por su novedad o por el seguimiento realizado durante el año.

1. Inspección

Gran parte de las quejas que llegan a la Síndica de Greuges contienen algún aspecto que hace referencia al funcionamiento de los departamentos de Licencias e Inspección de los distritos. Es un tema que no es ninguna novedad en los informes anuales y que, por ejemplo, en el año 2008 aparece en ámbitos muy diversos, como el control de las obras y la disciplina urbanística, el mantenimiento de los edificios, la gestión y el control de las licencias de actividades o las denuncias por contaminación sonora. En la mayoría de estas quejas los afectados exponen que la actuación municipal es excesivamente lenta. En algunos casos, la Síndica de Greuges ha podido constatar que, a veces, esta incluso ha sido inexistente porque no se ha iniciado la tramitación del expediente hasta que la Síndica de Greuges ha supervisado el caso.

La eficacia de la inspección

En algunos ámbitos, las consecuencias de este problema son especialmente preocupantes porque tienen una afectación muy directa en la vida de los ciudadanos. En el informe hay algunos temas en los que este hecho es evidente.

Un ejemplo se encuentra en las quejas relacionadas con la vivienda. Una inspección deficiente acaba repercutiendo en el derecho de los ciudadanos a disponer de una vivienda digna. Los casos más evidentes se producen cuando hay viviendas mal conservadas, problemas de salubridad o situaciones de acoso inmobiliario que impliquen la degradación del inmueble, y la Administración no actúa con la contundencia necesaria para solucionar los problemas que tienen los ciudadanos afectados.

En la nueva Ley de la Vivienda (18/2007) el acoso inmobiliario está tipificado e incluye toda actuación u omisión que tenga el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil. Pero desde la Administración municipal siempre se ha tenido la potestad de intervenir para evitar la degradación del edificio, además de dar apoyo y

asesoramiento a las personas de la situación. El tema ha sido recurrente en los informes anuales de la Síndica de Greuges.

Por ello, hay que destacar que este año se sigan recibiendo quejas sobre este tema. Un ejemplo es el de un inmueble inspeccionado por el Ayuntamiento en el año 2006. Dos años después, la situación no ha cambiado, el edificio sigue apuntalado con una lona en la fachada para evitar desprendimientos, algunos pisos no reúnen los requisitos mínimos de habitabilidad porque cae agua del techo, parte de la instalación eléctrica está inutilizada y falta ventilación. Durante todo este tiempo, familias con niños pequeños han seguido viviendo en estas condiciones. Otra queja hace referencia a la reforma ilegal de unos bajos: la inspección municipal había dictado la orden de suspensión inmediata de las obras, siete meses después esta orden no se había ejecutado y las obras ilegales ya estaban finalizadas. La consecuencia fue que durante meses los vecinos sufrieron la presencia de aguas fecales en el patio comunitario porque se había realizado una conexión inadecuada de los desagües. El expediente abierto en el Distrito no se reactivó hasta que llegaron las quejas de los vecinos. Estos casos, y otros casos parecidos, se localizan normalmente en zonas antiguas de diversos barrios de la ciudad, y afectan a personas y familias con pocos recursos económicos.

En el ámbito de licencias de actividades, aparecen también quejas con graves perjuicios para los ciudadanos como consecuencia de una inspección ineficaz. El caso más extremo se encuentra en una queja del año 2005 que manifestaba las molestias que generaban a los vecinos cinco chimeneas de ventilación de un establecimiento comercial instaladas en un patio interior. A pesar de que se dictaron órdenes de acondicionamiento, tres años después seguían las molestias. Otro ejemplo se encuentra en el apartado de contaminación sonora y ambiental, donde hay una denuncia de unos vecinos realizada en el año 2004 sobre el ruido de una maquinaria instalada en una clínica. Ha sido este año cuando finalmente se ha dictado una orden de precinto del generador, la suspensión de la licencia municipal y la retirada de las máquinas instaladas. Estos son sólo algunos ejemplos de las quejas que relatan una excesiva pasividad por parte del Ayuntamiento en la adopción de medidas necesarias para paliar las molestias que se denuncian, o para hacer cumplir las resoluciones adoptadas.

