

**SINDICATURA
DE GREUGES DE
BARCELONA**

**INFORME AL
PLENARIO DEL
CONSEJO
MUNICIPAL**

2012



INFORME 2012 AL PLENARIO DEL CONSEJO MUNICIPAL DE BARCELONA
SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA

SÍNDICA DE GREUGES
Maria Assumpció Vilà i Planas

ADJUNTO A LA SÍNDICA DE GREUGES
Marino E. Villa Rubio

JEFA DE GABINETE
Natàlia González del Pueyo

ASESORÍA TÉCNICA Y JURÍDICA

Mercè Bassedas Ballús: vivienda, servicios sociales y educación
Anna Maria Botella Muñoz: transporte, servicios sociales y movilidad
Amàlia Ganga Viñes: vivienda, urbanismo y seguridad
Manuel González Cabré: medio ambiente, circulación y salud
Imma Miret Nicolazzi: información, participación y accesibilidad
Francesca Reyes Pozo: extranjería, gestión de servicios y recursos humanos
Manuel M. Sanz Bazán: circulación de vehículos, tributos y Hacienda municipal

SECRETARÍA
Pilar Tauler López
Esther Tresserra Salvador

OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA
Ronda de Sant Pau, 45. Barcelona 08015
Tel.: 934 132 900. Fax: 934 132 910
sindicadegreuges@bcn.cat
www.sindicadegreugesbcn.cat

Título I	LA INSTITUCIÓN Misión, organización y actividad
1.	MISIÓN Y FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN DE LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA
1.1.	Misión de salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas
1.2.	Derechos humanos, derechos fundamentales y derechos de ciudadanía
1.3.	La justicia social frente al derecho positivo
2.	LA OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA
2.1.	Recursos humanos y materiales
2.2.	Fundamentación de las decisiones: derecho y equidad
3.	MEMORIA DE ACTIVIDADES DE LA SÍNDICA DEL AÑO 2012
3.1.	Presentación del informe anual 2011
3.2.	Difusión y presencia pública
3.3.	Relaciones externas
Título II	LAS ACTUACIONES SUPERVISORAS
Cap. 1	TERRITORIO Y HÁBITAT
1.1.	Vivienda digna
1.2.	Urbanismo y ciudad
1.3.	Medio ambiente
Cap. 2	CALLE Y CONVIVENCIA
2.1.	Transporte público y circulación de vehículos
2.2.	Libertad cívica y seguridad ciudadana
2.3.	Accesibilidad y movilidad personal
Cap. 3	BUENA ADMINISTRACIÓN
3.1.	Atención al público y participación ciudadana
3.2.	Procedimientos administrativos
3.3.	Actividad económica y Hacienda municipal
3.4.	Función pública
Cap. 4	PERSONAS Y SOCIEDAD
4.1.	Servicios sociales
4.2.	Ciudadanía, vecindad e inmigración
4.3.	Salud
4.4.	Educación y deporte
Título III	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
1.	Hábitat
2.	Calle
3.	Administración
4.	Personas
Título IV	CLASIFICACIÓN Y RELACIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO
	Clasificación de las quejas y datos estadísticos
	Relación de quejas investigadas y resueltas

Presentación

Este informe expone al Consejo Plenario las quejas que muchos ciudadanos y ciudadanas de Barcelona han presentado a la Síndica de Greuges, durante el año 2012, en las que manifiestan los problemas que sufren y de los cuales creen que es responsable la Administración municipal. Es una tarea ya ritual y necesaria para dar a conocer cada año al consistorio el sentimiento de las personas que se han creído injustamente tratadas; expongo pues aquí los resultados de mis investigaciones y las propuestas de mejora individuales y generales.

En el título primero del informe se hace memoria de las funciones reglamentarias y de las actividades destacadas de la Síndica a lo largo del año. En el título segundo damos cuenta, materia por materia, de los tipos de quejas y las argumentaciones correspondientes, y destacamos en él los ejemplos ilustrativos y las decisiones tomadas por esta Síndica. En el título tercero se presentan las conclusiones generales a las que hemos llegado a raíz de las quejas presentadas y las reacciones de los servicios municipales afectados. Como consecuencia, se han elaborado unas recomendaciones generales que son fruto de las experiencias vividas a lo largo del año. En el título cuarto se incorporan los datos estadísticos y la relación completa de los expedientes resueltos.

La reflexión preliminar de la Síndica en el momento de elaborar este informe es que no tenemos que perder nunca la referencia de los valores constitucionales. Vivimos en un estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. El Gobierno municipal, sin lugar a dudas, trabaja con dichos valores, así como la Síndica a través de la supervisión del cumplimiento de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, con el convencimiento de que con ello se contribuye a la paz social y al bienestar general. En tiempos de crisis es más difícil para los poderes públicos estar a la altura de las crecientes necesidades sociales de la población; también la tarea de la Síndica es más difícil en la búsqueda del equilibrio entre lo que la ciudadanía necesita y lo que la Administración le puede facilitar porque no tiene los suficientes recursos.

El fracaso del sistema político y económico del cual disfrutábamos no hace mucho lleva a la ciudadanía a la perplejidad; no se ve un horizonte de mejora, y parece que nadie tenga un camino claro por el que avanzar con seguridad. En dicha búsqueda de salida del barrizal se pueden entender algunos de los recortes de gastos, o que algunos programas no acaben prosperando, pero lo que no se entenderá ni se justificará jamás es que se sacrifiquen valores de equidad y libertad por unas conveniencias temporales, para hacer ver unas apariencias de mejora o para favorecer a las personas que ya son privilegiadas.

Tal y como decía mi antecesora: "Las causas de la pobreza son políticas", y así lo creo yo también, como también creo que mediante la política se pueden superar las desigualdades y la miseria si no descuidamos los valores superiores constitucionales en un tiempo en el que parece que se están introduciendo unas reformas de normas para la eficiencia que ocultan una regresión de los derechos sociales. Paradójicamente una parte de la ciudadanía está aceptando de buena fe las reformas por la gravedad de la situación económica, y ello hace que aporte su colaboración en forma de resignación. En muchos casos ni siquiera presenta una queja a los ombudsman, y sufre en silencio.

Pero la Síndica insiste en que las normas y los presupuestos tienen que buscar la justicia social porque han sido 200 años de lucha por los derechos humanos, y ahora, cuando el país es infinitamente más rico que al inicio de la lucha, no podemos dar ningún paso atrás en libertad ni en equidad.

Esta Síndica anima al Gobierno del Ayuntamiento a seguir apostando por los derechos de la ciudadanía y por la mejora de las ayudas sociales, que celebramos que estén en la prioridad de la agenda política.

*M. Assumpció Vilà i Planas
Síndica de Greuges de Barcelona
Barcelona, enero de 2013*

- 1. MISIÓN Y FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN DE LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA**
- 2. LA OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA**
- 3. MEMORIA DE ACTIVIDADES DE LA SÍNDICA DEL AÑO 2012**

I.1 MISIÓN Y FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN DE LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA

1.1. MISIÓN DE SALVAGUARDIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS

El Plenario del Consejo Municipal, en la sesión celebrada el día 21 de marzo de 2003, aprobó el Reglamento orgánico de la Sindicatura de Greuges de Barcelona fundamentado en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que prevé que la organización municipal se puede complementar con el Síndic/a Municipal de Greuges para hacer efectivos los derechos establecidos en la propia ley en favor de las ciudadanas y los ciudadanos. Anteriormente el Ayuntamiento había firmado con otras ciudades europeas la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC); el artículo xxvii de la Carta establece, entre sus mecanismos de prevención, la implantación del Ombudsman Municipal o Defensor del Pueblo como institución independiente e imparcial; la principal función principal de este órgano tiene que ser la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos y vecinas del municipio. El Reglamento añade también como sujetos de amparo aquellas personas que se encuentren en la ciudad aunque no sean residentes en ella.

Según su reglamento orgánico, la Síndica –con dichas finalidades de defensa– puede supervisar las actividades de la Administración municipal contando con la colaboración de todos los órganos municipales, incluidos los organismos autónomos y las sociedades de capital mayoritariamente municipal. En los supuestos de consorcios, mancomunidades, comarcas, entidades metropolitanas, sociedades de economía mixta con participación municipal y otros organismos en los que participe el Ayuntamiento de Barcelona, la colaboración la tienen que prestar los y las representantes municipales.

Para facilitar la tarea supervisora, el alcalde tiene que canalizar las peticiones de la Síndica y dar las instrucciones adecuadas a la organización municipal con el fin de que se suministren los datos, expedientes y otros documentos necesarios que permitan llevar a cabo de forma adecuada las actuaciones investigadoras. La Síndica ejerce sus funciones –iniciadas de oficio o en virtud de la queja– con independencia e imparcialidad, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad ni de ningún cargo municipal.

Anualmente, en el primer trimestre del año, la Síndica de Greuges de Barcelona tiene que presentar al Plenario del Consejo Municipal un informe de sus actuaciones, en el que necesariamente tiene que constar:

- El número y el tipo de las quejas formuladas y de los expedientes iniciados de oficio.
- Las quejas rechazadas, las que se encuentran en tramitación y las ya investigadas, con el resultado obtenido y también las causas que dieron lugar a ellas.

Este es el objeto y el contenido del presente informe.

1.2. DERECHOS HUMANOS, DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

La misión de la Síndica es la salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas, según dice su reglamento orgánico. Salvaguardar es la acción de garantizar, y por lo tanto es función de la Síndica garantizar todos los derechos, libertades y bienes de la población y de las personas que eventualmente se encuentran en Barcelona ante todo posible agravio que provenga del Ayuntamiento. Puede parecer una función inalcanzable, pero afortunadamente, en tiempos de democracia, esta función es, en la mayor parte de los casos, una función preventiva y de seguridad revisora porque los órganos públicos tienen clara su sujeción a la Ley y al Derecho; sin embargo, tiene especial importancia cuando se produce una crisis económica y de valores como la que vivimos. Llegan muchas quejas a la institución de la Síndica de Greuges, pero muchas veces son “causas perdidas”, o últimas esperanzas o frustraciones e impotencias ante la poderosa y distante Administración; la misión de la Síndica es escucharlas a todas y asegurarse de que la pérdida de derecho invocada e imputada al Ayuntamiento es real y efectiva, o no, y, si lo es, declarar que la persona interesada tiene un derecho que tiene que serle reconocido, y perseguir su reconocimiento porque nunca un derecho personal pueda ser conculado desde un servicio municipal.

Como cada año, al emitir el informe al Consejo Municipal recordamos, y nos ratificamos en ello, que la misión de salvaguardia y defensa se desarrolla basándose en los derechos proclamados en la Constitución Española (CE): estos derechos son la clave de bóveda de los poderes públicos, sin los cuales no tienen razón de existir, y tienen que entenderse como el conjunto de mandatos y de previsiones 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.

La misión de la Síndica es la salvaguardia y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas en Barcelona

La materia estricta “derechos fundamentales y libertades públicas”, que es la base de la intervención de la Síndica, tiene diferentes niveles de trascendencia o calidad por su repercusión en la dignidad humana y su diferente calificación constitucional.

Un primer grupo es el de los denominados *derechos fundamentales estrictos*. Estos son los compendiados en la Sección Primera del capítulo II del Título I de la Constitución, a la que hay que añadir los derechos a la dignidad personal (art. 10) y a la igualdad jurídica (art. 14); es el conjunto que se puede denominar *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 tiene que velar por que no se produzcan situaciones de desconocimiento negligente o dolosas, como serían:

- El atentado a la dignidad o al libre desarrollo de la personalidad de cualquier persona con independencia de su origen y circunstancia (art. 10 CE).

- El trato desigual entre las personas de nacionalidad española ante la ley con discriminación por circunstancias personales o sociales (art. 14 CE).
- El peligro o lesión en la integridad física o moral, o el sometimiento de una persona a tratos inhumanos o degradantes, o que hieran su dignidad (art. 15 CE).
- El poner impedimentos o tener prejuicios relacionados con la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE).
- El atentado a la libertad y la seguridad física con compulsiones ilícitas (art. 17 CE).
- La ofensa al honor, puesto que la Constitución garantiza su derecho (art. 18 CE).
- La agresión a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones (art. 18 CE). Incluye la inmisión de agentes físicos como el ruido en la intimidad del hogar.
- La imposición de dificultades a la libertad de residencia y movimiento por el territorio nacional (art. 19 CE).
- La obstrucción a la libertad de expresión y de información o la imposición de dificultades injustificadas para comunicar y recibir libremente información veraz mediante cualquier medio de difusión (art. 20 CE).
- La obstrucción a la producción o creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20 CE).
- Los impedimentos al ejercicio del derecho de reunión o manifestación (art. 21 CE).
- Los obstáculos a la participación en los asuntos públicos o el acceso a la función pública (art. 23 CE).
- La falta de garantías en la aplicación de sanciones administrativas (art. 25 CE).
- La no satisfacción de los derechos relativos a la educación, tanto del alumnado, o de su representación, como del profesorado (art. 27 CE).
- La existencia de dificultades injustificadas al ejercicio de los derechos sindicales, de vaga y de negociación colectiva (art. 28 y 37 CE).
- La desatención al derecho fundamental de petición (art. 29 CE).
- La no aplicación de los derechos vinculados a la equidad presupuestaria y a los tributos (art. 31 CE).
- La intromisión ilegítima en el derecho a la propiedad, la no consideración de su vinculación social, o la expropiación injustificada (art. 33 CE).
- La desatención a los derechos laborales (art. 35 CE).
- La existencia de dificultades injustificadas a la libertad de empresa (art. 38 CE).

Un segundo grupo de derechos constitucionales está condicionado por la legislación, la programación y el desarrollo reglamentario, desde los poderes públicos: es el grupo de los derechos sociales. El grado de realización y disfrute de estos depende del reconocimiento de prioridades presupuestarias y del sentido de justicia social de los mismos poderes públicos; pero estos derechos son igualmente exigibles por ser consustanciales 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 y de 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 tiene que velar por 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 y niñas (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 los servicios necesarios. Y la facilitación de la utilización adecuada del ocio (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 su 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 ampararlas especialmente 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 atiendan a problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50 CE);
- la protección eficaz de todo el mundo como personas consumidoras y usuarias en su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos (art. 51 CE).

De acuerdo con las autoexigencias positivas que el Ayuntamiento ha suscrito con la CESDHC, y muy recientemente con la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona (CCDD), nuestra ciudad se proyecta como abanderada de los derechos cívicos. Estos derechos de tercera generación incluyen un plus de calidad sobre los enunciados anteriormente, a pesar de que se refieren a ámbitos concurrentes, e incluyen:

- Los derechos y deberes de orden sociológico: derecho a la ciudad, participación, igualdad y no discriminación, libertad cultural, lingüística y religiosa, asociación, reunión y manifestación, información.
- Los derechos y deberes comunitarios: 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, en el patrimonio cultural y arquitectónico, y en la formación.
- Derechos y deberes ambientales: urbanismo, derecho a un medio ambiente sano, y tranquilidad.

Todo ello con el alcance de las ordenanzas municipales y la ponderación que se deduce de los principios generales del derecho y del derecho natural. Como colofón, la CCDD añade el derecho que toda persona tiene de solicitar el amparo de la Síndica de Greuges para la revisión de su causa.

Y de forma transversal es materia objeto de supervisión por la Síndica el cumplimiento de los principios y las normas concretas de la buena Administración derivadas de los

artículos 9 (Administración proactiva), 103 (Administración objetiva, eficaz y sometida al derecho) y 105 (Administración reglada) de la CE. Estos principios instrumentales que hacen buena la Administración tienen una especial relevancia en la realización de los derechos relativos al régimen jurídico de la Administración local, que podemos comprender, en cuanto a los derechos y deberes de los vecinos y vecinas, de la siguiente forma:

- Ser elector o electora y elegible, de acuerdo con el que dispone la legislación electoral.
- 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.
- Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales de acuerdo con las normas aplicables.
- Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales establecidas por ley, al ejercicio de las competencias municipales.
- Recibir información, con petición razonada, y dirigir solicitud previa a la Administración municipal, en relación con 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.
- Solicitar la consulta popular en los términos establecidos por la ley.
- Exigir la prestación i, si procede, el establecimiento del servicio público correspondiente, cuando constituya competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Este último, el derecho a la prestación y establecimiento de servicios, junto con el de sumisión de la Administración a la ley y al derecho son los invocados más frecuentemente por los ciudadanos y ciudadanas cuando piden la intervención de la Sindicatura de Greuges.

1.3. LA JUSTICIA SOCIAL FRENTE AL DERECHO POSITIVO

No faltan normas, según acabamos de referenciar en el epígrafe anterior, y todas ellas tienen decenas de reglamentos de despliegue. Pero la Administración, cuando elabora decretos y ordenanzas, y cuando los aplica, tiene que ir con cuidado porque en ocasiones el derecho normativo puede convertirse en injusticia. La norma –derecho positivo– se puede convertir en generación de injusticia, según hemos visto a lo largo del año 2012, como ha ocurrido con la regulación del impuesto de la plusvalía, o en ocasiones con la Ordenanza de medidas de convivencia; y ello obliga a revisar la norma teleológicamente, es decir, en función de la lógica del objetivo para el que fue creada, y de los derechos fundamentales porque a veces el resultado puede ser injusto por una redacción defectuosa o por falta de equidad.

¿Cómo hacer frente a estas situaciones desde la defensoría? La respuesta es clara: confrontando la norma aplicable al caso con los valores constitucionales superiores y los principios generales del derecho, es decir, apelando a la equidad, la justicia, la igualdad y la asignación equitativa de los recursos públicos. Y por lo tanto cuestionando públicamente la legitimidad de todo acto o norma que no sea respetuosa con aquellos valores.

La defensoría de agravios de Barcelona tiene la obligación de cuestionar la norma que genera resultados de injusticia, es decir, no tiene que limitarse a revisar una multa, como lo haría un tribunal de lo contencioso, sino que tiene que ser un motor permanente en la lucha por la salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad, y nada humano le puede ser ajeno.

La importancia de la institución para la ciudadanía proviene del hecho que abarca y ampara todos los ámbitos de la vida ciudadana; importancia por la amplitud de la competencia: si la Administración local está presente en las vidas de toda la población de la ciudad –de la cuna a la tumba– la defensoría también lo está. Y de esta forma puede ayudar a la transparencia y a la salvaguardia de los derechos, y estimular el cumplimiento de los deberes públicos.

En tiempos de crisis, esta misión es todavía más importante porque existen más necesidades y menos medios para satisfacerlas, y por ello es necesario afianzar la equidad en la asignación de recursos para que exista justicia social. Y es más necesaria porque desde la posición de la ciudadanía encontramos más frustración, más pérdida de derechos, más resignación en algunas personas, y también más indignación, en otras, y junto con todo ellos la crisis de credibilidad en el estado social y democrático de derecho.

La defensoría tiene, pues, una importante misión que lícitamente no puede declinar porque es la última esperanza de la persona perdida y de la perdedora, es una misión útil porque da un servicio esencial y gratuito a todas las personas, y atiende con total atención a las más débiles, al mismo tiempo que busca fórmulas de solución a sus problemas. Y por ello mismo las actuaciones de oficio son importantes.

La Sindicatura interviene en los problemas de la ciudadanía con cinco instrumentos:

- 1) asesoramiento
- 2) supervisión
- 3) mediación
- 4) observatorio de riesgos
- 5) pedagogía de derechos y obligaciones

Estos instrumentos buscan agotar las posibilidades de alcanzar la justicia e impedir la renuncia del propio derecho por parte del ciudadano o ciudadana ante la imposibilidad material de defenderlo en los tribunales por falta de conocimiento, de tiempo o de dinero.