Es evidente que estos casos, y otras quejas parecidas, son sólo una muestra de la amplia actividad que realiza la inspección municipal y no se puede generalizar de forma absoluta a toda la inspección. Pero también es cierto que estas deficiencias aparecen reiteradamente en los casos que desde el año 2005 ha supervisado la Síndica de Greuges. Y, lo que es más relevante, son casos en que una actuación incorrecta o insuficiente de la inspección puede tener consecuencias graves en la vida de los ciudadanos, además de los perjuicios que representa tener que reclamar y hacer un seguimiento de la actuación municipal. Si la Administración no actúa adecuadamente, los que lo sufren son los ciudadanos.

Dictar normas no es suficiente

Los problemas de inspección ponen también de manifiesto una constatación que aparece de forma reiterada en el informe anual. La creación de normativas o la reforma de ordenanzas no es suficiente si no se asegura su cumplimiento.

Un ejemplo claro lo encontramos en el apartado sobre contaminación sonora. En este apartado se valoran positivamente las propuestas de modificación de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano (OGMAU) con relación a la contaminación acústica. Se incorporan diversos elementos que habían sido propuestos en informes anteriores de la Síndica de Greuges.

Pero en la propuesta de modificación se insiste en algunas normas que hasta ahora no se han podido cumplir. El caso más evidente es la regulación de los aparatos de aire acondicionado. Por ejemplo, las limitaciones en su colocación en las fachadas están vigentes desde la aprobación de la Ordenanza del año 1999 pero estas han sido vulneradas reiteradamente a lo largo de todos estos años. Además, la Ordenanza actual prevé también que la instalación de los aparatos de aire acondicionado tiene que ser comunicada obligatoriamente al Ayuntamiento, norma que tampoco se cumple. Son ejemplos de que una mejora de la normativa no garantiza por sí sola su efectividad si no existen los mecanismos y los recursos que permitan un control eficaz de su seguimiento. Y ello pide recursos humanos y materiales y unos circuitos administrativos eficientes.

En cualquier cambio de la normativa hay que asegurar que la autoridad municipal garantice procesos de control e inspección ágiles y eficaces. Es decir, el cumplimiento de las normas tiene que garantizar realmente los derechos de los ciudadanos.

Un nuevo modelo de licencias e inspección

A causa de las consecuencias que reflejan las quejas, en los informes anuales de la Síndica de Greuges se ha insistido siempre en la necesidad de revisar la adecuación de los recursos humanos y de los circuitos administrativos para corregir las disfunciones que se detecten. Se ha incidido en la responsabilidad municipal de hacer cumplir la normativa, en que este cumplimiento no sea aleatorio y en que se haga un seguimiento más intenso del cumplimiento de las órdenes y de las resoluciones dictadas. Al mismo tiempo, cuando se reforman o se crean normativas, también se ha insistido en la recomendación de prever los recursos de que dispone el Ayuntamiento para poderlas hacer cumplir. Un año más, el seguimiento de las quejas reitera la conveniencia de incrementar las inspecciones de oficio para mejorar el cumplimiento de la normativa y evitar que su acción tenga que ser impulsada por la denuncia de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, este año se ha seguido con interés la presentación del nuevo Modelo de Licencias e Inspección de Barcelona. Este proyecto ha sido elaborado por la Dirección Municipal de Licencias e Inspección, que tiene las funciones de establecer objetivos globales, evaluar resultados, establecer protocolos de actuación y trámites y coordinar las actuaciones de los distritos, las áreas, la Guardia Urbana y los Bomberos.

Es muy positivo que el documento parta del diagnóstico de la situación actual donde se reconoce que existen deficiencias de planificación y de control de calidad en el funcionamiento de la inspección municipal y en la coordinación entre las diferentes áreas municipales que inciden en las actuaciones inspectoras. Así mismo, se recoge que la aplicación de criterios y prioridades no es homogénea para los diferentes distritos. El documento también expone las dificultades detectadas para gestionar ágilmente los procedimientos administrativos y la dilación de los resultados. Finalmente, se manifiestan dificultades en las notificaciones y una excesiva laxitud en las fases de tramitación y la falta de información al ciudadano de los procesos de inspección.

Así, la Síndica de Greuges ha podido constatar la coincidencia del diagnóstico municipal con muchos de los aspectos deficitarios destacados en los informes anuales o bien en las decisiones emitidas de las quejas supervisadas.