Por último, la institución dictamina, y se pronuncia sobre si la actuación municipal ha sido ajustada a derecho y a equidad, y, si procede, pide al Ayuntamiento que rectifique.

La Sindicatura también es un observatorio privilegiado de riesgos generales, y puede realizar un seguimiento preventivo de la acción y la política administrativas, así como realizar una colaboración constructiva con el Gobierno municipal. En esta línea, la promoción de la mejora de la normativa local es un objetivo necesario porque normativa y justicia no siempre coinciden.

2. LA OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA

La Síndica de Greuges defiende los derechos fundamentales y las libertades públicas de todos los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona y de las personas que se encuentran en ella, aunque no sean residentes, en todo lo que afecta a la actividad administrativa del Ayuntamiento, de sus organismos autónomos y de otras entidades prestadoras de servicios públicos que dependen de ella. A estos efectos, la Síndica tiene que atender a las quejas que se le presenten y darles curso, sin perjuicio de acciones que pueda promover por propia iniciativa, y puede supervisar las actividades de la Administración municipal.

Procedimiento de tramitación de las quejas

La Síndica puede actuar de oficio o a instancia de persona interesada.

Conforme a lo que establece la base III.3 del Reglamento, la relación entre la Síndica y la organización municipal y los organismos y las entidades que dependen del Ayuntamiento se realiza a través de la Alcaldía, desde donde hay que canalizar las peticiones de informes y expedientes, y desde donde se dan las instrucciones adecuadas a la organización para que le sean entregados los datos y la documentación necesarios para que pueda llevar a cabo sus actuaciones.

Puede dirigirse a la Síndica de Greuges cualquier persona física o jurídica, sin ningún tipo de restricción, que acredite un interés legítimo en relación con el objeto de la queja.

Las quejas pueden presentarse oralmente o por escrito. En el caso de que se formule una queja oral, la persona interesada deberá firmar su transcripción. En cualquier caso, deberán constar el nombre y los apellidos, el DNI y el domicilio de las personas interesadas, y tendrán que acompañar a sus quejas de los documentos y otros medios de prueba que las fundamenten. Para presentar una queja oral es preciso solicitar cita por escrito, a la oficina de la Síndica, y deben exponerse las razones de la petición.

Las quejas pueden presentarse en cualquiera de los puntos habilitados para el registro de entrada de documentos, desde donde las harán llegar a la oficina de la Síndica.

No se podrán presentar quejas cuando haya transcurrido el plazo de un año, desde que la persona afectada haya tenido conocimiento de la conducta o se hayan producido los hechos objeto de la queja.

La oficina de la Síndica de Greuges registra todas las quejas que se formulan y realiza acuse de recibo de las mismas. A los efectos de lo que dispone la base IV.3 del Reglamento, tiene que rechazar las siguientes quejas:

- las quejas anónimas.
- las quejas en las que advierta mala fe, falta de fundamento o inexistencia de pretensión.
- las quejas en cuya tramitación se irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona.

También tiene que rechazar las quejas que no tengan nada que ver con el ámbito de su competencia. Si las quejas tienen que ver con el ámbito de competencia de la institución del Síndic de Greuges de Catalunya o del Defensor del Pueblo, deben ser remitidas a dichas instituciones.

Admitida una queja, la Síndica toma las medidas de investigación que considera oportunas con el objetivo de esclarecerla. Toda la documentación que se le remita desde los órganos administrativos tiene el carácter de reservada. En el caso de que se solicite informe de los departamentos, organismos o dependencias administrativas, este debe ser emitido en el plazo de 15 días desde la recepción de la solicitud.

La defensora no puede supervisar reclamaciones que estén pendientes de una resolución judicial

La Síndica de Greuges no puede investigar las quejas cuyo objeto se encuentra pendiente de una resolución judicial. Puede suspender su actuación si, habiéndola iniciado, una persona interesada interpone demanda o recurso ante los tribunales; tendrá que suspenderla, pero, cuando el procedimiento se encuentre pendiente de sentencia.

En el caso de que, como resultado de la actuación investigadora, aparecieran indicios racionales de criminalidad, la Síndica tiene que ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Si de las actuaciones se observan indicios de infracciones disciplinarias de personal de la Administración municipal, tiene que dar cuenta de ello a la Alcaldía para la adopción de las medidas que se estimen oportunas.

La Síndica de Greuges tiene que comunicar el resultado de las investigaciones a las personas que hayan formulado la queja. Así mismo, tiene que comunicarlo a la Alcaldía para que lo hagan llegar a las autoridades o al funcionariado y personal afectados.

La defensora no está facultada para anular actos o resoluciones de ningún tipo de la Administración municipal o de los organismos y entidades que dependen del Ayuntamiento, aunque puede sugerir criterios alternativos para que sean modificados. Puede formular advertencias y recomendaciones cuando lo estime procedente. Así mismo, puede proponer fórmulas de conciliación o de acuerdo para facilitar una resolución rápida y satisfactoria de las quejas.

2.1. RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

Con el fin de salvaguardar la independencia de la Síndica, el Reglamento de la institución establece que dispondrá de los recursos materiales y humanos necesarios, así como de la colaboración de todos los órganos municipales y organismos vinculados (base II del Reglamento del Síndic/a de Greuges de Barcelona).

La adscripción funcional de su oficina lo es a través de la Alcaldía y la Gerencia Municipal, pero sin dependencia jerárquica ni mandato de ninguna clase.

La Síndica cuenta con un adjunto, una asesoría y un gabinete de apoyo. El adjunto a la Síndica es un cargo eventual, nombrado por el Plenario del Consejo Municipal, a quien corresponde asumir las funciones de investigación que la Síndica le encomiende o le delegue. La asesoría técnica y jurídica está compuesta por personal funcionario especializado y designado libremente por la Síndica, previa convocatoria pública. El gabinete de apoyo está formado por la jefa de gabinete y dos secretarias; también cuenta con la colaboración técnica externa en el ámbito lingüístico y de la comunicación.

La asesoría técnica y jurídica funciona como un equipo interprofesional que lleva a cabo la atención directa al público, la recepción de las quejas, la instrucción de los expedientes de investigación y las propuestas de decisión de la Síndica. Está compuesta por 7 plazas funcionariales de nivel 26z.

La asesoría tiene por misión desarrollar todos los procesos técnicos necesarios para investigar y obtener las informaciones adecuadas para atender a las quejas que los ciudadanos y ciudadanas presenten a la Sindicatura y darles respuesta.

La condición atípica de esta institución no permite aplicar el procedimiento administrativo común en la investigación de las quejas y actuaciones de oficio ya que no tienen por objetivo el dictado de un acto administrativo. Por otro lado, la insuficiencia del propio Reglamento obliga a aplicar, por analogía *mutatis mutandi*, el de la figura homónima de la Generalitat de Catalunya, ya que así la Ley del Síndic de Greuges permite completar la configuración de los trámites y garantías.

2.2. FUNDAMENTACIÓN DE LAS DECISIONES: DERECHO Y EQUIDAD

Tanto el acto de admisión a trámite de una queja como después la decisión de la Síndica sobre esta son fruto de una evaluación de la queja en la que se han tomado como referencias las normas de derechos fundamentales referenciados en el apartado 1.2, y en las de derechos procedimentales que conforman los principios de una buena Administración. Dicha evaluación lleva a un pronunciamiento de la Síndica que tiene que estar fundamentado con precisión jurídica, pero también es inevitable la valoración en equidad consecuente con los principios generales del Derecho, y con la idea de justicia social.

El contraste entre los hechos evidenciados, el Derecho positivo y el Derecho natural, así como los principios de una buena Administración, conlleva un pronunciamiento muy fundamentado que se somete a los responsables municipales y que tiene que causar unos efectos claros, puesto que, en caso contrario, esta institución no tendría eficacia para la ciudadanía ni sentido para el mismo consistorio que la ha creado.

La ciudadanía afectada por un acto o una omisión del Ayuntamiento puede solicitar la revisión de su causa

Todas las personas afectadas por un acto u omisión del Ayuntamiento de Barcelona tienen derecho a solicitar el amparo de la Síndica de Greuges para que se revise su causa. La Síndica ostenta el atributo establecido por el consistorio de valorar las actuaciones de la Administración municipal y el funcionamiento de los servicios públicos, de apoyar al ciudadano o ciudadana en su búsqueda de la verdad y de la satisfacción de sus derechos, y de proponer soluciones y mejoras.

Pero 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 su función sino de los mecanismos jurídico-administrativos del Estado de derecho. Pero la intervención de la Síndica de Greuges ha de poder tener unos efectos prácticos para la ciudadanía. 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 de equidad de las circunstancias concurrentes en el expediente concreto considerado, y pueden consistir en solicitar la revisión de un expediente o hacer constar un hecho. Así:

- Una advertencia a un servicio municipal es una llamada 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.
- Una recomendación específica se emite cuando se ha considerado que es conveniente subsanar una forma administrativa de proceder en el sentido que se indica para evitar nuevos agravios o aumentar la eficacia o la calidad de los servicios.
- Una sugerencia emitida significa la aportación de una propuesta de mejora o de solución alternativa que se traslada al responsable del servicio para que la valore, dado que el que una situación sea legal no significa que no se pueda mejorar. Se trata, pues, de aconsejar lo que se cree que es mejor, útil u oportuno, pero que finalmente tiene que ser valorado por el órgano receptor.

Ante estos pronunciamientos, es preciso que a continuación el órgano responsable los estudie y comunique su posicionamiento final, lo que la Síndica comunicará al Plenario en el informe anual a partir del año 2012.

3. MEMORIA DE ACTIVIDADES DE LA SÍNDICA DEL AÑO 2012

3.1. PRESENTACIÓN DEL INFORME ANUAL 2011

El día 15 de marzo de 2012, la Síndica de Greuges M. Assumpció Vilà i Planas presentó ante el Plenario del Consejo Municipal el informe anual.

En dicho informe se recogen el contenido y el balance de las quejas recibidas durante el año 2012 y las recomendaciones que formula al Ayuntamiento.

Las primeras palabras dirigidas al Plenario fueron de repulsa por el alboroto provocado por un grupo de personas, ocurrido en la ciudad el día anterior con motivo de una manifestación en defensa de los derechos de la ciudadanía, lo que restó atención a los miles de manifestantes que lo hicieron con absoluto civismo.

Los apartados del informe de los que la Síndica de Greuges destacó diversas recomendaciones fueron los de las quejas referidas a la vivienda, el ruido, la accesibilidad y la movilidad, la participación cívica y la gestión de los servicios públicos, el trabajo y la función pública, la inmigración y los servicios sociales.

La Síndica también se refirió de forma especial al actual momento de crisis económica y social, que cada día resulta más grave. En este contexto, resalta la misión de salvaguardia de la Sindicatura, que es la de procurar que los servicios básicos lleguen a todo el mundo y que se mantengan los progresos sociales y democráticos.

Vilà tiene que procurar que los servicios básicos lleguen a todo el mundo y que se mantengan los progresos sociales y democráticos

La Síndica destacó también el papel de las instituciones defensoras de agravios como unas de las más cercanas a la ciudadanía, más ágiles, menos costosas y posiblemente las más justas, puesto que las quejas no se resuelven solamente en términos de Derecho estricto, sino en términos de equidad, en los que se tiene en cuenta el factor humano.

Para finalizar, la Síndica agradeció la tarea de todo el equipo de la Sindicatura y su compromiso en la defensa de los derechos de la ciudadanía de Barcelona.

3.2. DIFUSIÓN Y PRESENCIA PÚBLICA

Durante el año 2012, la Síndica prosiguió con la difusión de la institución con la presencia en los medios de comunicación y con la participación en distintas conferencias, mesas redondas y coloquios sobre temas de actualidad.

Realizó charlas para presentar y dar a conocer la Sindicatura a diferentes entidades de la ciudad. En concreto, en la Associació Casal Gent Gran Josep Trueta; en "Sopar Hora Europea", del Àmbit Maria Corral; en la Escola d'Adults de la Verneda; en el Instituto Municipal de Personas con Disminución; en la Coordinadora de Entidades del Poble Sec (Centro Cívico El Sortidor); en Can Saladrigas (Poblenou), y en los Lluïsos de Gràcia.

La Síndica también estuvo presente en diferentes jornadas y actos que se celebraron en la ciudad durante el 2012, como son: "La Europa inacabada: es una apuesta desde el Derecho", presentada por Eugeni Gay; la presentación de la campaña "Cocina Catalana / Candidatura Unesco 2013"; día Internacional de la Mujer, en el Parlament de Catalunya; Comisión de Igualdad de las Personas, del Parlament de Catalunya; Plataforma Unitaria Contra las Violencias de Género, acto en conmemoración del día Internacional contra la Homofobia, la Lesbofobia y la Transfobia en el Parlament de Catalunya; presentación de la Sociedad Catalana de Mediación en Salud; la jornada en el Colegio de Abogados "Libertad religiosa y sociedad actual"; la presentación del Plan Estratégico Comarcal; la presentación de las conclusiones del II Congreso de Asociaciones de Barcelona, y la Maratón de TV3.

Visitas y entrevistas con entidades de la ciudad

Durante el año 2012, la Síndica de Greuges de Barcelona realizó visitas a diferentes entidades de Barcelona. Dichas visitas permiten tener un conocimiento directo de los servicios que han sido causa de queja y también conocer y recoger opiniones de entidades y asociaciones de la ciudad.

También las personas que forman su equipo se desplazan habitualmente a diferentes lugares de la ciudad para comprobar la realidad de las situaciones referidas a las quejas presentadas por la ciudadanía y poder tener un conocimiento más exacto en el momento de dictar resoluciones.

Las entidades que se han visitado o con las que se ha mantenido una entrevista son: Federació Catalana de Voluntariat Social, Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Fundació Arrels, Fundació Fias, Responsabilitat Social de las Organitzacions (RSO), Associació Àgata, Fundació Pere Tarrés, FAVB (3), Creu Roja, Associació Calderina, Fundació Ronald MacDonald, Lloc de la Dona, Telèfon de l'Esperança, Círculo de Mujeres de Negocios, Observatori contra l'Homofòbia, Associació Hèlia, Plataforma 03, Associació de Veïns y Veïnes del Poblenou, Federació Catalana d'Entitats contra el Càncer, Associació de Veïns del Camp de l'Arpa, Càritas, Associació Diomira, Trini Jove, Associació per a las Naciones Unidas a Espanya, Associació de Veïns de Nou Barris, Fatec, Associació Discapacitats Físics El Masnou, Associació Catalana de Malalties Neuromusculars, Casal d'Infants, Fundació La Roda, ACRA (Associació Catalana de Recursos Assistencials), Associació de Veïns de Sarrià, Moviment Gai de Catalunya, Osona contra el Càncer, SOS Racisme, Fundació Lliga Catalana d'Ajuda Oncològica, Consell de la Joventut, Plataforma Contra la Violència de Gènere, Fundació Autònoma Solidària, Associació de Veïns de la Clota, Associació AFANOC, Fundació Malalts Mentals de Catalunya, Associació Benestar i Desenvolupament, Plataforma Salvem La Rotonda, Associació de Sales de Concert de Catalunya, Plataforma d'Afectats per la Hipoteca y Associació FECALON.

La Síndica también mantuvo entrevistas con los presidentes y presidentas de los siguientes colegios profesionales: Col·legi de Treball Social de Catalunya, Col·legi d'Advocats de Barcelona y Col·legi de Polítòlegs i Sociòlegs de Catalunya, así como con el Defensor del Consumidor de Agbar, el Síndic de Greuges de la Universidad de Barcelona, y la delegada del Gobierno en Cataluña y el subdelegado de Barcelona.

La Síndica ha mantenido encuentros regulares con el alcalde, los concejales y concejalas y diferentes responsables municipales

En cuanto a los contactos con el Ayuntamiento de Barcelona, la Síndica mantuvo entrevistas con el alcalde, Xavier Trias, con las personas responsables de los diferentes grupos políticos municipales, los concejales y concejalas de los 10 distritos de la ciudad y de las diferentes áreas, así como con las gerencias y los cargos directivos relacionados con la tarea que se desarrolla desde la Sindicatura.

La Síndica asistió a los plenarios del Consejo Municipal de los días: 27 de enero, 24 de febrero, 30 de marzo, 27 de abril, 25 de mayo, 25 de julio, 26 de octubre y 21 de diciembre, y a los plenarios del Consejo de Ciudad del 9 de julio y 20 de septiembre.

También visitó la Residència Fort Pienc y el Zoo de Barcelona.

Jornada El Derecho a una Buena Administración

El 25 de enero, se celebró la jornada El Derecho a una Buena Administración, organizada por la Sindicatura de Greuges de Barcelona, en la sede de la Comisión Jurídica Asesora, órgano consultivo de la Generalitat de Catalunya que vela por la legalidad de la actividad de las diversas administraciones catalanas.

El acto fue inaugurado por el alcalde de Barcelona, Xavier Trias, la Síndica de Greuges de Barcelona y el presidente de la Comisión Jurídica Asesora, Tomàs Font, que pronunció la conferencia “El derecho a una buena Administración, entre la eficacia y la legalidad”, en la que reflexionó sobre los derechos de la ciudadanía y la eficacia de las administraciones.

En su intervención, la Síndica destacó que, en esta época de recursos limitados, lo que considera más importante no es que existan muchos servicios sino que los servicios básicos lleguen a todo el mundo de forma uniforme y efectiva, y que los progresos sociales por los que tanto hemos luchado se mantengan. También dijo que desde la Sindicatura lo que se busca es la efectividad, la garantía y la equidad, y corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas.

La Síndica estableció un paralelismo entre la función de la Sindicatura y la Comisión Jurídica Asesora. Ambas instituciones tienen que emitir obligatoriamente un informe; en muchos asuntos en los que interviene el Ayuntamiento se posicionan los servicios municipales frente a la estricta legalidad y con su opinión ayudan eficazmente al acierto de las resoluciones administrativas.

Fiesta de la Infancia en el parque de la Ciutadella

El 17 de noviembre, se celebró en el parque de la Ciutadella una nueva edición de la Fiesta de la Infancia. La cita va dirigida a los niños y niñas, y también a la juventud que no tenga más de 18 años, y es un acontecimiento lúdico y de sensibilización que quiere dar a conocer a todo el mundo los derechos de los niños y niñas. La fiesta conmemora el aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de las Naciones Unidas el 1989. La fiesta de este año estuvo ambientada en el mundo del circo.

La Síndica participó en una de las pruebas que pretendían dar a conocer las situaciones de riesgo que pueden afectar a los niños y niñas y la necesidad de denunciarlas. La actividad consistió en colocar un *sí* o un *no* en dos señales de tráfico en función de si los pictogramas representaban un derecho o la vulneración de un derecho, respectivamente.

Los niños y niñas denunciaron en la Fiesta de la Infancia situaciones en las que no se respetan sus derechos

La organización la Xarxa dels Drets dels Infants quería dar a conocer entre los niños y niñas cuáles son sus derechos y para ello se inventó una ruta lúdica y de concienciación con 11 puestos, con talleres y juegos, que coincidían con algunos de los derechos fundamentales que figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas: identidad: atención especial, juego, comprensión y afecto, participación, educación, protección, salud, igualdad, paz y bienestar y denuncia. Los niños y niñas pudieron denunciar aquellas situaciones en las que no se respetan sus derechos y presentaron quejas que les afectaban directamente.