El nuevo modelo de funcionamiento propuesto por la Dirección de Licencias e Inspección persigue diversos objetivos. En primer lugar pretende agilizar los procesos para mejorar los resultados cualitativos y cuantitativos incrementando la productividad y reduciendo los plazos de tramitación. Hay que tener en cuenta que el tiempo medio de tramitación de los expedientes durante el año 2007 fue de 245 días. Otro objetivo del modelo es reforzar los recursos de autoridad, con la creación de equipos de apoyo jurídico, de un sistema de gestión que protocoliza los trámites de los expedientes sancionadores y de unos criterios unificados acordados entre la Dirección de Licencias e Inspección y la Dirección de Servicios Jurídicos. Destaca también la intención de ajustar la dotación de recursos a los departamentos de los distritos con el fin de disponer de personal formado, motivado y con instrumentos adecuados. Finalmente, el nuevo modelo pretende establecer un control de calidad en la actividad de los departamentos y mejorar la relación con los ciudadanos.

El modelo que se ha empezado a desplegar y del que se espera su aplicación completa en el año 2011 tiene la voluntad de mejorar el funcionamiento actual. El seguimiento de la aplicación del plan permitirá constatar los avances conseguidos y la optimización de los resultados.

Tal como se ha mostrado en los ejemplos expuestos y en el conjunto de las recomendaciones de temas diversos emitidos por la Síndica de Greuges, el éxito en la implantación de un nuevo modelo de licencias e inspección es muy importante para evitar agravios que sufren los ciudadanos.

2.Vivienda

En todos los informes anuales de la Síndica de Greuges, el derecho al acceso a la vivienda ha sido un tema prioritario. A pesar de los cambios que se han producido en el mercado de la vivienda durante los últimos años y el frenazo de la escalada de precios, hoy siguen siendo igual de necesarias las políticas públicas que garanticen este derecho mediante la promoción de vivienda pública. Este año, por ejemplo, el informe pone de manifiesto una nueva

dificultad para las familias que han accedido a una vivienda pública: la dificultad para conseguir la hipoteca que les permita financiarla. Son nuevos problemas a los que la Administración, aunque no sea directamente responsable de ellos, tiene que dar respuesta.

Pero, además de este problema general, en el informe de este año aparecen dos aspectos que hay que considerar prioritarios en la actuación municipal.

Uno hace referencia a las ayudas al alquiler en el mercado libre, más relevante en un periodo de crisis económica y de crecimientos de las tasas de paro. Con una oferta claramente insuficiente de vivienda pública de alquiler, las ayudas a los inquilinos son una oferta muy necesaria para garantizar a las familias con rentas bajas el acceso a la vivienda. Por ello, son especialmente relevantes las quejas que ponen de manifiesto las insuficiencias de las ayudas de la Generalitat para pagar el alquiler a “arrendatarios con riesgo de exclusión por motivos residenciales”. El retraso en el pago de estas ayudas (no se resuelven hasta finales de año) provoca que no sean útiles para ayudar a las familias a hacer frente a los pagos mensuales del alquiler.

Pero, además, a pesar de que son ayudas que no dependen del Ayuntamiento, esta gestión repercute en la Administración municipal porque, en muchos casos, las familias tienen que recurrir a las ayudas económicas de los servicios sociales de la ciudad. Así, importes que se podrían destinar a otras ayudas hay que destinarlos finalmente a pagos urgentes de alquiler a familias que no han podido realizarlos y que no tienen capacidad de endeudamiento. Por ello, es preciso insistir en que la gestión de estas ayudas se convierta realmente en una prestación mensual y, sobre todo, hay que pedir al Ayuntamiento que reclame a la Generalitat una solución para este problema.

Un segundo aspecto importante de las quejas sobre vivienda son los problemas de salubridad que también aparecen en el seguimiento de expedientes relacionados con la conservación de las viviendas y la disciplina urbanística. Singularmente en viviendas antiguas y mal conservadas se han podido constatar los problemas que genera la presencia de depósitos de agua en muchos edificios, tanto por las limitaciones que representan para los usuarios, como por los problemas de salubridad que pueden comportar (suciedad, falta de presión, concentración de cloro, etc.). Es también especialmente relevante que, a pesar de que hace décadas que todos los edificios de Barcelona se construyen con agua corriente, todavía existan muchas viviendas en las que no hay un acceso adecuado, y con garantías de salubridad, a este servicio básico.