3.3. RELACIONES EXTERNAS

- DEFENSOR DEL PUEBLO**

El día 17 de octubre, la Síndica y su adjunto mantuvieron una reunión de presentación con la Defensora del Pueblo del Estado español, en Madrid, en la que intercambiaron y pusieron sobre la mesa los diferentes problemas que afectan a la ciudadanía en estos momentos.

En la reunión se trataron temas que afectan al Gobierno de España, como son la Ley de Extranjería, el actual fenómeno de la inmigración, la eliminación por parte del Ayuntamiento del Registro Civil de Parejas de Hecho, la Ley de la Dependencia y los desahucios de pisos y locales que se producen por falta de pago de los créditos hipotecarios.

- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA**

El 26 de abril, la Síndica asistió a la presentación del informe anual del Síndic de Greuges en el Parlament de Catalunya.

El 7 de marzo, la Síndica y algunos miembros de su equipo mantuvieron una reunión con el Síndic de Greuges de Catalunya, a quien también acompañaban miembros de su equipo. En el encuentro, que tuvo lugar en el despacho de la Síndica, se trataron diferentes temas de actualidad y de la situación y evolución del convenio firmado en el año 2010 entre ambas instituciones.

El 19 de julio, en la sede de la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, la Síndica de Barcelona y su adjunto mantuvieron una reunión con la Mediatrice de la Ville de Paris, Claire Bisset. En la reunión se trataron temas de interés de ambas sindicaturas, como la infancia en riesgo, la vivienda y la inmigración, entre otros.

- DEFENSORES DEL PUEBLO LOCALES DE SERBIA

El 30 de octubre, la Síndica de Greuges de Barcelona recibió la visita institucional de defensorías locales de Serbia. El viaje estuvo organizado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la institución del Síndic de Greuges de Catalunya.

En la reunión asistieron la Síndica de Barcelona con miembros de su equipo, síndicos y síndicas municipales de las ciudades más importantes de Serbia, el presidente de la Asociación de Defensores Locales de Serbia y un miembro de la OCDE.

El objetivo del encuentro era principalmente conocer la organización y funcionamiento de la Sindicatura de Barcelona y tener un intercambio de experiencias entre las diferentes instituciones. Los temas que se trabajaron fueron, entre otros, las competencias de los defensores y defensoras del pueblo, las relaciones con la Administración, los tipos de quejas que se reciben y las decisiones y recomendaciones de las sindicaturas.

- DEFENSORES DEL PUEBLO MUNICIPALES

El Foro de Síndicos Locales de Cataluña organizó durante el año 2012 diferentes jornadas de formación y encuentros por toda Cataluña.

La Síndica de Barcelona ha participado en los siguientes actos:

El 23 de febrero, se celebró, en Arenys de Mar, la XIV Asamblea Anual del Foro de Síndicos. En la reunión se presentó el informe de gestión 2011 (actividades, formación, publicaciones, comunicación y relaciones institucionales, entre otros), el Plan de Trabajo para el año 2012, la propuesta de actualización de los Estatutos y propuestas para la futura Ley de Gobiernos Locales. En la reunión asistieron un total de 29 sindicaturas.

El 6 de marzo, la Síndica asistió a la presentación del informe anual del Síndic de Sabadell en el Ayuntamiento de Sabadell.

El 17 de abril, se celebraron las IV Jornadas Locales sobre la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad, organizadas por el Síndic de Greuges de Cornellà de Llobregat.

El 11 de mayo y el 17 de julio se celebraron en Barcelona las reuniones preparatorias del V Encuentro Estatal. La reunión se llevó a cabo en la Sindicatura de Barcelona y asistieron la comisión técnica formada por diferentes sindicaturas y asesores y asesoras del Estado español.

El 24 y 25 de mayo, la Síndica junto con miembros de su equipo asistieron a las VII Jornadas de Formación celebradas en Cornellà de Llobregat. El tema central de las Jornadas fue el futuro de los síndicos y síndicas en los ayuntamientos catalanes a raíz de la actual situación de crisis. Después de la mesa redonda, las aproximadamente sesenta personas que asistieron se dividieron en tres grupos, que trabajaron sobre los siguientes ámbitos: la aplicación del principio de subsidiariedad en la Administración, los ayuntamientos y la aplicación de los derechos humanos en la ciudad, y la participación ciudadana y la buena Administración.

El 20 de septiembre, se celebró la asamblea extraordinaria del Foro en Sant Feliu de Guíxols. En dicha asamblea se discutió y se aprobaron los nuevos Estatutos de la asociación.

El 15 de noviembre, tuvo lugar en el Auditorio del Hospital Mollet del Vallès el VII Taller de Formación. Entre otros temas, se habló del papel y las competencias de nuestros ayuntamientos en temas de vivienda. Como consecuencia del debate producido después de las ponencias, el Foro redactó una declaración conjunta que hizo llegar a todos los municipios y medios de comunicación en la que pedía a las administraciones y a todas las personas públicas que son responsables de ella que impulsen cambios que impongan razonabilidad, justicia y solidaridad en los temas de vivienda.

El 13 de diciembre, tuvo lugar en la Diputación de Barcelona la presentación de la campaña de difusión de las sindicaturas locales impulsada por los síndicos y síndicas de la demarcación del Vallès. La campaña constaba de unos plafones informativos sobre la función del síndico o síndica y había una parte destinada a información de cada sindicatura en concreto. La Diputación de Barcelona se mostró abierta a elaborar dicho material para las sindicaturas de la provincia de Barcelona que lo desearan.

V ENCUENTRO ESTATAL DE DEFENSORÍAS LOCALES

Los días 3, 4 y 5 de octubre, se celebró, en Barcelona, el V Encuentro Estatal de Defensorías Locales, en el que participaron unos ochenta miembros de diferentes sindicatura de toda España. El encuentro se centró en analizar el papel de las defensorías en tiempos de crisis y sirvió para poner sobre la mesa los importantes retrocesos sociales que sufre la sociedad por los recortes. Una de las conclusiones del encuentro fue que se necesitaban medidas paliativas y legislativas urgentes para hacer frente al grave problema de la pérdida de la vivienda y evitar una fractura social.

El Encuentro contó con las ponencias de Eugeni Gay, Carme Trilla, Antón Costas y Carlos Jiménez Villarejo

Las jornadas se inauguraron el 3 de octubre al Salón de Crónicas del Ayuntamiento. El acto estuvo presidido por el primer teniente de alcalde, Joaquim Forn, y contó con la presencia del Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó; la Síndica de Greuges de

Barcelona, Maria Assumpció Vilà, y la presidenta del Foro de Síndicos y Síndicas, Defensores y Defensoras Locales de Cataluña, Glòria Valeri.

El mismo Salón de Crónicas fue el escenario de la conferencia inaugural otorgada por el profesor de ética del Institut Químic de Sarrià, Albert Florensa, que realizó un profundo análisis de las desigualdades sociales.

Al día siguiente, la cimera se trasladó al Centre de Cultura Contemporània. Allí se organizó una mesa redonda para analizar la supresión de los derechos fundamentales en el Estado del bienestar. Las personas participantes eran el ex fiscal de anticorrupción Carlos Jiménez Villarejo; la directora del Servei de Mediació en Habitatge de Càritas, Carme Trilla, y el catedrático de Política Económica de la UB, Antón Costas.

Después del almuerzo se organizó una charla-coloquio con el vicepresidente emérito del Tribunal Constitucional (TC), Eugeni Gay. El ex magistrado defendió el papel de los síndicos y síndicas y enumeró las prioridades de las defensorías: preservar el principio de distribución equitativa de la riqueza, luchar contra la corrupción y promover que los presupuestos se ajusten a la Constitución.

El día 5, la jornada tuvo lugar en el Parlament de Catalunya y la sesión fue inaugurada por la presidenta Núria de Gispert. Después de la inauguración, el adjunto a la Síndica de Barcelona, Marino Villa, pronunció la ponencia, con el posterior debate, “Importancia, utilidad y eficacia de las defensorías en tiempo de crisis”.

La conclusiones de la reunión se presentaron en el propio Parlament. Las sindicaturas consideraron que actualmente lo más urgente era poner remedio al problema de la vivienda. Una de las prioridades tiene que ser buscar soluciones concretas a la dación en pago. El encuentro también sirvió para poner de manifiesto que, con la crisis, muchas de las quejas que reciben las sindicaturas superan el ámbito local y que con los recortes ha disminuido mucho la capacidad de los ayuntamientos para hacer frente a muchas situaciones de urgencia social.

A lo largo de los tres días, las personas que participaron en el encuentro también tuvieron la oportunidad de visitar el Ayuntamiento de Barcelona, la Torre Agbar y el Parlament de Catalunya.

TÍTULO II LAS ACTUACIONES SUPERVISORAS: Quejas de los ciudadanos y ciudadanas y actuaciones de oficio

- Capítulo 1. TERRITORIO Y HÁBITAT**
- Capítulo 2. CALLE Y CONVIVENCIA**
- Capítulo 3. BUENA ADMINISTRACIÓN**
- Capítulo 4. PERSONAS Y SOCIEDAD**

La Síndica tiene la misión de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona, especialmente por lo que se refiere a los derechos y libertades relacionados con la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Los derechos fundamentales están asumidos en la Carta Municipal de Barcelona, y deben ser aplicados en la forma desarrollada y adaptada a la ciudad que contiene la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos, carta que fue ratificada por unanimidad del Consistorio.

La Carta Municipal nació –según lo que en ella se dice– con el deseo de dar respuesta a la demanda de más proximidad que hacen las grandes ciudades de Europa; de dar prioridad al nivel de Administración más cercano; de construir la Europa de la subsidiariedad aceptando los retos del siglo XXI. La calidad como exigencia cívica tiene que traducirse en una mejora efectiva de los servicios municipales, en todos los campos, para todo el mundo, sin excepciones ni discriminaciones por razón de sexo, edad, lengua, origen o religión.

La Carta barcelonesa asegura a todos los ciudadanos y ciudadanas un urbanismo pensado para todo el mundo y para la mejora de la calidad de vida en todos los ámbitos de la ciudad, que favorezca una política propia de vivienda, que tenga en cuenta tanto la construcción como la rehabilitación de los barrios envejecidos y que proporcione una especial atención a las necesidades de viviendas asequibles y para la

juventud. Y, además, que tenga el medio ambiente como prioridad para la acción del Gobierno municipal. Dichos planteamientos los tenemos como referencia en el capítulo 1 de este título II del informe 2012 sobre el hábitat urbano.

Nuestra Carta Municipal desea el equilibrio de la ciudad con una prestación eficaz del servicio de transportes urbanos, que llegue a todos los ciudadanos y ciudadanas, vivan donde vivan; una ciudad que favorezca una movilidad que tenga a las personas que van andando como destinatarias más importantes. Barcelona tiene que ser una ciudad segura, con un cuerpo de seguridad atento y cercano al vecindario. Son objetivos de persecución necesaria en las decisiones de la Síndica del capítulo 2, que denominamos “Calle y convivencia”.

Es una Carta que se postula al servicio de una Administración ágil, moderna, atenta y amable, que tenga la ética como norma, siempre presente, de su actuación. Es una ley innovadora, que abre la ciudad a las nuevas tecnologías en el campo de las telecomunicaciones, para que la hagan más competitiva. Por ello la ciudad tiene que disfrutar de un régimen financiero adecuado y suficiente, que se corresponda con las necesidades y las ambiciones de la ciudadanía, que aspira a una asignación equitativa de los recursos públicos. De ahí la vara de medir de muchas decisiones de la Síndica que se encuentran en el capítulo 3 de este título II, y que lleva el título de “Buena Administración”.

La ciudad tiene que disponer de unos servicios sociales que garanticen el libre desarrollo de las personas

Por último, de la Carta Municipal, recordemos que dice que Barcelona tiene que tener para todo el mundo unos servicios sociales que permitan el libre desarrollo de la persona, especialmente en el caso de limitaciones y carencias; y que Barcelona quiere disfrutar de una sanidad de calidad y de un sistema educativo que sea orgullo de todo el mundo y garantía de igualdad y de promoción social. Barcelona tiene, además, la responsabilidad histórica de ser capital de la cultura. Todo ello lo tiene bien presente la Síndica cuando realiza los pronunciamientos del capítulo 4, “Personas y sociedad.”

Barcelona, pues, es y debe ser el resultado de su buena Administración en pro de la justicia social.

Capítulo 1. TERRITORIO Y HÁBITAT

- 1.1. VIVIENDA DIGNA**
- 1.2. URBANISMO Y CIUDAD**
- 1.3. MEDIO AMBIENTE**

El urbanismo español moderno nació a finales del siglo XIX, en un contexto socioeconómico de industrialización y urbanización, al entorno de dos grandes ambiciones de las que Barcelona es un buen ejemplo: el ensanchamiento para llevar a cabo una nueva ciudad y la reforma interior para sanear y rehabilitar la vieja urbe. Y en ello estamos todavía, pero mientras tanto se ha producido una evolución capital del pensamiento social y del Derecho: la función social de la propiedad y el desarrollo sostenible, a pesar de que todavía no se deja ver lo suficiente en la realidad del territorio de nuestra ciudad todavía en construcción y con muchas desigualdades.

La Constitución de 1978 establece un nuevo marco legal en la medida que regula el suelo en el artículo 47 y lo relaciona con el derecho a la vivienda: “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 con el fin de impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de las entidades públicas.”

La regulación constitucional se realiza lógicamente al lado de la relativa al medio ambiente (art. 45): “Todo el mundo tiene derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo.” También establece a continuación (art. 46) el mandato de “conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, sea cual sea el régimen jurídico y la titularidad”.

Por lo que se refiere a las materias de que trata el capítulo sobre territorio y hábitat, durante el año 2012 se han recibido 241 quejas.

1.1. VIVIENDA DIGNA

- A. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA
- B. VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL
- C. DIGNIDAD DE LA VIVIENDA Y REHABILITACIÓN

En la sección de vivienda digna, la Síndica ha recibido 80 quejas durante el año 2012.

A. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA

Este año se han aprobado diversas normas que afectan, en mayor o menor grado, a la vivienda y a las personas usuarias. Dos de dichas normas, que tienen el rango de real decreto ley, abordaron, aunque precariamente, el gravísimo problema que sufren muchas personas en nuestro país por la pérdida forzosa de la vivienda a causa del impago de las cuotas hipotecarias. Pero el gran problema de la falta de acceso a una vivienda digna y asequible no ha encontrado ninguna solución legislativa ni en la reforma de la Ley del Derecho a la Vivienda efectuada por la Generalitat a finales del año pasado, ni en la anunciada reforma de la Ley Estatal de Arrendamientos Urbanos. Otras normas de este año han avanzado en algunos aspectos disfuncionales, aunque con poca trascendencia práctica para las familias en la crisis actual, y son relativas a las actividades que se realizan en algunos pisos, o a la calidad de la vivienda, como la cédula de habitabilidad.

Entre la normativa básica que regula la vivienda, y que le es de aplicación, está el artículo 43 de la Constitución Española (CE) (la salud de las personas está directamente relacionada con las condiciones de las viviendas), el artículo 47 de la CE (el derecho de las personas a una vivienda digna y adecuada) y el artículo 103 de la CE (la eficacia y la sumisión plena a la ley y al derecho de la actuación de la Administración pública). Así mismo, el artículo 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda (incluye específicamente la inspección y el control de la vivienda). La Carta Municipal de Barcelona regula la competencia del Ayuntamiento en el control sanitario de las viviendas (art. 103). La Transferencia n.º 14 de competencias a los distritos del año 1986 especifica que la intervención sanitaria en viviendas es competencia de los distritos.

El Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, de ámbito estatal, está siendo muy cuestionado desde diversos sectores porque no resuelve el problema de fondo sino que tiene una aplicación muy limitada y traslada el problema producido por el sobreendeudamiento hipotecario a un futuro incierto.

El Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, regula las mínimas condiciones de nueva construcción y las preexistentes con la voluntad de adecuarse a la realidad socioeconómica. Las novedades más relevantes son el criterio de superficie mínima, el impulso de la rehabilitación y los supuestos de sobreocupación. Así mismo, se potencia la tramitación de las peticiones de la cédula de habitabilidad por vía telemática y se amplía la vigencia de la cédula de primera ocupación.

El Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos turísticos y de viviendas de uso turístico, integra la normativa para establecimientos y para las viviendas de uso turístico, hasta hace poco regulada por separado. De acuerdo con la finalidad de la Ley Ómnibus, el Decreto pretende simplificar el procedimiento para estas actividades. También impulsa los criterios de control y garantía de calidad de los alojamientos, y deja en manos de los ayuntamientos, mediante el plan de usos, su posible limitación.

Los defensores y defensoras locales pidieron en octubre urgentes medidas paliativas y legislativas para hacer frente a los desahucios

La Medida de Gobierno para hacer frente a los desahucios en la ciudad de Barcelona, presentada en el Consejo Plenario del 30 de noviembre de 2011, preside la intervención del Ayuntamiento de Barcelona para paliar los efectos de la crisis de la vivienda, pero Barcelona es una ciudad comprometida en la defensa del derecho a la vivienda, y por lo tanto tiene que alcanzar resultados tangibles.

Las defensoras y defensores de la ciudadanía presentes en el V Encuentro Estatal de Defensorías Locales, celebrado a Barcelona los días 3, 4 y 5 de octubre de 2012, reclamaron públicamente urgentes medidas paliativas y legislativas para hacer frente al grave problema de la pérdida de la vivienda.

En cuanto a las quejas recibidas en este apartado, se han atendido diversas consultas relacionadas con los incrementos de los alquileres de pisos privados. También por el incremento de algunos alquileres en pisos de titularidad pública y por último por los usos inadecuados de algunas viviendas. Gran parte de los asesoramientos se referían a las expectativas de derecho en relación con el Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial y a la falta de alternativas ante los desahucios de personas en situación de precariedad económica.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 450/2012. Derechos del arrendatario de una vivienda de protección oficial.

La arrendataria de una vivienda de protección oficial manifestó que tuvo un problema con la caldera de calefacción, que contactó con el Patronato Municipal de la Vivienda, que sustituyó la caldera pero pretendía incrementarle el alquiler por dicho cambio. El coste de la renovación era de más de 800 euros, que se traduciría en una repercusión mensual y por tiempo indefinido.

El contrato de alquiler era del 2009 e incluía la cláusula “(...) irán a cargo del arrendatario todas las reparaciones que sea preciso realizar en las instalaciones de la vivienda, así como los desperfectos que se puedan producir (...)”. El Patronato Municipal de la Vivienda consideraba que el acumulador de agua caliente sanitaria formaba parte de las instalaciones y que el gasto generado por la sustitución de la caldera correspondía imputarlo a la arrendataria.

La Síndica pidió informe al Patronato Municipal de la Vivienda y al Consorcio de la Vivienda. La Dirección del Uso de una Vivienda Digna informó que no correspondía repercutir el importe del gasto por la sustitución de la caldera. La Síndica resolvió estimar la queja, a pesar de que, durante el transcurso del tiempo, el Patronato Municipal de Vivienda rectificó y anuló la repercusión del gasto en el recibo del alquiler.

Expediente n.º 19/2012. Impago del IBI y otras deudas con la Hacienda municipal.

Un ciudadano manifestó que no podía pagar algunas deudas tributarias (impuesto de bienes inmuebles) reclamados por el Instituto Municipal de Hacienda (IMH) dada su situación personal y económica. Pedía la condonación de la deuda o la disminución de los importes de los plazos fraccionados y que no se embargara su vivienda por dichas deudas. Añadía que sufría un grado elevado de discapacidad, que percibía una pensión por invalidez y que los ingresos que percibía solamente le permitían pagar la hipoteca de su domicilio. Las deudas correspondían al impago del IBI de diversos años y a denuncias por vulnerar la normativa del tráfico.