Las diversas campañas de rehabilitación que se han efectuado durante los últimos años ya han tenido en cuenta este aspecto, pero los resultados no han sido suficientes. En la actualidad existen unos cinco mil edificios en la ciudad que todavía mantienen instalaciones de agua de depósito. Son un número lo suficientemente limitado como para poder planificar la sustitución total de los depósitos por agua corriente en un plazo prudencial. En la mayoría de las viviendas que conservan los depósitos de agua, viven inquilinos con rentas bajas que no pueden asumir los costes del cambio. Sólo una intervención municipal prioritaria y con plazos marcados puede garantizar la eliminación definitiva del servicio de agua mediante depósito en los edificios de la ciudad.

3.Convivencia

Los conflictos entre vecinos y la intervención municipal para evitarlo están presentes en muchas de las quejas que llegan a la Síndica de Greuges. Son quejas de ciudadanos que sufren los ruidos o molestias provocados por vecinos y que acuden a la Administración con la esperanza de que esta resuelva el conflicto. Hay que distinguir estas quejas de las que se producen por ruido en la vía pública, que claramente piden la intervención municipal.

Los problemas entre vecinos se podrían tratar como un asunto entre particulares. En estos casos, se podría estimar que la Administración no debe intervenir, a menos que el origen de los ruidos o las molestias proceda de actividades que piden una licencia administrativa y que se realizan ilegalmente en un domicilio. Es decir, el Ayuntamiento tiene que intervenir necesariamente si las molestias son fruto de una actividad prohibida o cuando hay un interés general en juego, tanto si los vecinos se quejan como si no. También hay que tener en cuenta si la falta de actuación municipal puede crear indefensión en el interesado o si la dimensión del problema sobrepasa el ámbito particular y afecta al orden público.

Pero es preciso ver qué nivel de intervención municipal hay que exigir en casos como fiestas particulares, ruidos por la noche, música alta, olores o similares y otros conflictos de convivencia vecinal.

En principio, ninguna actividad de la ciudad es ajena a la intervención municipal. Pero la capacidad de intervención pública no es ilimitada y para ser eficaz tiene que atenerse también al principio de subsidiariedad y priorizar las intervenciones de interés general. Teniendo en cuenta todo ello, sería deseable que, siempre que sea posible, se intervenga en el problema a través de la propia comunidad de vecinos o por la jurisdicción civil en defensa de los intereses particulares.

A pesar de ello, existen diversas vías de intervención municipal para impulsar la resolución de estos conflictos. En primer lugar, la información. Cuando los ciudadanos formulan sus quejas, se les podría informar de forma más clara de las posibilidades reales de intervención inmediata, qué prioridad tendrá, y, aunque finalmente no se intervenga, nunca hay que dejar la demanda sin respuesta. La Administración también puede ofrecer información de las vías alternativas que tiene el denunciante para hacer valer sus derechos. Y, en segundo lugar, entre las medidas para facilitar la convivencia vecinal, el Ayuntamiento ha anunciado que se impulsará la figura del mediador en los distritos. Su función será favorecer la conciliación en los conflictos entre los particulares. La existencia de esta figura promovida por el Ayuntamiento es positiva para evitar, prevenir o solucionar, los conflictos. Pero hay que dejar claras las limitaciones de la intervención municipal a través de este servicio de mediación porque el Ayuntamiento no puede adquirir una responsabilidad y un compromiso ante la ciudadanía que, en la práctica, puedan ser difícilmente asumibles.

Por otro lado, en el fomento de la convivencia hay que insistir en la recomendación de redactar y difundir una Carta sobre los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Barcelona, tal como prevén las disposiciones de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia.

4. Respuesta a los ciudadanos

En los últimos años se han multiplicado las vías de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, especialmente a través de los canales telefónicos y digitales. Estas nuevas vías de relación entre la Administración y los ciudadanos piden cambios organizativos y el despliegue de nuevos servicios como el que el Ayuntamiento está realizando en aplicación de la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica (ORAE). En todo lo que hace referencia a la comunicación con los ciudadanos, su aplicación tiene que garantizar que la respuesta que encuentren los ciudadanos a través de la Administración electrónica responda al mismo nivel que se exige en la atención personalizada.

Por ello, en este momento de transición, es preciso poner de relieve las quejas por una respuesta insuficiente, incorrecta o por la falta de respuesta en la utilización de la comunicación telefónica y electrónica. Las quejas relacionadas con esta problemática se describen en el apartado de atención al público o en el capítulo de mantenimiento.

Por otro lado, hay que asegurar que siempre se ofrezca una respuesta a las demandas de los ciudadanos que llegan a la Administración a través de estos canales. Además de recibir una respuesta, esta tiene que satisfacer la demanda, argumentar los motivos concretos por los que no se puede tener en cuenta u ofrecer alternativas a la petición. Lo que no puede producir la Administración electrónica son respuestas automatizadas o estandarizadas a las peticiones para dejar constancia de que se han atendido pero en las que no se resuelve de forma efectiva el tema planteado.