Dado que los servicios sociales conocían la situación de esta persona, y que el IMH anteriormente había facilitado el fraccionamiento de las deudas y había tratado varias veces la problemática planteada con el afectado, la Síndica desestimó la queja porque las deudas tributarias no se pueden condonar y la actuación municipal se ajustaba a Derecho. Sin embargo, recomendó al Área de Calidad de Vida que el Centro de Servicios Sociales realizará un estudio más profundo de la situación del interesado y del entorno familiar para orientarlo en el cumplimiento de sus obligaciones con el IMH y en el mantenimiento de la economía familiar.

VALORACIÓN

Les quejas relativas a algunos aspectos vinculados a la gestión de solicitudes de una vivienda de protección oficial o posible acoso inmobiliario se orientan a las oficinas de la vivienda, dadas las funciones atribuidas a dichos órganos, que están presentes en cada distrito de la ciudad. A pesar de ello, la Síndica interviene en muchas cuestiones planteadas cuando el problema ultrapasa las competencias de gestión de las oficinas o cuando la respuesta recibida de ellas no es satisfactoria.

En cuanto al expediente n.º 450/2012, el contrato firmado entre ambas partes se rige por la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), el contrato formalizado entre ambas partes comporta la aceptación, y por lo tanto el conocimiento explícito, del contenido de las cláusulas, aunque se trate de un contrato de necesaria adhesión para disfrutar de la vivienda pública. El contrato, además de la cláusula citada anteriormente, también incluye “(...) que irán a cargo del Patronato Municipal de la Vivienda las reparaciones

necesarias de la vivienda con el fin de conservarla en el estado de servir para el uso convenido, excepto cuando el deterioro sea imputable al arrendatario/a (...)".

El artículo 21 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 expone que el arrendador "está obligado a realizar, sin derecho a un incremento de la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad (...)" . Y también que "(...) las pequeñas reparaciones que exige el desgaste por el uso ordinario de la vivienda irán a cargo del arrendatario (...)" .

El Patronato Municipal de la Vivienda no alegó un uso inadecuado de la instalación, por lo que, de acuerdo con una amplia interpretación de la normativa, esta institución entiende que el coste de la reparación corresponde al Patronato Municipal de la Vivienda, puesto que con el acumulador de agua estropeado no se darían las condiciones necesarias de habitabilidad. Así mismo, por el hecho de que la arrendataria solamente llevara 3 años residiendo en la vivienda, no es muy razonable que la caldera deje de funcionar en tan poco tiempo. Y también porque la sustitución de un acumulador de agua implica un gasto de más de 800 euros difícilmente se puede entender como una reparación menor.

La grave situación económica hace que muchas personas no puedan asumir las deudas que han contraído

La situación de precariedad económica comporta que determinadas personas no puedan hacerse cargo de las deudas contraídas. La irracionalidad o los estados de desesperación de las personas pueden desembocar, a veces, en comportamientos violentos o agresivos contra sí mismas o contra tercera personas. En el expediente n.º 19/2012, la situación actual es que existe una persona que acumula una deuda tributaria por un importe aproximado de 9.000 euros, que tiene una discapacidad reconocida del 72 %, que percibe una pensión de la Seguridad Social de menos de 600 euros, que es propietaria de una mitad indivisa de una vivienda de protección oficial hipotecada, en la que figuran empadronados otros familiares, que tiene un vehículo furgoneta con el que realiza algún trabajo menor ocasional, y que paga una hipoteca por un importe de 324,28 euros mensuales. La Síndica resolvió que la actuación municipal del Instituto Municipal de Hacienda se ajustaba a Derecho y era ponderada.

La mitad indivisa de una propiedad y la tenencia de un vehículo implica que jurídicamente el interesado no sea insolvente, y que difícilmente se pueda incoar un expediente de bancarrota; pero, si por insolvencia, de hecho, entendemos la situación en la que se encuentra una persona que no puede hacerse cargo del pago de las deudas, el afectado se encuentra en dicha situación.

La finalidad de la intervención de esta Sindicatura, en este caso, es evitar que la situación empeore y que se garantice la disponibilidad presente y futura de su domicilio habitual, puesto que la deuda y la obligación de pagar persisten y un hipotético embargo de la vivienda comportaría la destrucción de la vida económica del ejecutado y pondría en peligro su subsistencia, y la pérdida de la vivienda llevaría al afectado a depender de la asistencia pública, con costes quizás superiores a la pretendida recaudación.

Esta Sindicatura ha sugerido al afectado que debería reflexionar sobre la posibilidad de constituir la protección jurídica y económica de su patrimonio, en el caso de que fuera

posible y de acuerdo con lo que prevé la Ley 41/2003, de patrimonios protegidos, y también que debería desprenderse del vehículo, porque la protección de su patrimonio evitaría la pérdida de su domicilio y la desposesión del vehículo aseguraría no incrementar la deuda por infringir las normas de tráfico.

B. VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL

INTRODUCCIÓN

Muchas de las quejas del presente capítulo están vinculadas a las consecuencias del déficit de viviendas de alquiler social en nuestro país y también en nuestra ciudad. Según datos del Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social de 2007, el parque de viviendas de alquiler social sitúa a España entre los países que, como Lituania, Rumanía, Bulgaria y Grecia, solamente tienen un 5 % de vivienda social del total de viviendas. Como contrapunto, y dentro de los 27 países, se sitúan los Países Bajos, que tienen un 34 %, y Francia que tiene un 20 %.

Si bien Barcelona ha sido pionera con algunos programas de vivienda, como la Red de Viviendas de Inclusión o la Mesa de Emergencias Sociales, la reserva de viviendas para contingentes especiales, los pisos dotacionales para personas mayores, entre otros, los resultados no han sido cuantitativamente proporcionales a la potencia de la ciudad. La Administración municipal tiene que seguir planteándose cómo dar cumplimiento al artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuando dice que “las personas que no dispongan de los suficientes recursos tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo que los poderes públicos establecerán por ley un sistema de medidas que garantice estos derechos con las condiciones que determinan las leyes”. La Ley del Derecho a la Vivienda ya establece dichas medidas y corresponde al Consorcio de la Vivienda de Barcelona dotarlas y ejecutarlas.

Muchas quejas recibidas por la Síndica tienen que ver con la dificultad para acceder a un piso social y con la falta de viviendas de alquiler asequible

Muchas quejas de este año ponen de manifiesto una problemática social basada en la dificultad de acceso a una vivienda de protección oficial, en la falta de viviendas de alquiler asequible, o en la pérdida de la vivienda, ya sea por ejecución hipotecaria o por desahucio por falta de pago del alquiler.

Paradójicamente, de quejas vinculadas a las promociones públicas ha habido pocas, pero ello es debido a que este año casi no ha habido promociones para contingentes especiales. Las quejas recibidas han estado vinculadas a las promociones de venta o de derecho de superficie, y hacen referencia a las dificultades para pagar la entrada de la vivienda o los recibos de la hipoteca.

Uno de los peores escenarios de la vivienda, en el que, desgraciadamente, tiene que vivir una parte de la población de la ciudad es el de los asentamientos colectivos en infraviviendas; las intervenciones en esta cuestión se tratan en el capítulo 4 del presente informe, en relación con los servicios sociales y la extranjería.

La problemática específica en esta materia ha sido:

1) Parque de vivienda social

El Consorcio de la Vivienda, dando respuesta a una decisión de la Síndica (expediente n.º 203/2012), dice que el volumen de unidades de convivencia inscritas en el Registro de Solicitantes es de 27.129; a pesar de que se están gestionando más de 2.000 viviendas, de las que se han realizado cerca de 1.900 adjudicaciones, es evidente que no se pueden satisfacer todas las solicitudes. También es evidente, a nuestro entender, que es preciso realizar urgentemente una revisión de la política municipal en relación con el parque de la vivienda social.

Ya se decía en los informes de esta Sindicatura de Greuges de antes de la crisis que la vivienda pública no era asequible para la población más necesitada y ahora, con la persistencia de la crisis económica, la situación ha empeorado de forma dramática en algunos barrios de la ciudad, lo que se pone de manifiesto en varias de las quejas recibidas. En concreto, desde Nou Barris (expediente n.º 453/2012) llega una queja por la grave situación de las familias desahuciadas o en riesgo de desahucio y la imposibilidad de encontrar una alternativa de vivienda asequible. La Síndica estimó la queja porque ponía en evidencia uno de los problemas más graves que viven algunos ciudadanos y ciudadanas y que requiere respuestas eficientes y eficaces de los poderes públicos. Recomendó al Consorcio de la Vivienda de Barcelona la búsqueda de soluciones complementarias a las actuales ofertas de alojamiento, como la recuperación y la reasignación de las viviendas del parque de alquiler social y el impulso y consolidación de las soluciones actuales; así mismo, recomendó al Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes que avance en la búsqueda de ubicación de los alojamientos familiares temporales previstos y que incremente el número de pisos de inclusión de gestión propia y, por último, recomendó al Distrito de Nou Barris que pusiera en marcha las medidas que se son propias por la proximidad con los damnificados.

Otra queja (expediente n.º 393/2012) planteaba la imposibilidad de pagar el alquiler de una vivienda de protección oficial del Patronato Municipal de la Vivienda. Esta queja fue tramitada, y se solicitó, en fecha 13 de junio de 2012, al Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona que informara del estado de la petición del interesado de revisión del precio de alquiler; la Síndica recibió la información de que, una vez aprobado el convenio entre el propio Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona y el Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes, se podrá dar respuesta a la petición del interesado. Dicho convenio se aprobó el 20 de julio de 2012 y en el se manifiesta que se podían otorgar subvenciones a las personas titulares de viviendas administradas por el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona en riesgo de

perder su vivienda por falta de pago, no imputable a los mismos a criterio de los servicios sociales. Desde el mes de mayo, la persona interesada está esperando recibir la respuesta definitiva a su petición.

Un 23 % de las personas inscritas para acceder a un piso en régimen de derecho de superficie tiene que renunciar a él por motivos económicos

Por lo que se refiere a una queja (expediente n.º 203/2012) en la que la persona interesada manifestaba la imposibilidad de asumir el coste de las viviendas en régimen de derecho de superficie, la Síndica valoró la gravedad del tema planteado por la constatación de la dificultad de la Administración de poder adjudicar una vivienda de venta. El informe municipal da cuenta del gran porcentaje de renuncias en las adjudicaciones de propiedad de las viviendas sociales en régimen de derecho de superficie en el pasado año 2011, aunque añade que solamente una pequeña parte alega motivos económicos. Pero, de todas formas, el aumento progresivo de las renuncias por motivos económicos es evidente y llega al 23 % de las viviendas en proceso de adjudicación. La Síndica recomendó al Consorcio de la Vivienda de Barcelona que siguiera estudiando la viabilidad de las viviendas en venta y buscara nuevos usos para dichas viviendas para ir disminuyendo el parque de viviendas todavía disponible, y sugirió al Consorcio de la Vivienda que estudiara la posibilidad de incrementar, en el futuro, el parque de viviendas de alquiler, en detrimento de las promociones de venta.

2) Viviendas de emergencia social

a. Disponibilidad de viviendas

Este año se ha podido constatar la alta demanda de viviendas de emergencia social, que a menudo ha impedido que la Mesa de Valoración mensual pudiera estudiar todos los casos presentados, así como que pudiera adjudicar una vivienda a todos los expedientes aprobados. Cerca de 15 viviendas son las que cada mes han puesto sobre la Mesa los promotores y promotoras vinculados, y el hecho de que la reunión sea mensual ha originado en aquellas personas que están ya desahuciadas o pendientes de serlo un fuerte desacuerdo por el tiempo de espera. De todas formas, entendemos que una mayor frecuencia en las mesas sin una aportación mayor de viviendas no resolvería nada.

b. Criterios de adjudicación de las viviendas de emergencia social

Se han estudiado algunas quejas vinculadas a los criterios de adjudicación de las viviendas de emergencia en la Mesa de Valoración mensual. El tema más presente en las quejas hace referencia a que no se ha tenido en cuenta el barrio de procedencia de las personas adjudicatarias. Un cambio de barrio puede suponer para algunas familias una complicación muy importante, lo que puede dificultar mucho su día a día. Dichas familias tienen que realizar cambios de escuela, de centro de servicios sociales, de ambulatorio, etc., con las dificultades que todo ello representa para las familias en las que la vinculación a los servicios es muy importante. Así mismo, se ha valorado negativamente el no tener en cuenta el tamaño de la vivienda o su ubicación, sobre todo cuando hablamos de familias con menores.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 858/2012. Petición de cambio de vivienda.

La promotora de la queja expuso su disconformidad con la ubicación de la vivienda adjudicada por la Mesa de Valoraciones. Expuso que la zona del Raval Sud, donde le había sido adjudicada la vivienda, no es un lugar idóneo para vivir con su hermana de 8 años por las actividades y el ambiente de su entorno. La Síndica valoró la posibilidad de un cambio de vivienda por los motivos alegados por la interesada, y así se lo hizo saber al Consorcio de la Vivienda, al mismo tiempo que razonaba con la interesada la aceptación de la vivienda adjudicada por la Mesa de Valoraciones. El Consorcio resolvió no aceptar la petición de cambio de la interesada y alegó que sus motivos eran subjetivos.

c. No aceptación de solicitudes o denegaciones de las solicitudes

Les quejas con esta temática han sido las más numerosas. La falta de aceptación o la denegación de una solicitud de vivienda de emergencia social representa un agravio importante para las familias con un alto grado de vulnerabilidad, a causa de la imposibilidad real de acceso a otro tipo de vivienda de alquiler asequible. Los motivos alegados para la denegación de la vivienda de emergencia social no son siempre atribuibles a las personas que solicitan una vivienda de emergencia. En algunos casos son: a) personas que han trabajado sin contrato de trabajo y han podido pagar un alquiler porque tenían los suficientes ingresos; b) personas que expresan haber sufrido engaños o abusos por parte de entidades bancarias en la firma de hipotecas; c) personas que viven realquiladas, sin contrato, pero se ha desahuciado a quien tenía la vivienda alquilada; d) personas que ocupan una vivienda de forma ilegal. Estas personas no tienen ninguna otra opción, a día de hoy, de poder acceder a una vivienda social de iniciativa pública.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 724/2012. Denegación de la solicitud de una vivienda de emergencia social.

El interesado expuso su disconformidad por la desestimación por parte de la Mesa de Valoraciones de una vivienda de emergencia con el argumento que el interesado no reunía las condiciones establecidas en el capítulo IV del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, porque se consideró que, de acuerdo con la documentación aportada, los motivos que provocaban la pérdida de la vivienda eran imputables al solicitante ya que en el momento de formalizar el contrato de alquiler la renta contractual de la vivienda representaba más del 90 % de sus ingresos, por lo que resultaba inviable poder hacer frente al pago del alquiler.

Esta Sindicatura comprobó que el interesado no podía demostrar su capacidad de asumir el alquiler durante los meses en los que trabajó porque lo hizo sin contrato y no tenía documentos que acreditaran su solvencia económica para pagar el alquiler. Por dicho motivo, la Síndica estimó la queja porque consideró que, en este caso, se trataba de evaluar las circunstancias de necesidad de la persona en el momento en que presentó la solicitud y no los hechos anteriores, que no tienen nada que ver con la actual solicitud de necesidad de vivienda, y recomendó el estudio y resolución del recurso presentado por el interesado.

Mientras, se tuvo conocimiento de que el Consorcio había desestimado el recurso de alzada presentado por el interesado contra la resolución de desestimación de la solicitud de una vivienda de emergencia social con la misma fundamentación.

Esta Sindicatura considera que la resolución desestimatoria del Consorcio no es ajustada a Derecho por falta de base legal. Así mismo, a esta Sindicatura le consta que los servicios sociales de atención primaria están asumiendo el importe de 350 euros mensuales por el alquiler de una habitación donde vive el interesado con su mujer y sus dos hijos, y donde comparten la vivienda con otra familia con tres menores.

d. Viviendas con servicios para personas mayores

Esta modalidad de residencia es muy solicitada por las personas mayores que, siendo autónomas, prefieren disfrutar de las ventajas de vivir en un equipamiento con ayudas personales.

Muchas de las quejas tratadas relativas a esta temática tienen que ver con la disconformidad con el tiempo de espera para poder participar en una convocatoria de viviendas con servicios para personas mayores. En este caso, a pesar de haber más de mil viviendas en funcionamiento, la demanda supera la oferta.

Otra queja se centró en el desacuerdo de los residentes de un equipamiento de estas características de la ciudad con la gestión externa de los servicios de ayuda personal. El estudio de la queja propició la intervención municipal, que supervisó el funcionamiento de la empresa adjudicataria del servicio de ayuda y valoró la necesidad de resolver algunos aspectos que afectaban a la calidad del servicio que prestaba la empresa contratada (expediente n.º 736/2012).

La queja que se describe a continuación expone la preocupación de un residente por las medidas de seguridad después de un incendio en uno de los equipamientos para personas mayores.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 64/2012. Medidas de seguridad en las viviendas con servicios para personas mayores.

Un residente de un equipamiento municipal de viviendas con servicios para personas mayores mostró su preocupación por la ausencia de medidas de detección de humos en el equipamiento donde vive y de donde fue desalojado, junto con los otros residentes, después de un incendio de origen eléctrico sin llamas pero con mucho humo. La Síndica estimó la queja porque consideró que la demanda de su promotor de mejorar la seguridad del edificio era muy oportuna. Recomendó al Ayuntamiento que estudiara la posibilidad de incluir en la regulación de las condiciones de seguridad de dichos equipamientos de viviendas con servicios para personas mayores la instalación de detectores de humo.

El Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes respondió a la recomendación de la Síndica e informó de que se procedió a la instalación de detectores de humo en las viviendas con servicios, los cuales están conectados a la central de teleasistencia. Así mismo, informó de que estaba estudiando, junto con el Patronato Municipal de la Vivienda, la incorporación de esta y de otras posibles medidas de seguridad que van más allá de las exigencias de la normativa vigente en futuras promociones de viviendas de esta tipología.

La vivienda no es un lujo, es un derecho social básico y necesario para garantizar la dignidad personal

VALORACIÓN

La vivienda no es un lujo, es un derecho social y una primera necesidad sin la cual la persona no puede alcanzar sus retos y cae en riesgo de exclusión social. Los ingleses hablan de *housing first*, que se puede traducir como “primero un hogar”, expresión que hace referencia a la importancia de este derecho para avanzar hacia la dignidad y el bienestar personal.

Les quejas recibidas ponen de manifiesto el insuficiente parque de viviendas de alquiler social, lo que ha provocado la situación que ahora preocupa a los ciudadanos y ciudadanas, alquileres que no se pueden seguir pagando, créditos hipotecarios fuera de cualquier lógica y, en consecuencia, desahucios en aumento.

Después del análisis realizado en el informe de la Síndica en el año 2011, el Ayuntamiento de Barcelona ha reconocido la insuficiencia del parque de viviendas del fondo de alquiler social para dar respuesta a la demanda de la población con menos recursos de la ciudad, fruto de la actual crisis, a pesar de que afirma que el Plan de la Vivienda de Barcelona 2008-2016 ha supuesto un cambio cualitativo importante y esta ciudad ha sido pionera en la puesta en marcha de diversos programas con orientación social. En esta línea y para dar respuesta a la situación creada a raíz de la proliferación de desahucios, se aprobó, en el mes de noviembre de 2011, una Medida de Gobierno que proyecta:

- Ampliar la dotación económica para financiar el fondo de vivienda de alquiler social.
- Destinar las viviendas de dos plantas de dos nuevas promociones del Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona como centro de alojamiento familiar, mientras se crea el Centro de Alojamiento Familiar para atender a familias vulnerables en situación de urgencia social.
- Reforzar la Red de Viviendas de Inclusión.
- Negociar con entidades bancarias la posibilidad de cesión de pisos para aumentar el parque de vivienda social y de emergencias.
- Posibilidad de incrementar el número de viviendas del fondo de alquiler social con otras viviendas públicas del área metropolitana u otras zonas de Cataluña.