Tal como se describe en el informe, en algunas quejas tramitadas durante el año 2008, se ha comprobado la repetición de respuestas reiteradas como “disculpas por los inconvenientes que este hecho le haya podido ocasionar y el agradecimiento por la comunicación”. Lo mismo ocurre cuando un ciudadano consulta el estado de la queja, le responden que la incidencia está cerrada pero la reparación está pendiente. En los casos que llegan a la Síndica de Greuges, hay que resolver las incidencias realizando directamente las gestiones con los técnicos del servicio correspondiente.

Si no se mejoran los circuitos de respuesta, cuanto más se multiplique y se amplíe el uso que hacen los ciudadanos de estos servicios, más fácil será que se repitan este tipo de incidencias. Son incidencias que aparentemente pueden parecer menores, pero que tienen repercusiones muy importantes en la imagen y concepto que queda en el ciudadano sobre la eficacia de los servicios municipales y de la gestión pública.

Estos aspectos hay que tenerlos presentes para evaluar el aplicativo que gestiona las demandas que realizan los ciudadanos por vía telefónica y por Internet, y para finalizar el despliegue de la Administración electrónica, que debe ser realizado durante el año 2009.

5. Servicios sociales

Las diversas normativas sociales aprobadas, el inicio de su despliegue y la nueva regulación de derechos sociales que se ha realizado durante los últimos años han servido para que los servicios sociales se consideren cada vez más como unos servicios básicos para el bienestar de todos los ciudadanos. Pero esta percepción tiene que corresponderse con la atención, los recursos y los servicios que ofrecen.

Los derechos sociales de los ciudadanos

Las quejas recibidas reflejan dos realidades a las que los centros de servicios sociales no han tenido capacidad para dar una respuesta suficiente. En primer lugar, en el despliegue de la Ley de la Dependencia, que ha incorporado en el circuito de los servicios sociales a muchas personas que hasta ahora no los habían utilizado. Y, en segundo lugar, en la creciente demanda de ayudas sociales motivadas por la situación económica.

Diversas iniciativas municipales han detectado, desde hace ya tiempo, carencias en los servicios sociales, carencias que también han sido recogidas en los informes de la Síndica de Greuges. Concretamente, se puede citar el libro blanco de los servicios sociales del año 2003 y el documento *Estratègia de millora dels serveis socials d'atenció primària* del 2006. Ahora, en el 2008 se ha iniciado la aplicación del nuevo Modelo de Servicios Sociales Básicos del Ayuntamiento, que pretende mejorar las infraestructuras y la organización de los servicios sociales.

El problema, pues, no aparece tanto en los estudios, diagnósticos y programas, sino en la aplicación que se hace de ello. Las carencias de algunos centros de servicios sociales que describe el informe ponen en evidencia que actualmente no se cuenta con los recursos y la organización que garanticen una respuesta a las expectativas de los ciudadanos que son atendidos en estos centros. Concretamente, se han realizado muchos esfuerzos para la mejora de los centros de servicios sociales, cabe esperar, pues, que los resultados sean satisfactorios y den respuesta a las necesidades concretas y crecientes de este momento.

La situación actual de paro pide nuevos planteamientos. La creciente demanda de ayudas urgentes ha de tener respuesta en la Administración. Los servicios municipales tienen que garantizar y asegurar el acceso a los alimentos o plazas de comedor y el alojamiento a todos los ciudadanos cuando existe una situación de necesidad. Así lo establece la Ley de Servicios Sociales (art. 17), y el Decreto 151/2008 los considera como prestación garantizada (epígrafes 1.1.3.2 y 1.1.4). Con relación a esta tarea, existen ya muchas instituciones de

iniciativa social que colaboran con la Administración. Pero sería necesario que se establecieran unos acuerdos claros, en los que constaran las actuaciones y ayudas complementarias a las que se compromete cada institución y de esta forma se evitaría que las personas que necesitan ayuda tengan que explicar repetidamente sus problemas a cada entidad que las atiende.

Por otro lado, a unos servicios ya saturados, se ha añadido la atención a los ciudadanos que tienen acceso a las prestaciones que garantiza la Ley de la Dependencia. La novedad de la aplicación de la Ley ha provocado durante el año 2008 la mayor parte de las quejas de contenido social. Pero, en este caso, a los problemas de atención en los centros de servicios sociales, hay que sumar la complejidad del circuito para aplicarla y tener acceso a sus prestaciones.

La Dirección de Acción Social del Ayuntamiento de Barcelona, el Consorcio de Servicios Sociales y el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya son las instituciones que intervienen en la aplicación de la Ley; además, su financiación proviene en parte del Gobierno del Estado. La dificultad de coordinación de las responsabilidades de las diversas instituciones implicadas es lo que ha provocado el incumplimiento de los plazos previstos, y lo que ha duplicado, en muchos casos, los que prevé la Ley. A pesar de que a finales del año 2008 se ha reducido el número de quejas por este tema, hay que tener presente que en el 2010 se ampliará de forma importante el número de personas que tendrán derecho a las prestaciones que prevé la Ley. Si no se han corregido las deficiencias del proceso, el aumento del número de solicitudes hará mucho más difícil garantizar el acceso a las prestaciones a que tienen derecho los ciudadanos.

Los servicios residenciales

Desde el primer informe realizado por la Síndica de Greuges, se han destacado las quejas que ponen en evidencia la escasez de plazas de servicios residenciales en la ciudad de Barcelona. Esta situación no ha cambiado. Además, hay que destacar especialmente que, de las diez residencias para personas mayores que la Generalitat y el Ayuntamiento acordaron construir en el año 2005, hoy no hay ninguna en funcionamiento.

En este apartado, también es preocupante la situación en que se encuentran dos equipamientos residenciales municipales, uno para personas con discapacidad intelectual y trastornos de la personalidad, y el otro para personas con grandes discapacidades físicas. Algunos de los problemas de estos centros son la falta de espacio y de mantenimiento, y unas instalaciones y servicios que no cumplen las mínimas condiciones normativas. La situación pide una solución urgente y no se puede esperar más a que se termine la construcción de los nuevos centros residenciales previstos.

La Cartera de servicios sociales

La Ley de Servicios Sociales establece claramente que los servicios sociales básicos o de atención primaria, los servicios de atención domiciliaria, los

servicios residenciales de estancia limitada o albergues, los servicios de comedor social y los servicios de centro abierto son universales, y garantizados como derecho subjetivo. Además de la numerosa normativa aprobada en este ámbito desde hace años, el Estatuto también prevé que tienen que ser gratuitos. Para concretar las condiciones de acceso a estas prestaciones, en el 2008 entró en vigor el Decreto de la Generalitat (Decreto 151/2008) que establece la Cartera de servicios anunciada por la Ley de Servicios Sociales para el periodo 2008-2009.

Pero, para que todo ello sea efectivo, el Ayuntamiento debería publicar el reglamento que especifique qué servicios de su competencia ofrece a los ciudadanos de Barcelona. En este reglamento municipal deberían concretarse cuáles son los criterios y las condiciones de acceso a cada uno de ellos, y hacerlo público. Es preciso disponer de este reglamento, que todavía no se ha elaborado, para que los ciudadanos puedan conocer a qué servicios tienen derecho en situaciones de necesidad. Ajustándose a los criterios que establece el Decreto de la Generalitat, este reglamento también debería justificar con transparencia qué servicios están limitados por presupuesto anual y qué servicios se convierten realmente en una prestación universal garantizada.

Infancia en riesgo

Uno de los graves problemas que recoge el informe de este año es la descoordinación entre los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) y la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) para atender al estudio urgente o prioritario de la situación de menores en riesgo. La deficiente coordinación y claridad en la distribución de competencias ha provocado la desatención a algunos niños con graves dificultades personales y familiares.

El Ayuntamiento tiene previsto mejorar este servicio especializado y poner en funcionamiento, a inicios del año 2009, un nuevo EAIA específico para urgencias, así como incrementar, a pesar de que de forma limitada, la plantilla de personal de los EAIA. También se aumentará el presupuesto destinado a la atención domiciliaria en la modalidad socioeducativa y se iniciará un trabajo de prevención que facilite el retorno del menor a su ámbito familiar. En el año 2009 se deberían ver de forma clara los resultados de estos cambios.