Los resultados son demasiado lentos y, según fuentes municipales, no han dado todos los resultados deseados y, por dicho motivo, las personas desahuciadas o en riesgo de serlo, tanto por ejecución hipotecaria como por falta de pago del alquiler, manifiestan su preocupación por la escasez de recursos de vivienda asequible en la ciudad. Con la excepción de la dotación extraordinaria del Área de Calidad de Vida al Patronato Municipal de la Vivienda para subvencionar las viviendas destinadas a la población con ingresos muy reducidos y la inauguración, en el mes de diciembre de 2012, de uno de los dos centros de alojamiento para familias previstos, no ha habido avances remarcables en la negociación con las entidades financieras para la cesión de las viviendas provenientes de desahucios, ni en un aumento significativo de pisos de inclusión, ni en un aumento en la aportación de viviendas a la Mesa de Valoración de Pisos de Emergencia Social.

La Síndica ha advertido al Consorcio de la Vivienda que algunas desestimaciones de pisos de emergencia social no tienen fundamentación jurídica

El Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial está revisando el Reglamento del Registro, el cual no incluye, pero, el Reglamento para las viviendas de emergencia, en el cual la Sindicatura detecta algunas deficiencias, como la exigencia de un año de empadronamiento en la ciudad, la existencia de propiedades aunque no sean de uso efectivo, entre otras, que ya se pusieron de manifiesto en el anterior informe anual porque se consideraba que requerían una formulación más justa. En diferentes decisiones de este año, la Síndica ha constatado y ha advertido al Consorcio de la Vivienda que algunas resoluciones desestimatorias de viviendas de emergencia social no tienen fundamentación jurídica vinculada al Reglamento actual.

Las quejas ponen de manifiesto una gestión de recursos municipales basándose en unos compartimientos estancados sin mucha conexión entre ellos, es decir el resultado de una denegación de una vivienda de emergencia social puede comportar, y a menudo es así, un gasto social importante para la propia Administración para evitar que las personas se queden sin hogar. En el expediente ilustrativo descrito anteriormente (n.º 724/2012) se pone de manifiesto que el coste municipal del alquiler de la habitación familiar es superior al alquiler de una vivienda social que podría pagar la familia con sus escasos ingresos económicos.

En línea con lo que dice la Declaración del Consejo de la Vivienda Social de Barcelona sobre el futuro de las políticas sociales de vivienda, esta Sindicatura entiende que la actual situación, en cuanto a la vivienda social, requiere actuaciones decididas y prioritarias para evitar un empeoramiento de la situación residencial actual y un gasto económico poco rentable, como hemos visto en el ejemplo ilustrativo. Esta Sindicatura considera que el momento actual puede ser un momento privilegiado para que la Administración municipal adquiera viviendas de entidades financieras a bajo coste para engrandecer el parque de viviendas de alquiler social.

C. DIGNIDAD DE LA VIVIENDA Y REHABILITACIÓN

Se siguen recibiendo quejas por agravios debidos a la insatisfacción del derecho a una vivienda digna. La mayoría de las reclamaciones son transversales, es decir, afectan a diversos aspectos del derecho a la vivienda y en general tienen que ver con la incoación de expedientes de disciplina urbanística. Así, las quejas recibidas tratan de la degradación de las viviendas (humedades, grietas, insalubridad, aparición de insectos y de ratas, etc.).

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 588/2012. Omisión de deberes de mantenimiento de la propiedad.

La propietaria de un piso expuso que, en el techo de los bajos de un edificio del Raval, había mucha suciedad acumulada (basura, restos de comida, etc.), lo que comportaba la aparición de ratas e insectos. Añadía que los bajos estaban abandonados, que el propietario no se ocupaba de ellos y que el inmueble estaba muy deteriorado.

La Síndica pidió informe al Distrito, y personal de esta Sindicatura se trasladó a la finca para constatar los hechos.

El Ayuntamiento, a raíz de las denuncias formuladas, inició la tramitación de dos expedientes. En uno de los expedientes, las actualizaciones realizadas consistían en ordenar al propietario la limpieza del patio; se realizó una nueva inspección, se comprobó el incumplimiento, se reiteró la orden municipal y finalmente se impuso una multa coercitiva por un importe de 300 euros. La tramitación del segundo expediente comportó el requerimiento a la comunidad de propietarios y propietarias que adoptara las medidas de seguridad necesarias y que realizara las obras de conservación de la fachada del edificio. Se comprobaron las medida de seguridad adoptadas, pero no la ejecución de las obras ni la solicitud de la licencia de obras. Se reiteró la orden municipal y se impuso una segunda multa coercitiva por un importe de 1.000 euros.

A pesar de la intervención del Distrito de Ciutat Vella, la Síndica estimó en parte la queja porque el problema de higiene continuaba. Recomendó que el Distrito siguiera con la tramitación de los expedientes hasta agotar todos los mecanismos de la ejecución forzosa para garantizar la seguridad y evitar las condiciones de insalubridad que ponen en peligro la salud de las personas.

Expediente n.º 501/2012. Degradación de una finca como consecuencia de unas obras.

El interesado denunció la realización de unas obras que consistían en la rehabilitación de una nave textil y su conversión en viviendas. La realidad de dichas construcciones no se ajustaba a la información del catastro.

La Síndica pidió informe al Distrito y este informó de que las obras tenían permiso, que el Departamento de Licencias no podía ordenar las actuaciones relativas al catastro y que competía a Hacienda realizar la pertinente comprobación para adecuar la realidad física a los datos catastrales. A pesar de ello, incoó dos expedientes de disciplina urbanística: uno por el mal estado de conservación de los patios interiores y el otro por las obras de saneamiento de los bajos. Por último, inició otro expediente de inspección y añadió que el promotor de la queja informó al Ayuntamiento de que había presentado una demanda civil contra la comunidad de propietarios y propietarias por los daños producidos en su propiedad como consecuencia de unas filtraciones del patio.

La Síndica estimó en parte la queja, porque la actuación municipal había sido insuficiente y poco efectiva. También recomendó al Distrito de Sants-Montjuïc que continuara con la tramitación hasta la finalización de los expedientes.

Expediente n.º 716/2012. Molestias por usuarios de un piso de alquiler colectivo.

La interesada manifestó que los vecinos y vecinas de un edificio, desde hacía muchos años, sufrían molestias por las diversas actividades que se realizaban en algunas viviendas del inmueble. La propietaria destinaba los pisos que se quedaban vacíos a estudiantes de intercambios Erasmus. Añadía que habían denunciado la situación al Ayuntamiento, que la Guardia Urbana había intervenido varias veces y que el problema seguía. Concluía que podía tratarse de acoso inmobiliario.

La Síndica pidió informe al Distrito del Eixample, al Consorcio de la Vivienda de Barcelona y a la Guardia Urbana. El informe del Consorcio exponía que, a través de la Red de Oficinas de la Vivienda, no se tenía noticia de la situación. El informe del Área de Seguridad manifestaba que los vecinos y vecinas habían requerido la presencia de la Guardia Urbana, que en una de las actuaciones se comprobaron las incidencias provocadas por los estudiantes y que se formuló una denuncia, que en el segundo requerimiento telefónico “(...) las molestias no son comprobadas” y que en el tercer aviso, realizado mediante la gestión del Programa de Incidencias y de Reclamaciones, se respondió a través de un mensaje por correo electrónico, y que en cuanto a la última solicitud “(...) las molestias no son comprobadas”. El informe finaliza diciendo que la policía comunitaria hacía un seguimiento de dicha situación.

El expediente no se ha cerrado porque falta saber qué actuaciones realizó el Distrito a raíz de la denuncia formulada por la Guardia Urbana.

VALORACIÓN

Esta Sindicatura constató que el edificio del Raval estaba degradado y que existía suciedad en los bajos del local. Se trata de una finca con régimen de propiedad horizontal y antigua. El edificio tiene cuatro pisos y una planta baja cerrada y abandonada desde hace unos años. Dos de las cuatro personas propietarias de los pisos viven en la finca. El resto de titulares son personas extranjeras no comunitarias que tienen sus propiedades alquiladas a personas inmigrantes no comunitarias. En uno de los pisos vive una familia formada por siete miembros. Los vecinos y vecinas dicen que entra y sale mucha gente y que podría tratarse de un piso de los denominados *pisos patera*. La Guardia Urbana ha realizado algunas intervenciones, como consecuencia de las denuncias formuladas.

La dignidad en materia de vivienda pasa necesariamente por el mantenimiento de los pisos y por el cumplimiento de los requisitos exigibles

Los actuales propietarios de los bajos no se hacen cargo ni de su propiedad ni de la conservación del inmueble. En el techo de los bajos (parte que ocupa el patio de luces de la finca) es donde está depositada la suciedad y la basura. Los vecinos y vecinas manifiestan que hay ratas y cucarachas, y que este verano, por primera vez, ha habido chinches. Estos insectos suelen aparecer cuando las mínimas condiciones de higiene no son las adecuadas. En el tejado hay un cuarto con los depósitos de agua. La puerta está abierta y los depósitos pueden abrirse fácilmente puesto que no tienen candado. También hay varios zapatos abandonados de las personas que dormían al raso y también hay una bombona de butano abandonada.

La dignidad de la vivienda pasa necesariamente por la calidad y mantenimiento de los pisos y por el cumplimiento de los requisitos exigibles a las viviendas (inspecciones, cédulas de habitabilidad, sobreocupación e instalaciones y condiciones de higiene). Situaciones como la expuesta no pueden ser aceptadas y es preciso combatirlas con los instrumentos que otorga el ordenamiento jurídico.

L'Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado una asociación para promover la rehabilitación de viviendas (Asociación Observatorio de Barcelona para la Rehabilitación Arquitectónica (OBRA)). La cultura para la rehabilitación y las ayudas económicas para la rehabilitación urbana tienen que ir de la mano, conjuntamente. En tiempos de dificultades económicas para todo el mundo, los recortes presupuestarios no deberían afectar demasiado a las ayudas y las subvenciones porque Barcelona tiene un importante parque inmobiliario de edificios antiguos y deteriorados. Sin estas ayudas, las reparaciones son, muchas veces, imposibles de realizar, y ello incrementa el riesgo de que las personas que viven en situaciones de habitabilidad muy precarias pasen a situaciones peores.

Algunas respuestas municipales sorprenden a las personas administradas y también a la Síndica porque ponen en evidencia una falta de coordinación interadministrativa. Los servicios municipales son, desde el punto de vista de la ciudadanía, partes de una única entidad y, por lo tanto, con independencia de cuál sea el órgano que gestiona los datos catastrales y de la personalidad jurídica del Instituto Municipal de la Vivienda, los distritos tienen que coordinarse con el resto de órganos o empresas municipales, en buena lógica y como medida de buena Administración.

Los usos inadecuados e irregulares de las viviendas siguen causando molestias al vecindario

Los usos inadecuados e irregulares de las viviendas siguen causando molestias a muchos vecinos y vecinas de nuestra ciudad. La convivencia entre el vecindario a menudo es difícil, pero cuando los usos, objetivos y necesidades de las personas que viven en una misma finca son muy diferentes, el conflicto está asegurado.

Algunos informes municipales emitidos por la Guardia Urbana a veces son excesivamente breves e inconcretos, como así se ha constatado en la queja anterior.

La Síndica (después de recibir el informe municipal) pidió, a través del Distrito del Eixample, que la Guardia Urbana precisara qué quería decir "(...) no son comprobadas", porque podía interpretarse que la Guardia Urbana no se había trasladado allí o que se había desplazado pero que en aquel momento no existían molestias. Por lo tanto, la Síndica ha tenido que solicitar de la Unión Temporal de Empresas (UTE) del Distrito la clarificación solicitada y ha concretado las intervenciones.

La cifra de viviendas destinadas a estudiantes y turistas crece constantemente. La Síndica reitera lo que ya ha expuesto muchas veces: la dificultad de encaje de estos usos en las fincas donde vive gente de forma regular. El incremento de dichas actividades, y especialmente cuando operan de forma ilegal, ha comportado, recientemente, quejas con el fin de que la actuación municipal sea más decisiva ya que perjudica a todo el mundo.

La Síndica estimó la queja y recomendó al Distrito que identificara a las personas titulares de las viviendas conflictivas y promoviera que se comprobara que no se trataba de una situación de acoso inmobiliario.

1.2. URBANISMO Y CIUDAD

- A. PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA
- B. INFRAESTRUCTURAS
- C. DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LICENCIAS DE OBRAS
- D. PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO

El artículo 149.5 del Estatuto de Autonomía de Catalunya dispone que, en materia de ordenación del territorio y del paisaje, la competencia exclusiva corresponde a la Generalitat de Catalunya. La legislación correspondiente a esta materia es, entre otras, la Ley de Urbanismo y el Reglamento, la Ley de Expropiación Forzosa, el ROAS (Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales) y las ordenanzas municipales.

El Preámbulo de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/20120, de 3 de agosto, expone que el Decreto plantea un cambio instrumental y técnico que es preciso considerar en el contexto de las medidas legislativas impulsadas últimamente en otros ámbitos de la actividad de la Administración de Cataluña, sobre la agilidad y simplificación de la regulación administrativa y de promoción de la actividad económica.

Aunque la Administración dispone de la potestad discrecional en materia de urbanismo tiene que escuchar las propuestas de la ciudadanía

En materia de urbanismo, la Administración dispone de potestad discrecional en el momento de decidir y proponer la ordenación del territorio y del urbanismo, de acuerdo con el interés general. Se trata de reflexionar con esmero sobre el entorno, la densificación, la sostenibilidad, la diversidad de usos y sobre las necesidades reales de las personas. En dicha tarea el Ayuntamiento tiene que escuchar a la ciudadanía y ser sensible a sus proposiciones sobre las transformaciones urbanísticas.

Las actividades que comportan un uso del suelo o de transformación de los terrenos están sujetas al deber de solicitar su licencia (edificación, construcciones, autorizaciones de usos, la instalación de casas prefabricadas, etc.). La concesión de la licencia es una actividad reglada; la Administración no tiene margen de maniobra. Las licencias se entiende concedidas, salvado el derecho de propiedad y sin perjuicio del derecho a terceros. La normativa vigente en esta materia regula las órdenes de

ejecución, el deber legal de uso, la conservación y rehabilitación, la protección de la legalidad urbanística, el procedimiento, las medidas provisionales o el procedimiento de restauración.

En la sección de urbanismo, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 73 quejas.

A. PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA

Les quejas recibidas en esta materia tratan sobre el desacuerdo con los procesos urbanísticos que alteran la vida de las personas, por las condiciones ofrecidas en el derecho de realojamiento a las personas que han sufrido una expropiación urbanística, por la ejecución de proyectos que comportan la desaparición de inmuebles que tienen alguna protección del patrimonio histórico-artístico. También ha habido una queja por los problemas que provoca la apertura irregular de un vial que invade una propiedad privada y por el retraso municipal para emitir un certificado urbanístico.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 956/2012 y 957/2012. Realojamiento de personas afectadas urbanísticamente.

Las personas promotoras de estas quejas son arrendatarias de unas casas bajas situadas en el barrio de Horta-Guinardó. Expusieron que no estaban de acuerdo con las condiciones económicas ofrecidas por el Ayuntamiento para hacer efectivo el derecho de realojamiento, como consecuencia del Proyecto de Reparcelación del Plan de Mejora Urbanística del Sector de La Clota.

Se trata de personas que tienen un contrato de alquiler indefinido, que pagan un alquiler mensual de 120 euros, aproximadamente. En general son personas mayores y alguna es discapacitada.

La oferta inicial del Ayuntamiento es realojarlas en una vivienda con una cuota mensual de 685 euros y en régimen de derecho de superficie a 30 años. La Síndica admitió a trámite la queja, pidió informe al Ayuntamiento y se trasladó al barrio donde viven las personas afectadas para conocer de más cerca el territorio y la cuestión planteada.

En el momento de emitir el presente informe, el expediente de queja sigue en trámite.

Expediente n.º 852/2012. Molestias que sufren los vecinos y vecinas de un barrio.

Varios vecinos y vecinas del barrio de Trinitat Vella presentaron una queja en esta Sindicatura por cuestiones que afectan a la calidad de vida, la seguridad y la convivencia. Entre las razones expuestas denunciaron la situación urbanística en que se encuentra el entorno del Centro Penitenciario de Trinitat Vella (dejadez de las antiguas viviendas que ocupaba el personal del centro penitenciario, de titularidad del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya).

La Síndica pidió informe a varios departamentos afectados ya que se trata de una queja que incluye diversos aspectos. Del informe de urbanismo se desprende que la Modificación Puntual del Plan General Urbanístico (MPPGM) que afecta a los terrenos que actualmente ocupa la cárcel de Trinitat Vella y su entorno se aprobó definitivamente en el 2012, que el Plan prevé el derribo de las viviendas y la creación de bloques aislados y zonas verdes. La previsión del Plan es con una previsión de 10 o más años y se ejecutará en diversas fases. El expediente de queja está en fase de instrucción en el momento de cierre del presente informe.

Expediente n.º 327/2011. Presunto retraso de una licencia de primera ocupación.

El promotor de una obra presentó una queja en la que manifestaba estar en desacuerdo con la actuación municipal por el retraso en conceder una licencia de primera ocupación. Añadía su malestar porque en el 2006 el Ayuntamiento le concedió una licencia de obras para la construcción de un edificio pero, después de haber depositado los avales de garantía urbanística, todavía no tenía la licencia de primera ocupación(LPO). Entendía que la licencia estaba concedida por silencio administrativo.

El Ayuntamiento informó que, de acuerdo con la vigente normativa urbanística, no se consideran adquiridas por silencio administrativo las facultades urbanísticas que contravengan la ley o el planeamiento urbanístico, que existían unas deficiencias que no se habían subsanado y que, de acuerdo con la legislación y con la jurisprudencia, ni la LPO ni el retorno de los avales se podían conceder hasta que no se hubieran solucionado los defectos.

La Síndica estimó en parte la queja porque, si bien la actuación municipal relativa al silencio administrativo de la licencia de primera ocupación se ajustaba a Derecho, la actuación del Distrito habría podido ser más rápida para evitar demoras innecesarias y desfavorables a la entidad promotora, sin perjuicio de los plazos de correcciones técnicas imputables a la promotora. También recomendó al Distrito que, junto con el Área de Economía, Empresa y Ocupación, tramitara con celeridad el retorno del aval de garantía de obras de urbanización, después de la comprobación de los elementos urbanísticos correspondientes.

VALORACIÓN

El urbanismo y el paisaje son importantes porque expresan una forma de vivir. El urbanismo afecta a las personas y les interesa porque las transformaciones no solamente implican los territorios y los bienes sino sobre todo las personas, y no existe transformación urbana sin persona. El entorno en el que vivimos está muy relacionado con nuestro confort, comodidad y equilibrio. Las personas solemos encontrarnos cómodas en nuestro barrio y sobre todo en nuestra casa. Los cambios suelen conmover y los traslados, las mudanzas y las innovaciones todavía trastocan más. La gente, en especial las personas mayores y las que llevan toda una vida viviendo en un mismo domicilio, quiere salir de casa y saber quién es y cómo se llama su vecino o vecina, con quién se relacionará y convivirá, a quién podrá pedir ayuda o auxiliar. Las relaciones sociales también forman parte de la calidad de vida.

El realojamiento de las personas afectadas por la transformación del barrio de La Clota no puede comportar un empeoramiento de su situación

Las casas bajas que todavía quedan en La Clota son unas casas que plasman una forma de vivir de hace años; casas con jardín o patio en el exterior y con ausencia de molestias por el impacto sonoro o de tráfico. El vecindario valora dichas circunstancias, pero es consciente del envejecimiento de sus casas, de la degradación, de las grietas, las humedades y la inaccesibilidad, y por todo ello, dadas las edades y las circunstancias de las personas reclamantes, no se oponen al realojamiento en pisos que reúnan unas mejores condiciones de habitabilidad. El realojamiento de las personas afectadas, pero, no puede comportar nunca un empeoramiento de la situación original, sin perjuicio de las necesidades urbanísticas de la ciudad y del interés general.

En cuanto al expediente n.º 858/2011, el objetivo del Plan Urbanístico es la transformación del suelo en el lugar donde se encuentra la cárcel. El problema, pero, es que el proyecto está parado. Al margen de los elementos que se dan en dicho proyecto, como por ejemplo los procesos judiciales, la grave situación económica del

país es casi seguro que también influye en la paralización, pero mientras el Plan no avance y no se puedan realizar los derribos, el Ayuntamiento debería prever medidas provisionales para que el espacio no se degrade más, en beneficio de los vecinos y vecinas del barrio. El vecindario pide la realización de obras de mejora en dicho espacio.

En el expediente n.º 327/2011, resuelto en el 2012, se hizo evidente que el Ayuntamiento no actuó con la suficiente celeridad dado que se acreditó que, desde la fecha en que se solicitó la licencia de primera ocupación hasta la fecha en que se recibió la primera notificación para subsanar las deficiencias, pasaron 4 meses, tiempo excesivamente largo, y sin perjuicio que las incidencias o los errores fueran imputables al promotor.

En cuanto a la concesión de licencias de primera ocupación por silencio administrativo (la licencia se solicita después de la finalización de una obra mayor y de acuerdo con lo que se especifica en las condiciones de la licencia), el silencio es positivo en todas las solicitudes en las que una ley no diga expresamente que el silencio será negativo, pero la Ley de Procedimiento Administrativo regula la excepción y el TRLU (Texto Refundido de la Ley de Urbanismo) establece con precisión que en ningún caso se pueden considerar adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas que contravengan la Ley de Urbanismo o el planeamiento urbanístico. De igual forma lo establece la jurisprudencia de los tribunales.

En cuanto a la devolución de los avales, esta Sindicatura comprobó que, en el citado expediente, estaba pendiente el retorno del depósito de 3.000 euros, que la entidad promotora había reclamado la devolución en varias ocasiones y que, previa justificación de la reposición de los elementos urbanísticos, el Ayuntamiento tenía que proceder a la devolución sin dilaciones.

La sustitución de la LPO por un régimen de comunicación (novedad incluida en la Ley 3/2012, que modifica el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo) tiene que contribuir a reducir las cargas administrativas en beneficio de todo el mundo.

Los retrasos municipales, como por ejemplo en la emisión de un certificado urbanístico (como consecuencia de un error que existía en la concesión de una licencia de obras ya concedida), correspondientes al expediente n.º 180/2012 perjudican mucho. Ante las demoras o los presuntos retrasos, la actuación de la Síndica suele ser muy ágil para evitar más demoras. En este caso, el Distrito de Ciutat Vella colaboró y emitió el certificado urbanístico. La imputación de la demora no siempre resulta fácil de comprobar para esta Sindicatura, puesto que para ello es necesario tener la colaboración de quien presenta la denuncia, y por supuesto, la del Ayuntamiento.

B. INFRAESTRUCTURAS

En este apartado ha habido más asesoramientos que quejas formalizadas. Las reclamaciones que ha habido tratan sobre las molestias que sufren los vecinos y vecinas ante la realización de obras en la vía pública, como por ejemplo la urbanización de plazas o de calles y la construcción de aparcamientos. También

existen reclamaciones por la falta de conexión a la red pública de algunos alcantarillados privados, y una queja por el desacuerdo con el material utilizado en la pavimentación de algunas calles del Distrito de Sants-Montjuïc.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 503/2012. Desacuerdo con unas obras.

El presidente de una comunidad de propietarios y propietarias presentó una queja por el estado de conservación de la alcantarilla privada y por la falta de conexión de la alcantarilla a la red pública. Añadía que la actual alcantarilla provoca la salida de aguas residuales a fincas cercanas. La Síndica admitió a trámite la queja y pidió el informe municipal. El Ayuntamiento constató que la alcantarilla no estaba conectada a la red pública y que el próximo Plan de Actuación Municipal, si las condiciones económicas lo permitían, preverá la conexión a la red municipal de alcantarillado. La Síndica estimó en parte la queja por las continuas molestias que sufren los vecinos y vecinas de las fincas cercanas. También recomendó al Ayuntamiento que planificara definitivamente la realización de dicho alcantarillado.

Expediente n.º 504/2012. Desacuerdo con el material utilizado en la pavimentación.

La promotora de la queja manifestó que el material utilizado en la pavimentación de unas calles de un distrito era inadecuado porque no absorbía el agua de la lluvia. La interesada resbaló mientras llovía. La reclamación a la Síndica era solamente por el pavimento de la calle.

El Ayuntamiento respondió que utilizó un pavimento de losas prefabricadas de hormigón, dado que el acabado (no rugoso) aporta propiedades antideslizantes sobre la superficie mojada, que el pavimento era resistente a la abrasión, de alta durabilidad y de coste económico inferior al pavimento de piedra natural. Estas características habían comportado la sustitución de la piedra natural por dicho material. Por último, añadía que, a pesar de tratarse de una calle muy frecuentada, no se había recibido ninguna queja similar a la planteada.

La Síndica desestimó la queja porque corresponde al Ayuntamiento decidir técnicamente qué tipo de pavimento coloca en la vía pública, sin perjuicio de que la dedicación adoptada garantice (en todo momento) la seguridad y la salud de las personas y en beneficio del interés general.

VALORACIÓN

En informes anteriores, la Síndica ya insistía en la conexión de las alcantarillas privadas a la red pública. Han pasado años y esta institución sigue todavía recibiendo alguna queja por dicha problemática. La Ordenanza del Medio Ambiente establece que “se anularán todos los desagües particulares que con carácter provisional se hubieran autorizado, que será obligatoria la conexión directa, que cuando no exista alcantarilla pública delante de la finca (pero sí a una distancia inferior a los 100 metros) el propietario tendrá que conducir las aguas a la citada alcantarilla mediante la construcción de una alcantarilla longitudinal, que se podría solicitar y construir mancomunadamente para todos los propietarios de las fincas situadas en el tramo citado, que la limpieza y reparación de los desagües particulares tienen que hacerlas sus propietarios, con obtención previa de la oportuna licencia municipal en cuanto a la reparación. Sin embargo, podrán solicitar que los citados trabajos sean realizados por el Ayuntamiento e irán a cargo de los citados propietarios”.

La tesis mantenida por esta Sindicatura es que el Ayuntamiento tiene que implicarse en la reparación y mantenimiento de las alcantarillas particulares, que deberían haber sido sustituidas por la red pública. Así mismo, considera que el Ayuntamiento tiene que investigar los déficits de la alcantarilla pública en la ciudad y debería planificar deducidamente las actuaciones futuras e incluirlas en los PAM (Programas de

Actuación Municipal), porque, aunque en el contexto de crisis económica actual la realización de determinadas construcciones que van a cargo de los presupuestos municipales pueda resultar inviable, es de interés general que las alcantarillas o desagües subterráneos esté debidamente conectados para proteger el medio ambiente y otros aspectos que puedan perjudicar la salud. En el año 2013 y en una ciudad como Barcelona no debería quedar ninguna alcantarilla pendiente de conexión a la red pública.

En cuanto al material utilizado en la pavimentación de las calles, corresponde al Ayuntamiento decidir técnicamente qué tipo de pavimento coloca en la vía pública. Sin embargo, los criterios municipales en el momento de escoger un material u otro no tienen que basarse exclusivamente en parámetros técnicos o económicos, sino que tienen que garantizar la seguridad de las personas y su tranquilidad para proteger su salud y en beneficio del interés general.

C. DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LICENCIAS DE OBRAS

Les quejas recibidas en este apartado se refieren a la conservación de inmuebles, reconversión de locales en viviendas, ocupación, viviendas insalubres, etc. Se han recibido quejas por el retraso en la tramitación de los expedientes de licencias de obras, por la realización de obras ilegales, por obras sin ajustarse a la licencia, por ignorar los motivos de la caducidad de un expediente de obras, por la incoación de expedientes de disciplina urbanística, por el cierre de cubiertas y por construcciones en los tejados. Tanto las personas que se dedican a la promoción de obras como las que son profesionales del ámbito técnico reivindican el derecho a obtener una información que se entienda, puesto que manifiestan desconocer qué correcciones deben realizar como consecuencia de los requerimientos municipales y de la dificultad de comprensión e interpretación de la normativa urbanística y de patrimonio, lo que imposibilita, a menudo, la corrección adecuada de los proyectos, y causa un retraso importante en la tramitación de los expedientes.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 914/2012. Falta de conservación de un edificio.

Una arrendataria manifestó que sufría humedades y grietas en su piso como consecuencia del estado de degradación del tejado y de la finca. Añadía que ni el propietario ni el administrador de fincas no se ocupaban de ello, que podía tratarse de un acoso inmobiliario, que el administrador no realizaba bien su trabajo y que sufría por las consecuencias que podía sufrir cuando llovía.

La persona estaba muy angustiada por la situación, había denunciado los hechos al Ayuntamiento, había ido allí un inspector, y también había pedido cita con otras instituciones.

El Distrito informó a la Síndica que, a raíz de la denuncia de la interesada, se había abierto un expediente de disciplina urbanística, se había realizado una inspección, se había constatado que la cubierta y los bajantes de agua pluvial se encontraban en mal estado de conservación, y se había requerido a la propiedad que hiciera la reparación correspondiente para solucionar las filtraciones de agua que sufre la arrendataria.

VALORACIÓN

La gestión de estas quejas suele tener un resultado positivo, pero para ello es imprescindible una actuación proactiva y rápida del Ayuntamiento. Se trata de saber en qué fase de tramitación se encuentra la licencia solicitada, cuáles son los motivos del retraso y a quién es imputable, y sobre todo que la Síndica informe en seguida a las personas que han presentado la reclamación. En el expediente n.º 980/2012, desde que la persona formuló la queja en esta Sindicatura hasta que obtuvo la respuesta de la Síndica transcurrieron 5 días. Pasados unos días, el afectado informó a la Síndica que ya había recogido la licencia.

A pesar de los esfuerzos que realiza el Ayuntamiento, el tiempo de espera de una licencia de obras sigue siendo demasiado largo

El Ayuntamiento sigue realizando esfuerzos para tramitar con más agilidad la tramitación de los expedientes de licencias de obras mediante el aplicativo informático correspondiente, pero el tiempo de espera de una licencia sigue siendo variable y todavía demasiado largo. Cuando las personas acuden a la Síndica, a veces, alegan que desde la fecha en la que formulan la solicitud de la licencia hasta que reciben la admisión de la solicitud transcurre un mes, que después de no tener noticias municipales tienen que solicitar cita previa con el técnico o técnica municipal, que hasta que se lleva a cabo la entrevista suele pasar otro mes, que, cuando procede, también es preciso esperar el recibo del informe de Patrimonio, que después de intentos infructuosos para conectar con Patrimonio tienen que solicitar una entrevista con su personal técnico y suele pasar otro mes, que tienen que perseguir al personal técnico para saber si tienen que realizar correcciones en los proyectos, que después de conocer las rectificaciones que tienen que hacer, mediante comparecencia, tienen que presentar las correcciones o la rectificación del proyecto, que después de diversas gestiones informáticas realizadas en la página web de obras constatan que el proyecto pasa al estado de “Resuelto” y que todavía pasan unos días más para poder recoger la licencia. El plazo aproximado de lo que se ha expuesto puede llegar a un año.

El programa o aplicativo informático de obras tiene que poder permitir a quien realiza la promoción de las obras realizar todos los trámites y requerimientos efectuados por el Ayuntamiento, y tiene que poder hacerlo con agilidad, que es el principal objetivo del programa, y con claridad. En un momento de crisis de la construcción como el actual, el promotor o promotora que tiene la suerte de realizar algún encargo y los trabajadores y trabajadoras que tienen la fortuna de poder trabajar, no deberían tener ningún impedimento ni obstáculo para poder realizar su trabajo. Las demoras y los procedimientos poco ágiles dificultan económicamente todas las partes afectadas. Según las manifestaciones de algunas personas afectadas, el programa debería ser más flexible y menos rígido porque la inflexibilidad y la rigidez obstaculizan el procedimiento dado que cuando se produce un error hay que volver a empezar. Así mismo, algunos técnicos y técnicas municipales han informado, verbalmente, a esta Sindicatura que la tramitación del nuevo programa les representa una carga y que, a veces, realizan las consultas a través del antiguo programa. Empresas de promoción urbanística han manifestado a la Síndica que destinan más horas a las cuestiones informáticas del programa que a las cuestiones urbanísticas, propias de su trabajo.

Por último, hay que añadir que la Síndica ha manifestado que considera acertada la decisión municipal de destinar los solares vacíos a un uso social y temporal.

D. PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO

El patrimonio arquitectónico es un bien que forma parte de la cultura propia de un país y de su identidad y, por lo tanto, los poderes públicos tienen que garantizar su conservación y promover su enriquecimiento sea cual sea el régimen jurídico y su titularidad, así lo indica el artículo 46 de la Constitución Española. El Estatuto de Autonomía también establece, en su artículo 44, la obligatoriedad de los poderes públicos de emprender las acciones necesarias para facilitar a todas las personas el acceso a la cultura, y al patrimonio cultural, arqueológico e histórico, entre otros bienes.

El Preámbulo de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, recoge estos derechos constitucionales e indica que una de las obligaciones fundamentales que tienen los poderes públicos es la protección, conservación, acrecimiento, investigación y difusión del conocimiento del patrimonio cultural. La Ley crea la figura de bienes culturales de interés local, y regula diferentes figuras de protección, en función de la tipología del bien. Los bienes inmuebles de interés local pueden ser catalogados en el marco de dicha Ley y también tienen mecanismo de protección que están regulados por la legislación urbanística.

Las competencias de los ayuntamientos en materia de patrimonio histórico-artístico y arqueológico quedan reguladas, fundamentalmente, por tres tipos de leyes: la del patrimonio cultural catalán, la legislación urbanística y las leyes de régimen local. Estas normativas establecen las obligaciones y derechos que las administraciones públicas, los entes locales, y la propiedad privada tienen hacia la protección, conservación y restauración de los bienes culturales. El planeamiento urbanístico general es, posiblemente, el instrumento que con más eficacia y transparencia puede incidir en la preservación de las características esenciales de los municipios, y puede resolver problemas inherentes a la proyección arquitectónica y urbanística y a la especulación cultural y económica.

El artículo 119 de la Carta Municipal de Barcelona establece en el artículo 119 que “para conservar y fomentar el patrimonio cultural en el término municipal de Barcelona, en el presupuesto de toda obra pública (...) habrá que incluir una partida equivalente al 1 % de dicho presupuesto con la finalidad de financiar los trabajos de enriquecimiento o de conservación del citado patrimonio”.

En cuanto al Ayuntamiento de Barcelona, la Ordenanza Municipal sobre Protección del Patrimonio Arquitectónico, Histórico y Artístico, de 18 de enero de 1979, regula la conservación, valoración, restauración, protección y defensa de los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de sus elementos naturales y urbanos de interés.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 800/2011. Retirada de las estructuras decorativas de hierro del Liceu.

En el año 2011 la Síndica inició una actuación de oficio con el fin de conocer los motivos por los cuales se habían retirado las estructuras decorativas de hierro que estaban situadas en la entrada de la estación del metro del Liceu en la última remodelación; así como valorar su restauración por su valor histórico-artístico. El informe de los servicios municipales indicaba que se trataba de dos columnas de hierro forjado de 3 metros de altura y sección de $0,15 \times 0,15$ metros, que se instalaron en el año 1925, fecha en que se inauguró la estación. En el año 1968, en la reforma de la estación para prolongar la línea de metro, las columnas originales fueron sustituidas por dos copias que pasaron a hacer de soporte de plafones informativos. Y en el año 2006, a raíz de la reforma de la estación para instalar los ascensores de acceso, el proyecto arquitectónico consideró poco adecuado mantenerlas. Finalmente, el informe indica que TMB ha descartado volver a instalar las columnas por su escaso valor artístico y por la falta de adecuación con el estilo arquitectónico de la estación.

El artículo 8.2.c de las Normas Urbanísticas del Plan Especial del Patrimonio Arquitectónico, Histórico y Artístico de la Ciudad de Barcelona, Distrito de Ciutat Vella, aprobado por Acuerdo de Gobierno el 27 de octubre de 2000, establece que son bienes urbanísticamente protegidos los que sin haber sido objeto de declaración ni de catalogación reúnen valores histórico-artísticos estéticos o tradicionales considerados como relevantes del sector urbano donde se emplacen.

Las estructuras metálicas de la entrada del metro eran elementos parciales identificadores de la ciudad y una de las últimas expresiones de la decoración original de las primeras estaciones de metro y, por dicho motivo y de acuerdo con la normativa existente, la Síndica valoró que su supresión no estaba lo suficientemente justificada. Por otro lado, lamentó que la Dirección de Patrimonio no se hubiera pronunciado sobre dicha cuestión y que sea TMB quien descarte volver a instalar las columnas, así como que haga una valoración artística de ellas, porque considera que dicha entidad no tiene ninguna legitimación para decidir sobre la importancia artística de un elemento ornamental de la ciudad, dado que no es un órgano competente en el ámbito cultural para tener credibilidad en el tema. La Síndica concluyó la intervención de oficio solicitando al Ayuntamiento que estudiara la posibilidad de que la ciudadanía pueda volver a disfrutar de los elementos histórico-artísticos que señalizaban y ornamentaban las entradas de las escaleras de la estación de metro del Liceu, y que preserve las últimas estructuras metálicas de la estación de metro de Urquinaona, pensando en el bien de la ciudad y de su patrimonio histórico-artístico.

Expediente n.º 444/2012. Queja en relación con la adscripción del monasterio de Pedralbes al Distrito de las Corts.

La Junta Directiva de la Associació de Veïns de Sarrià presentó una queja en la que se pedía a la Síndica su intervención con motivo de la adscripción administrativa territorial del monasterio de Pedralbes al Distrito de Sarrià - Sant Gervasi, tal y como se establecía en la Ponencia de la División Territorial de Barcelona. En el escrito de queja, la asociación cuestionaba el Pleno del Ayuntamiento del 5 de diciembre de 1986, en el que se aprobaron las Normas Reguladoras de la organización de los distritos. La asociación, por otro lado, recuerda que el retorno del monasterio figuraba en el programa electoral de CiU, coalición que actualmente gobierna en el Ayuntamiento de Barcelona. Por último, la asociación pone como ejemplo a seguir el retorno de la Iglesia de los Josepets al Distrito de Gràcia a causa de sus vínculos históricos con el barrio de Gràcia, cuando la nueva división la había segregado de dicho Distrito. También informa de su desacuerdo con la respuesta que les ha dado el alcalde porque propone el reconocimiento histórico del monasterio a Sarrià pero no su adscripción al Distrito.