Finalmente, una tema que se ha seguido este año con mucha preocupación es la situación de los niños que acompañan a adultos que ejercen la mendicidad y que no están escolarizados. El Ayuntamiento tiene para estas familias programas de apoyo integral que prevén el alojamiento en pensión, el acompañamiento y las gestiones para satisfacer las necesidades básicas de salud (trámites de la tarjeta sanitaria de todos los miembros de la familia, seguimiento pediátrico, etc.), la escolarización de los menores, la coordinación con el centro escolar a causa del reiterado absentismo detectado y el seguimiento de la inserción laboral de los padres y su formación.

Un ejemplo de esta problemática es el caso descrito en el informe que ilustra cómo los servicios municipales no actuaron de forma adecuada y coordinada

ante la evidente desprotección del menor; y es por ello que es preciso mejorar un sistema en el que intervienen diversos departamentos y protocolos de actuación municipales. El interés a determinar a quién corresponde intervenir no puede pasar delante de la atención inmediata al menor. Así, son claramente necesarias mejoras en el circuito establecido por el Plan de Absentismo, recientemente aprobado.

6.Tributos

Las quejas sobre temas de tributos y Hacienda que llegan a la Síndica de Greuges tienen habitualmente una resolución satisfactoria. Tal como se describe en los informes anuales, cuando se detecta un procedimiento incorrecto o un cobro indebido, el Instituto Municipal de Hacienda atiende sin problemas las recomendaciones de la Síndica de Greuges.

Pero este año se ha estudiado una queja más compleja sobre el precio público de recogida de residuos. Este pago afecta a diversos colectivos profesionales que realizan su actividad en domicilios particulares y que consideran que en el ejercicio de su actividad se generan unos residuos mínimos que no justifican el pago de este precio público. Su demanda ya había sido formulada en diversos organismos, pero este año el mantenimiento de este precio público ha motivado la queja ante la Síndica de Greuges.

Tal como se describe en el apartado de tributos de este informe, las cantidades mínimas de residuos establecidas y el importe no se corresponden con la práctica habitual de la tarea que realizan muchos de estos profesionales, que generan un volumen y un tipo de residuos más equiparables a los de tipo doméstico que a los de carácter comercial o industrial. Por ello, la Síndica de Greuges recomendó la revisión de la Ordenanza que establece estos criterios y que esta prevea situaciones específicas y las exenciones adecuadas porque el precio público tiene que adaptarse al coste real del servicio prestado. Es preciso insistir en esta recomendación aunque los precios públicos del año 2009 ya publicados no hayan recogido esta sugerencia.

CLASIFICACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS

TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS

| TIPOS DE TRAMITACIÓN | Total | Porcentajes |
|-----------------------------|--------------|-------------|
| Informe de Alcaldía | 328 | 21,7 % |
| Tramitación directa | 189 | 12,6 % |
| Asesoramiento especializado | 464 | 30,9 % |
| Asesoramiento general | 525 | 34,8 % |
| TOTAL | 1.506 | |

| | |
|--|--------------|
| PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS | 1.976 |
|--|--------------|

CLASIFICACIÓN POR TEMA

| ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | Número de expedientes | Porcentajes |
|---------------------------|-----------------------|-----------------|
| Vivienda | 76 | 26,9 % |
| Urbanismo | 90 | 31,8 % |
| Medio ambiente | 117 | 41,3 % |
| TOTAL | 283 | 100,00 % |

| VÍA PÚBLICA | Número de expedientes | Porcentajes |
|-----------------------------|-----------------------|--------------|
| Accesibilidad | 11 | 4,1 % |
| Circulación y transportes | 197 | 73,5 % |
| Seguridad ciudadana | 34 | 12,7 % |
| Mantenimiento y vía pública | 26 | 9,7 % |
| TOTAL | 268 | 100 % |

| ADMINISTRACIÓN GENERAL | Número de expedientes | Porcentajes |
|--|-----------------------|--------------|
| Comunicación entre Administración y ciudadanos | 34 | 16,8 % |
| Procedimientos administrativos | 62 | 30,7 % |
| Actividad económica, licencias y tributos | 86 | 42,6 % |
| Función pública | 20 | 9,9 % |
| TOTAL | 202 | 100 % |

| SERVICIOS A LAS PERSONAS | Número de expedientes | Porcentajes |
|---------------------------------|------------------------------|--------------------|
| Servicios sociales | 113 | |
| <i>Atención social</i> | 13 | 7,1 % |
| <i>Personas mayores</i> | 40 | 21,9 % |
| <i>Discapacidades</i> | 46 | 25,1 % |
| <i>Personas sin techo</i> | 14 | 7,6 % |
| Infancia | 32 | 17,5 % |
| Inmigración | 16 | 8,7 % |
| Salud, ocio y deporte | 22 | 12,1 % |
| TOTAL | 183 | 100 % |