El artículo 87.1 del EAC establece que los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal. El artículo 11.2 de la Carta Municipal de Barcelona indica que los grupos municipales constituidos en el Consejo Municipal pueden formular directrices, orientaciones y recomendaciones, y que cualquier grupo puede someter al Consejo Municipal propuestas de acuerdo sobre materias de su competencia. Y el artículo 11.3 establece que es preciso el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Consejo para aprobar la organización territorial en distritos, entre otros acuerdos. El artículo 8.3 de la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona establece que los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer el derecho de petición ante el Ayuntamiento y solicitar la adopción de actos o acuerdos en materia de su competencia y que el Ayuntamiento tiene el deber de dar respuesta a las solicitudes que se le formulen.

Ante el evidente deterioro de algunos edificios catalogados, la Síndica solicitó al Ayuntamiento información sobre la previsión de la Administración relativa a la conservación y dignificación de diversos edificios de interés histórico-artístico que presentaban evidentes señales de deterioro. El informe de los servicios municipales indica en cuanto al teatro Arnau que el 28 de febrero de 2011 se procedió al archivo del expediente de conservación de la finca, dado que el Ayuntamiento había iniciado los trámites de adquisición del edificio, con la previsión de destinarlo a equipamiento y encargar el proyecto de reforma y conservación de este. En cuanto al teatro Principal, indica que en fecha 22 de noviembre de 2012 se solicitó la licencia de obras para la rehabilitación de la fachada aprobada por Patrimonio y con informe de idoneidad técnica. En cuanto al edificio de Sant Pere més Alt, 13 bis, el informe indica que el 1 de diciembre de 2012 se tramitó la ejecución subsidiaria de los trabajos de protección del edificio porque la propiedad no había cumplido la orden de adopción inmediata de las medidas que se le habían requerido.

La Síndica considera correcta la actuación municipal en los tres casos a pesar de la poca información facilitada.

VALORACIÓN

El patrimonio es uno de los signos de identidad de una colectividad y una pieza clave en el momento de analizar el desarrollo cultural, económico y urbanístico de las ciudades, al mismo tiempo que constituye un legado fundamental para las futuras generaciones. El patrimonio cultural está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la identidad de un pueblo, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que tienen un especial interés histórico, artístico, estético, arquitectónico, urbano, arqueológico, testimonial, etc.

Las administraciones públicas tienen el deber de proteger cualquier bien de interés nacional o de ámbito local

Cualquier bien de interés nacional o de ámbito local implica un deber de protección, conservación y difusión que obliga a las administraciones públicas. Y más allá de los bienes catalogados, también son bienes culturales que deben ser protegidos los que sin haber sido objeto de declaración ni de catalogación reúnen valores histórico-artísticos estéticos o tradicionales considerados como relevantes del sector urbano donde se emplazan, tal y como establece el Plan Especial del Patrimonio Arquitectónico, Histórico y Artístico de la ciudad de Barcelona.

Ante la pérdida de algunos signos de identidad de valor cultural o la falta de conservación de inmuebles que formen parte del patrimonio cultural de la ciudad, la Síndica ha realizado una serie de intervenciones de oficio para conocer el posicionamiento del Ayuntamiento respecto de dicha cuestión. Una de dichas intervenciones ha sido motivada por la desaparición de las columnas de hierro forjado instaladas en la estación de metro del Liceu en el año 1925, en la última remodelación de la estación. Estas estructuras eran, junto con las que están instaladas en la estación de Urquinaona, salida Bruc, una de las últimas expresiones de la decoración histórica de las estaciones de metro que quedaban en Barcelona.

Desgraciadamente el Ayuntamiento de Barcelona, en este caso, no tuvo la suficiente sensibilidad para proteger dichas estructuras artísticas de las entradas de las estaciones de metro como legado cultural de Barcelona. Cuando TMB apela al escaso valor artístico de dichas estructuras y a la falta de adecuación de estas con el estilo

arquitectónico de las nuevas estaciones prescinde del hecho de que la importancia artística de un elemento ornamental de la ciudad tiene que ver con el elemento en sí pero, también, con su identificación con el entorno urbano y con su relación con la ciudad. Y precisamente en este caso, la estación del Liceu está en medio de La Rambla de Barcelona, patrimonio de la ciudad, que quiere ser reconocida como patrimonio cultural por la UNESCO.

Por otro lado, el encaje de las nuevas necesidades y normativas no puede realizarse a base de la eliminación de elementos identificadores de la ciudad y menos actualmente cuando la sensibilidad social para mantener signos culturales propios ha dado paso a nuevas formas ornamentales que incorporan a las estructuras modernas elementos antiguos. No hacerlo así representa perder parte de los signos de identidad para las próximas generaciones, con la posibilidad de que se produzca la colonización de otras culturas ajenas. Hasta hace poco era la M de la hamburguesería McDonald's la que tenía un lugar destacado en la entrada del metro de la estación del Liceu.

El Ayuntamiento no ha tenido la suficiente sensibilidad para preservar las estructuras artísticas del metro como legado cultural

En el caso del expediente 444/2012, sobre el monasterio de Pedralbes, la Síndica consideró que la actuación del Ayuntamiento había sido ajustada a derecho y no podía haber ninguna objeción en cuanto a la legalidad del Pleno del Ayuntamiento del 5 de diciembre de 1986, lo que cuestionaba la asociación, porque el Consejo Plenario había aprobado por unanimidad la propuesta de división territorial del Ayuntamiento de Barcelona en 10 distritos, cuando únicamente se necesitaba la mayoría absoluta, y por consiguiente la anexión del monasterio de Pedralbes al Distrito de Les Corts, y porque el trabajo de la Ponencia, si bien es básico para orientar la actuación del Ayuntamiento, no es vinculante, tal y como parece solicitar la asociación.

Por otro lado, el Ayuntamiento contestó a la petición de la asociación, por lo tanto, aunque ella no recoja íntegramente los intereses de la asociación, la Administración ha cumplido con su deber de dar respuesta a la petición formulada. Por último, en cuanto a la reivindicación sobre la ubicación administrativa del monasterio en el Distrito de Sarrià - Sant Gervasi, la Síndica concluye que no se puede pronunciar sobre el tema porque no se ha conculado ningún derecho fundamental, ni siquiera de la buena Administración. El monasterio es un equipamiento de ciudad gestionado por el Instituto de Cultura de Barcelona y su adscripción al Distrito de Les Corts forma parte de una decisión política que, si bien rompe con los vínculos históricos de pertenencia del monasterio al barrio de Sarrià, no afecta a los derechos fundamentales ni a las libertades públicas que tiene que defender esta Sindicatura. Los distritos son una división que responde a la organización municipal según unos criterios técnicos pero también políticos, y cualquier cambio en sus límites solamente es posible con la aprobación de la mayoría absoluta de los grupos políticos que componen el Consejo Municipal. El cambio de adscripción territorial del monasterio de Pedralbes que solicita la asociación es, pues, una decisión política, como también lo fue el cambio de adscripción territorial de la iglesia de los Josepets al Distrito de Gràcia, cambio que no vulnera ningún derecho fundamental ni de la Carta de Ciudadanía.

Otras quejas que han llegado muestran el malestar ciudadano por el deterioro de determinados inmuebles catalogados o de interés histórico-artístico y la falta de intervención del Ayuntamiento en su preservación. En el caso del teatro Arnau, nos encontramos con un inmueble que compró el Ayuntamiento en el año 2011, y que actualmente se encuentra en un lamentable estado de deterioro de su estructura exterior; desde entonces y hasta el mes de diciembre de 2012 no tenemos noticias de que se haya realizado ninguna intervención. El objetivo de la adquisición del teatro era recuperarlo como equipamiento cultural de la ciudad, y forma parte del proyecto de mejora y revitalización del Paral·lel que aprobó el Ayuntamiento en el mes de enero de 2012.

El estado actual del edificio requiere un replanteamiento general de su estructura y un estudio de su rehabilitación para adecuarlo a los estándares normativos de seguridad actuales y también para establecer qué elementos se consideran de valor patrimonial e histórico imprescindibles de mantener físicamente. Aquí, también, nos encontramos con un inmueble en el que su valor más allá de su arquitectura y que tiene que ver con su ubicación urbana dentro del paisaje del Paral·lel, y con el significado que ello tiene para la ciudadanía e historia de Barcelona. El problema de la falta de intervención del Ayuntamiento en su rehabilitación está originado su progresivo deterioro, que se puede convertir en un problema de seguridad y en una pérdida de su valor patrimonial. Afortunadamente, y a pesar de que ello no se nos ha comunicado, hemos visto que ya se han iniciado las obras de rehabilitación de la fachada.

La falta de intervención en el teatro Arnau ha provocado un progresivo deterioro del espacio y una pérdida de su valor

La Administración tiene que establecer las medidas de protección necesarias de todos los bienes culturales de los que es titular, pero también tiene que adoptar las medidas oportunas para asegurar la conservación de los inmuebles y su seguridad, aunque no sea titular, como es el caso del teatro Principal o del edificio modernista de Sant Pere més Alt, 13 bis, en el que el Distrito ya ha tramitado la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para corregir las patologías de la fachada y evitar su deterioro.

Por último, no queremos finalizar el capítulo sin referirnos a la reivindicación popular en torno al edificio modernista de La Rotonda, en la avenida del Tibidabo, que ha sido objeto de queja por la presidenta de la Plataforma Cívica en Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de la Ciudad, porque estaba en desacuerdo con la actuación municipal. Aunque la Síndica no ha podido entrar a analizar las cuestiones planteadas por la Plataforma, porque están pendientes de resolución por el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente, tal y como se ha indicado en el apartado de urbanismo, la Síndica quiere dejar constancia de la necesidad de preservar determinados edificios que formen parte del legado cultural de la ciudad, como es el caso también de la casa Burés.

Barcelona es una ciudad que se puede asociar a edificios emblemáticos, cuya personalidad son un hito de su paisaje urbano, sobre todo los que están vinculados al fenómeno arquitectónico del modernismo, por ello es importante y necesario preservar todo lo que queda de dichos edificios, muchos de los cuales desgraciadamente fueron destruidos a mediados del siglo pasado, en nombre de una modernidad mal entendida.

1.3. MEDIO AMBIENTE

- A. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA
- B. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y OTRAS INMISIONES AMBIENTALES
- C. LIMPIEZA
- D. PARQUES Y NATURALEZA URBANA

En relación con el medio ambiente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que los poderes públicos tienen que velar por la protección del medio ambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional. Las políticas medioambientales tienen que dirigirse especialmente a la reducción de las diferentes formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, y el respeto hacia los principios de preservación del medio, conservación de los recursos naturales, responsabilidad, fiscalidad ecológica y reciclaje y reutilización de los bienes y productos. También está establecido que, para la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, hay que promover la integración de objetivos ambientales en las políticas sectoriales y hay que establecer las condiciones que permitan a todas las personas el disfrutar del patrimonio natural y paisajístico.

Les personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud

Establecidos los anteriores principios, queda claro que la función concreta de la Síndica en esta materia es velar por que todas las personas puedan vivir su derecho a un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinen las leyes, así como que puedan disfrutar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad.

En la sección de medio ambiente, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 88 quejas.

Les quejas recibidas hacen referencia al ruido o a la contaminación acústica de diferentes fuentes emisoras, a diversas inmisiones en los hogares (gases, humos, calor, radiación lumínica), y también a problemas derivados de la tenencia de animales de compañía.

A. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Las quejas del año 2012 corresponden al desacuerdo con la actuación municipal ante problemas de ruido o vibraciones de magnitud y de naturaleza variables, pero a menudo tienen que ver con consecuencias importantes sobre el bienestar e incluso sobre la salud de las personas afectadas. En la mayor parte de los casos, se trataba de focos situados en el espacio público o de actividades realizadas en el espacio público, como son las conductas incívicas y a menudo vandálicas de la clientela de bares y discotecas o de grupos que se reúnen para consumir bebidas alcohólicas en la calle o en las plazas. Después predominan los problemas de vecindad y las quejas relacionadas con actividades sometidas a licencia municipal.

A.1. Quejas correspondientes a la contaminación acústica generada por locales de ocio o de restauración o por la clientela de dichos locales cuando se encuentra en el espacio público

Es preocupante constatar que gran parte de las quejas por ruidos y conductas vandálicas e incívicas en la calle protagonizadas principalmente por la clientela de locales nocturnos de concurrencia pública corresponden a lugares de la ciudad donde dicho problema ha adquirido carácter crónico, como son la zona comprendida entre las calles Almogàvers, Àlaba, Sancho de Ávila y Joan d'Àustria (Distrito de Sant Martí), la correspondiente a la plaza de Osca, la comprendida entre la avenida del Parallel, la calle Nou de La Rambla y el parque de las Tres Xemeneies o las calles Violant d'Hongria, Alcolea y Vallespir (Distrito de Sants-Montjuïc), y algunas plazas del Distrito de Sarrià - Sant Gervasi. En zonas como las de diversas plazas de Gràcia, el problema no siempre está relacionado de forma directa con locales concretos, sino que consiste en la reunión de grupos en la vía pública para ocuparla y permanecer allí durante períodos de la noche y de la madrugada para hablar y beber.

Muchos de los problemas de ruido en la calle están vinculados a conductas incívicas a la salida de los locales de ocio nocturno

Este año siguen siendo válidas las consideraciones que exponíamos en el informe del 2011 sobre los múltiples aspectos que entran en juego en dicha problemática y los diversos derechos que son vulnerados en relación con el vecindario afectado. Sin embargo, podemos destacar la aparente impunidad que perciben los individuos que amenazan a los vecinos y vecinas que piden poder descansar en silencio, los que provocan destrozos en el mobiliario urbano o incluso en propiedades particulares y los que se dedican de forma permanente a la venta ilegal de bebidas alcohólicas en la calle, los que forman parte de redes organizadas que hacen negocio vendiendo a la clientela de los locales de ocio antes de entrar y cuando salen, y también a grupos que utilizan la vía pública para concentrarse y "hacer la fiesta" durante la noche y la madrugada.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente en.º 612/2012. Contaminación acústica.

Esta queja fue presentada por dos personas que actuaban en representación de los vecinos y vecinas afectados por las conductas incívicas, vandálicas y violentas de una parte de la clientela de una discoteca, situada en el Distrito de Sants-Montjuïc. Hacía más de 7 años que sufrían dichos problemas, y los habían expuesto a varios cargos responsables municipales de varias legislaturas, habían telefoneado numerosas veces a la Guardia Urbana y habían presentado reiteradas denuncias por escrito. Una de ellas iba acompañada de 475 firmas. En los últimos meses se habían producido varias actuaciones de los servicios municipales y de los Mossos d'Esquadra, pero fueron insuficientes, dado que los problemas persistían.

La Síndica de Greuges pidió al Distrito de Sants-Montjuïc y a la Guardia Urbana que informaran de las actuaciones relacionadas con dicha queja, y que entregaran copia de los expedientes correspondientes a las renuncias. Por último, y después de varias reclamaciones por la falta de respuesta municipal, el 22 de octubre de 2012 la Sindicatura recibió la información y documentación solicitadas.

Del análisis de dicha documentación y de las noticias que publicó la prensa a primeros de diciembre de 2012, se pudo constatar que los hechos denunciados por los vecinos y vecinas eran ciertos, y que el día 4 de diciembre de 2012 se ejecutó el cese definitivo de la actividad desarrollada en el local.

Este caso ilustra la naturaleza y magnitud de la vulneración de derechos a que está sometido el vecindario afectado por problemas de este tipo, pero también ilustra la complejidad de las situaciones que tienen que abordar el Ayuntamiento de Barcelona para resolverlos, dejando aparte la falta de diligencia y de rigor que se produjeron durante los primeros años. A modo de resumen, es preciso hacer constar que la autoridad municipal intentó negociar con el titular de la actividad para rescatar la licencia de actividad y expropiar el local, afectado por un plan urbanístico, pero finalmente fue necesario recurrir a los tribunales. Una de las conclusiones al examinar este y otros casos similares es que el vigente marco legal prioriza de hecho el desarrollo de actividades económicas por encima del derecho constitucional al descanso, a la salud y a la no intromisión en el propio domicilio. Ello complica las intervenciones de los servicios municipales por lo que se refiere a la necesaria inspección, el suficiente control y el ejercicio de la autoridad cuando hay que defender derechos de los vecinos y vecinas perjudicados, lo que provoca una dedicación de recursos elevada y, a menudo, no disponible por el momento.

A.2. Quejas generadas por contaminación acústica motivada por actividades domésticas en el ámbito del vecindario

En varios casos, la queja ha sido motivada por la falta de respuesta municipal efectiva a las denuncias efectuadas por los ruidos provocados por conductas ruidosas de algún vecino o vecina, especialmente en horario nocturno, o por la utilización nocturna de aparatos electrodomésticos ruidosos. En otras quejas, el ciudadano o ciudadana que ha recurrido a la Síndica de Greuges exponía problemas de ruidos generados por vecinos o vecinas, pero no había presentado ninguna denuncia al Ayuntamiento o desconocía qué recursos tenía a su disposición. En dos ocasiones la queja la planteaban las personas que habían sido denunciadas y sancionadas por el Ayuntamiento por ruidos en el ámbito doméstico, y que no estaban de acuerdo con la sanción o el procedimiento seguido.

La Sindicatura de Greuges ha recibido y estudiado numerosas quejas relacionadas con la disconformidad de las empresas promotoras con actuaciones municipales referentes a aparatos domésticos de aire acondicionado. Detectamos que existía una diversidad de criterios entre los diferentes distritos para interpretar y aplicar la normativa reguladora de la ubicación de dichas instalaciones, y que no quedaba suficientemente claro cómo había que interpretar algunos puntos de la Ordenanza Municipal de Usos del Paisaje Urbano de Barcelona (OMUPUB). La Síndica pidió que los servicios jurídicos municipales elaboraran

un dictamen sobre dicha cuestión y establecieran unos criterios que permitieran armonizar las intervenciones de los diferentes distritos sobre las denuncias por infracción en la ubicación de los aparatos domésticos de aire acondicionado. Diversas instancias municipales habían llegado a similares conclusiones y también habían pedido la unificación de criterios en este tema.

El 24 de julio de 2012 la Sindicatura recibió el informe solicitado, lo que nos congratula, dado que permitirá que no se produzcan agravios comparativos según el distrito en el que se encuentre el ciudadano o ciudadana afectado. Dicho avance se suma al progreso que representó en el año 2011 la nueva Ordenanza de Medio Ambiente, en la que se establecía que las empresas instaladoras de los aparatos de aire acondicionado doméstico eran corresponsables del cumplimiento de la normativa municipal en cuanto a la ubicación de los elementos de la instalación. El informe examina y dictamina exclusivamente sobre los aspectos urbanísticos, y no entra en los aspectos regulados por la normativa de protección ambiental, que incorpora instrucciones normalizadas para evaluar de forma objetiva si existe infracción por contaminación acústica, térmica o atmosférica.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 196/2012. Inmisión acústica doméstica.

La persona que presentó la queja exponía que desde hacía más de 5 años sufría problemas en su casa, tanto de día como de noche, provocados por los ladridos del perro del piso de encima y también por el excesivo volumen del televisor o por golpes de puerta o por el arrastre de muebles. Había hablado con las personas que vivían en el piso de encima en varias ocasiones para pedirles que tuvieran más cuidado. Posteriormente presentó instancias en el Distrito de Gracia en las que exponía el problema y en las que pedía la intervención de los servicios municipales. También había llamado por teléfono en tres ocasiones a la Guardia Urbana. Los problemas se habían agravado a principios del año 2012.