| | |
|--------------|-----------|
| OTROS | 45 |
|--------------|-----------|

| EXPEDIENTES CERRADOS CON DECISIÓN | | |
|--|------------------------------|--------------------|
| DECISIÓN | Número de expedientes | Porcentajes |
| | 190 | 38,9 % |
| Estimados | | |
| Estimados en parte | 66 | 13,5 % |
| Desestimados | 210 | 42,9 % |
| No admitidos | 2 | 0,41 % |
| Desistidos | 21 | 4,3 % |
| TOTAL | 489 | 100 % |

| | |
|-------------------------------|-----------|
| EXPEDIENTES EN TRÁMITE | 85 |
|-------------------------------|-----------|

QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN DISTRITO DE RESIDENCIA

| DISTRITO | Número de quejas | Porcentajes |
|---------------------|-------------------------|--------------------|
| Ciutat Vella | 121 | 12,4 % |
| Eixample | 191 | 19,5 % |
| Sants-Montjuïc | 115 | 11,7 % |
| Les Corts | 41 | 4,2 % |
| Sarrià-Sant Gervasi | 63 | 6,4 % |
| Gràcia | 60 | 6,1 % |
| Horta-Guinardó | 75 | 7,6 % |
| Nou Barris | 32 | 3,3 % |
| Sant Andreu | 56 | 5,7 % |
| Sant Martí | 108 | 11,0 % |
| Otros municipios | 119 | 12,1 % |

SERVICIO AFECTADO

| | | |
|---|-----|---------|
| Distrito de Ciutat Vella | 46 | 4,68 % |
| Distrito del Eixample | 65 | 6,62 % |
| Distrito de Sants-Monjuïc | 46 | 4,68 % |
| Distrito de Les Corts | 14 | 1,42 % |
| Distrito de Sarrià-Sant-Gervasi | 23 | 2,34 % |
| Distrito de Gràcia | 12 | 1,22 % |
| Distrito de Horta-Guinardó | 24 | 2,44 % |
| Distrito de Nou Barris | 10 | 1,01 % |
| Distrito de Sant Andreu | 18 | 1,83 % |
| Distrito de Sant Martí | 27 | 2,75 % |
| Instituto Municipal de Personas con Disminución | 6 | 0,61 % |
| Instituto Municipal de Parques y Jardines | 7 | 0,71 % |
| Instituto Municipal de Cultura | 1 | 0,10 % |
| Instituto Municipal de Educación | 6 | 0,61 % |
| Instituto Municipal de Hacienda | 141 | 14,37 % |
| Instituto Municipal de Mercados | 2 | 0,20 % |
| Instituto Municipal de Urbanismo | 11 | 1,12 % |
| Patronato Municipal de la Vivienda | 34 | 3,46 % |
| Sector de Promoción Económica | 15 | 1,52 % |
| Sector de Seguridad y Movilidad | 59 | 6,01 % |
| Sector de Servicios Generales | 14 | 1,42 % |
| Sector de Acción Social y Ciudadanía | 67 | 6,82 % |
| Sector de Educación, Cultura y Bienestar | 1 | 0,10 % |
| Sector de Medio Ambiente | 50 | 5,09 % |
| Sector de Urbanismo | 10 | 1,01 % |
| 22@ | 2 | 0,20 % |
| Agencia de Salud Pública | 5 | 0,50 % |
| Alcaldía | 1 | 0,10 % |
| Barcelona Gestión Urbanística (BAGURSA) | 3 | 0,30 % |
| BCN de Servicios Municipales (B:SM) | 51 | 5,19 % |
| Consortio Sanitario de Barcelona | 3 | 0,30 % |
| Consortio de Educación | 9 | 0,91 % |
| Fomento de Ciutat Vella | 6 | 0,61 % |
| Información y Comunicación de Barcelona | 7 | 0,71 % |
| Instituto Metropolitano del Taxi | 4 | 0,40 % |
| Pro Eixample | 3 | 0,30 % |
| Pro Nou Barris | 1 | 0,10 % |
| Transportes Metropolitanos Barcelona | 14 | 1,42 % |
| Zoo de Barcelona | 2 | 0,20 % |
| Otras entidades | 20 | 2,03 % |
| No competencias | 140 | 14,27 % |