En el informe entregado a la Sindicatura por el Distrito de Gràcia se detallaban las actuaciones realizadas, a lo largo del año 2012, por la policía de proximidad de la Guardia Urbana, entre las que figuraban las conversaciones mantenidas con la denunciante y con la vecina responsable del perro. Según dicha información, los problemas habían mejorado sustancialmente. En posteriores contactos con la promotora de la queja, esta valoró positivamente la atención recibida de la Guardia Urbana en esta ocasión y corroboró la mejora, pero la limitó a los días siguientes a la intervención de los agentes. Sin embargo, expuso que una persona relacionada con la propietaria del perro tenía una conducta agresiva y amenazante, y prefería desistir del ofrecimiento realizado por los agentes de realizar un seguimiento continuo del problema y de contactar con todas las personas involucradas. Por dicha razón, la Síndica sobreseyó la causa y archivó el expediente.

A.3. Quejas relacionadas con la contaminación acústica motivada por actividades industriales o comerciales

Las actividades incluidas en el presente apartado están sujetas a licencia municipal, en la que es preciso acreditar el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la normativa que regula el impacto sobre el entorno y la inocuidad para las personas que viven cerca de ellas. Sin embargo, en el año 2012 la Síndica de Greuges de Barcelona ha recibido varias quejas provocadas por problemas de ruido y de otros tipos generados por hornos de pan, por una pista deportiva, por comercios y por otros establecimientos. En el presente informe consideramos aparte las actividades correspondientes a locales de concurrencia pública dedicadas al ocio musical y a la hostelería.

Dos factores comunes a varias quejas del presente apartado son que una parte importante de los problemas eran generados por las operaciones de carga y descarga

(dos hornos de pan) o por la maquinaria de acondicionamiento de aire o de extracción de humos y gases.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 726/2012. Ruido de unas instalaciones de climatización correspondientes a un comercio y a unas oficinas.

El promotor de la queja exponía su malestar y su decepción por la falta de resolución por parte del Distrito del Eixample ante las denuncias que había presentado desde el año 2009 por los problemas, especialmente nocturnos, que les provocaban, a él y a su familia, diversas instalaciones de climatización correspondientes a un comercio y a unas oficinas, que estaban instaladas en el interior de una manzana de casas a la que daba su vivienda. Transcurridos casi 3 años desde que había presentado la primera instancia no había recibido ninguna información del Ayuntamiento, y los problemas persistían. A lo largo de este tiempo, los servicios municipales habían realizado varias acciones administrativas, que permitieron detectar que el centro comercial no disponía de licencia para la maquinaria de climatización. Tuvieron que transcurrir 2 años hasta que se precintó la instalación y el problema que provocaba fuera resuelto. Además, se detectaron otros equipos de climatización sin licencia que motivaron órdenes de cese de actividad, sin que esta se hubiera detenido en fecha de 9 de octubre de 2012. Se realizó una sonometría en el domicilio del promotor de la queja, pero en la fecha expuesta tampoco se disponía de sus resultados validados. La decisión de la Síndica de Greuges estimó la queja, dado que consideró que los servicios municipales habían actuado con falta de diligencia ante las denuncias presentadas.

VALORACIÓN

En cuanto a las quejas correspondientes a los problemas provocados por la concentración la clientela de los locales de ocio en la vía pública en horario de noche y de madrugada, con conductas incívicas o vandálicas, esta Sindicatura considera que dicho tema es especialmente complejo, pero es evidente que la principal responsabilidad de estas situaciones recae en las personas que las protagonizan como participantes. Sin embargo, existen otros factores que contribuyen a ello, como son la autorización de actividades de ocio y la concentración de ellas en zonas de viviendas, los horarios de dichos locales, incompatibles en los días laborables con la actividad normal en una sociedad equilibrada, la tipificación inadecuada de las infracciones en la normativa legal de nivel supramunicipal y la insuficiencia de actuaciones sistemáticas y contundentes contra los individuos reincidentes. Otros factores relacionados con el contexto que influyen en ello son la expansión de la cultura que asocia alcohol y ruido con fiesta, y esta con la falta de respeto a las normas de convivencia y a las personas que no participan en ella. Por último, llama la atención la coincidencia entre el rango de edad de la mayoría de la juventud que participa en estos alborotos y el rango de edad de los miles de "ni-ni" existentes en la ciudad y sus alrededores.

A los servicios municipales les resulta difícil abordar los problemas entre el vecindario porque se inscriben en el contexto de las relaciones entre particulares

Esta Sindicatura considera que los problemas existentes en el ámbito del vecindario son especialmente difíciles de abordar por parte de los servicios municipales, dado que se inscriben en el contexto de las relaciones entre particulares, y no les son

aplicables los procedimientos regulados por la normativa en el caso de problemas ambientales provocados por actividades sometidas a licencia municipal. Sin embargo, y teniendo presente que, en la Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona, figura un artículo que hace referencia explícita a los ruidos domésticos y a la necesidad de que estos no perturben el descanso del vecindario, esta Sindicatura considera que el Ayuntamiento de Barcelona tiene que intervenir siempre que sea necesario para re conducir y, eventualmente, sancionar las infracciones a dicha normativa. De hecho, las dos quejas recibidas en el año 2012 en las que los promotores eran dos ciudadanos sancionados por la Guardia Urbana por contaminación acústica que afectaba a los vecinos y vecinas de los denunciantes confirmaron dicha consideración.

Desarrollar actividades productivas económicamente es legítimo, y además es indispensable para mantener una sociedad urbana equilibrada. Si se hace de forma que satisfaga la normativa vigente y, además, de forma adecuada, todo el mundo sale beneficiado de ello. Sin embargo, son frecuentes los conflictos provocados por dificultades de convivencia de determinadas actividades industriales o comerciales con un entorno inmediato constituido fundamentalmente por viviendas. En la mayoría de los casos examinados por esta Sindicatura en el año 2012 las quejas estaban fundamentadas. En los casos que exponen la contaminación acústica generada por las operaciones de carga y descarga en horario nocturno y de madrugada, nos parece evidente que las actividades industriales o comerciales que requieran realizar dichas operaciones no pueden compartir el espacio urbano en zonas reducidas con uso predominante de viviendas. De hecho, la Ordenanza del Medio Ambiente de Barcelona aprobada en el año 2011 especifica que en los casos en que las operaciones de carga y descarga se realicen en horario nocturno, la persona titular de la actividad tiene que comunicarlo al Ayuntamiento, y tiene que acompañar la comunicación de un certificado que justifique que el ruido producido no supera los valores límite de inmisión interior y exterior establecidos en la Ordenanza. También se establece explícitamente que dichas operaciones tienen que ser realizadas en las zonas reservadas de uso exclusivo o en zonas autorizadas a dicho efecto por el Área de Prevención, Seguridad y Movilidad.

En Barcelona, existen miles de aparatos de aire acondicionado instalados en las fachadas que incumplen la Ordenanza

Y en cuanto al impacto de la instalación de aparatos de acondicionamiento de aire, en el momento de cerrar el presente informe queda pendiente de analizar los impactos ambientales dado que el referido dictamen se centra en aspectos del paisaje, y a pesar de dicho avance, importante para garantizar un tratamiento ecuánime de los ciudadanos y ciudadanas titulares de aparatos domésticos de aire acondicionado, la OMUPUB y los términos utilizados en su aplicación, según el criterio de esta Sindicatura de Greuges, siguen necesitando una revisión y adaptación pragmática a la realidad. Existen miles de aparatos de este tipo situados en las fachadas, que incumplen la Ordenanza, y en muchos casos sin ninguna posibilidad fácil de ser reubicados en los tejados y cubiertas de los edificios. Recordamos al Ayuntamiento de Barcelona que sigue existiendo algún aspecto que precisa un abordaje concreto, quizás a medio plazo, para mejorar efectivamente este componente del paisaje urbano y evitar que su degradación siga progresando. Pero los aspectos de contaminación acústica deben ser abordados inmediatamente en salvaguardia del derecho a la salud y a la intimidad del domicilio de todos los vecinos y vecinas.

La Sindicatura es consciente de las dificultades para satisfacer dichos requisitos en una ciudad como Barcelona, que tiene una gran parte de su territorio urbanizado y ocupado por viviendas con una densidad muy alta, pero el sentido regulador real de las ordenanzas municipales exige que los términos en que son redactadas sean aplicables en la realidad. Si no son aplicables o no existe voluntad efectiva de llevarlo a cabo se desvirtúa el marco básico de convivencia y de regulación de la actividad urbana, y se generan situaciones de vulneración continuada de derechos básicos de la ciudadanía y sentimientos de indefensión en las personas afectadas.

B. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y OTRAS INMISIONES AMBIENTALES

Las quejas incluidas en el presente apartado exponen molestias o problemas provocados por humos y olores desagradables generados por actividades de fabricación de pan, de bar-restaurante y por problemas de contaminación térmica generada por los aparatos de acondicionamiento de aire de otras actividades comerciales. También se ha investigado una queja que manifestaba el malestar con el Ayuntamiento de Barcelona por su aparente inacción ante las denuncias presentadas contra un hotel porque la instalación de cuatro potentes focos que iluminaban su fachada dificultaba el descanso nocturno de los vecinos y vecinas afectados al penetrar en sus viviendas, dado que no se apagaban hasta las tres de la madrugada.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 622/2012. Inmisión calórica.

La promotora de la queja exponía su malestar por la falta de resolución del Distrito del Eixample ante las reiteradas denuncias que ella y otros vecinos y vecinas de la misma finca habían presentado por los problemas de sobrecalentamiento, emisión de humos y gases y ruido correspondientes a las instalaciones de un obrador de pan situado en los bajos de la finca. Entre la documentación aportada había una instancia presentada el 26 de julio de 2004. Al examinar el informe entregado por el Distrito del Eixample y las copias de los expedientes obtenidos, esta Sindicatura consideró confirmados los términos expuestos en la queja, y concluyó que los servicios municipales habían actuado, en este caso, con una falta de diligencia y de efectividad injustificables, lo que había permitido la vulneración de derechos básicos de la promotora de la queja y de los otros vecinos y vecinas afectados durante más de 8 años. En uno de los cuatro expedientes administrativos se hacía referencia a una inspección realizada el 27 de noviembre de 2001 que detectó varias infracciones. En el momento de formular la decisión, las instalaciones del horno seguían funcionando, y el Ayuntamiento de Barcelona no había acreditado la imposición de ninguna sanción ni multa coercitiva.

VALORACIÓN

Además de la contaminación acústica, las quejas recibidas ponen de manifiesto la existencia de otras emisiones que reducen la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, incluso en sus viviendas. En los casos estudiados, la Administración municipal dispone de los instrumentos necesarios para valorar las denuncias y para reconducir las infracciones detectadas, pero es preciso que los recursos asignados y

los procedimientos sean suficientes y ágiles para poder garantizar con eficacia la protección de los derechos de la población afectada.

C. LIMPIEZA

Las quejas incluidas en el presente apartado se refieren a diversos aspectos, como la recogida de basura doméstica y, más frecuentemente, a la suciedad originada por la falta de civismo de algunas personas que tienen perro, y también se refieren a lo que se considera insuficiente limpieza de algunos lugares concretos de la ciudad. También se ha recibido la queja de una ciudadana por la aparente impunidad con la que individuos que pertenecen a grupos organizados extraen el cartón de los contenedores de recogida selectiva. En la gran mayoría de los casos se ha tratado de asesoramientos; es decir, los ciudadanos o ciudadanas planteaban una reclamación se haberlo puesto en conocimiento previo de los servicios municipales, o bien pedían orientación para llevarlo a cabo.

Ha habido otras quejas, incorporadas en el apartado de contaminación acústica, en las que se manifestaba su desacuerdo con el Ayuntamiento de Barcelona por el ruido generado por la recogida nocturna de residuos domésticos o por la utilización de vehículos a motor para regar el espacio público de madrugada.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 568/2012 y 583/2012. Insuficiente limpieza en una plaza.

Dos personas exponían su malestar por la creciente suciedad que, según afirmaban, afectaba, desde hacía unos meses, a los barrios del Clot y del Camp de l'Arpa, y que era mucho más acentuada en dichos barrios que en los adyacentes. La "frontera" con los que estaban más limpios correspondería a la calle Dos de Maig. Informaban que la creciente suciedad resultaba del incremento de conductas incívicas, como no recoger los excrementos de los perros, abandonar muebles, cristales procedentes de envases y otros residuos en la zona de juegos infantiles de la plaza Heroínes de Girona, por parte de grupos de jóvenes que practicaban el botellón, y también el abandono de muebles y bolsas de basura en la vía pública. Afirmaban que en la mencionada plaza también se producían peleas. Exponían que en varias ocasiones habían llamado a la Guardia Urbana, que había intervenido en algunos caos, pero afirmaban que dichos problemas persistían. Un lunes por la mañana un asesor de la Sindicatura visitó el lugar y comprobó que en la zona de juegos infantiles había excrementos de perro y numerosas huellas de perros. En la zona del "pipican" había una persona sin techo durmiendo con un carro de supermercado y varias pertenencias. La Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja, dado que en los informes municipales se detallan una serie de actuaciones en dicho espacio, pero al mismo tiempo se reconoce un número considerable de reclamaciones y denuncias que, junto con la observación directa efectuada por esta Sindicatura, atestiguan que los servicios municipales tienen que ser aplicados con más efectividad. Sin embargo, es evidente que en el presente caso la principal responsabilidad de los problemas no es atribuible a una falta de intervención del Ayuntamiento, sino a la falta de sentido cívico de algunos ciudadanos y ciudadanas.

VALORACIÓN

En el año 2012 la Síndica de Greuges no ha recibido tantas quejas como en el año pasado relativas a ruidos provocados por la recogida nocturna de residuos domiciliarios.

Sin embargo, la reducción de dicha fuente de contaminación acústica todavía precisa de más acciones por parte del Ayuntamiento de Barcelona. Otras quejas hacían referencia a suciedad en espacios públicos provocada por los excrementos de perros. También ha habido una queja por el ruido generado en el riego de plazas en horario de madrugada y utilizando un vehículo a motor. En años anteriores, también ha habido quejas de este tipo, y esta Sindicatura considera que, en las zonas de la ciudad donde el nivel de ruido ambiental por la noche es muy bajo, vale la pena que el Ayuntamiento aplique, siempre y cuando sea posible, el baldeo con manguera conectada a la red de agua municipal, en lugar de utilizar vehículos a motor.

A lo largo de los 2 últimos años, la Síndica de Greuges ha recibido varias quejas de ciudadanos y ciudadanas en las que exponían su malestar por los problemas que les provocaba en su casa la inmisión del ruido provocado por la recogida nocturna de los residuos domésticos.

En todos estos casos, se pidió información al Ayuntamiento, y de su análisis se desprendía que es especialmente complejo organizar dicho servicio de forma que sea compatible su eficiencia desde el punto de vista económico con el derecho al descanso de la población en su propia vivienda, durante la noche. El sector correspondiente de los servicios municipales colaboró desde el primer momento con la Sindicatura, y entregó una extensa documentación en la que se describían los componentes técnicos del servicio, tanto los vehículos como los contenedores o los criterios utilizados para organizar la recogida. Se ponía énfasis en que los vehículos cumplían la normativa europea por lo que se refiere a las emisiones sonoras. En uno de dichos informes, se detallaban las mejoras introducidas en los vehículos más ruidosos. Sin embargo, la Síndica de Greuges consideraba que la única forma de garantizar de forma objetiva que se respetaba el derecho al descanso de los ciudadanos y ciudadanas que habían presentado las quejas era comprobando, mediante la realización de sonometrías en los domicilios afectados, que los niveles de ruido medidos en las viviendas cumplían la normativa relativa a inmisiones sonoras. Dichas mediciones, en el caso de que hubieran sido realizadas, nunca fueron entregadas a esta Sindicatura.

Las decisiones de la Síndica de Greuges consideraron que la actuación municipal no era correcta, dado que no se aportaban dichos resultados.

El Ayuntamiento tiene que seguir trabajando para armonizar la recogida de residuos domésticos con el derecho al descanso

A finales del año 2011, la Concejalía de Medio Ambiente y Servicios Urbanos empezó a llevar a cabo mediciones de ruido en los domicilios correspondientes a las personas que habían presentado una queja en esta Sindicatura, y hacia mediados del año 2012 empezó a enviarlas a esta institución. De sus resultados se desprende que, efectivamente, los niveles detectados de ruido son, en casi todos los casos estudiados, superiores a los límites establecidos en la Ordenanza de Medio Ambiente, lo que confirma que todo el mundo que había presentado su queja a la Síndica de Greuges tenía razones fundamentadas para hacerlo. En tres de las ocasiones, las personas que habían presentado la queja no aceptaron el ofrecimiento del Ayuntamiento de realizar sonometrías desde su vivienda, alegando diversos argumentos.

En los informes enviados, el Ayuntamiento también detallaba las medidas adoptadas con el fin de reducir el problema de la contaminación acústica en los domicilios afectados. Algunas

de ellas consistían en el desplazamiento de los contenedores para alejarlos de las viviendas; en otros caso, se modificó el horario de recogida, y se situó la operación en intervalos horarios menos molestos; así mismo, en aquellos vehículos en los que se detectó una excesiva emisión sonora, se comprometió a realizar las actuaciones técnicas necesarias con el fin de reducir el impacto sonoro. También se intensificó el énfasis en las acciones formativas de los conductores de los vehículos de recogida, con el fin de que la conducción de los vehículos y las operaciones de vaciado de los contenedores se realizaran con el mínimo ruido posible.

En la fecha de conclusión del presente informe de la Sindicatura, todavía están pendientes de recibirse los resultados de tres sonometrías ya realizadas..

La Síndica valora positivamente dicho cambio en la forma cómo los responsables municipales abordaban las quejas y las reclamaciones presentadas por los ciudadanos y ciudadanas a causa de los ruidos nocturnos provocados por la recogida de residuos. Sin embargo, y a pesar de reconocer las dificultades que presenta armonizar la protección del derecho al descanso con la mínima interferencia posible sobre el tráfico en la ciudad, consideramos que el Ayuntamiento tienen que seguir con los esfuerzos para objetivar el impacto sonoro de la recogida nocturna de los residuos domésticos mediante la realización de sonometrías en todos aquellos casos en los que sea necesario, y tiene que explorar y ensayar, siempre y cuando sea posible y en los lugares donde sea factible, la recogida en horario diurno o vespertino.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona entiende que, en estos momentos, en los que existe una reducción en las cantidades de residuos producidos y en el tráfico de vehículos, dicha opción es más viable que antes.

D. PARQUES Y NATURALEZA URBANA

En el presente ámbito, las quejas más frecuentes han sido las relativas al mantenimiento de parques y jardines, al arbolado de la ciudad y a los problemas de salubridad causados por los perros sin control por los parques y jardines de la ciudad. También se han recibido varias quejas referidas a la falta de mantenimiento en los parques, una especialmente sobre el Rec Comtal en Vallbona.

La mayoría de las quejas se han resuelto con asesoramiento porque la persona interesada no había formalizado la demanda al Ayuntamiento en primera instancia. De dichas quejas destacamos, sin embargo, las formalizadas por ciudadanos y ciudadanas que, a consecuencia de una experiencia no satisfactoria con el Ayuntamiento, han vuelto a recurrir a la Síndica para asegurarse que se resolvería su situación.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 388/2012 y 818/2012. Problemas en una vivienda por una plaga de insectos. Y falta de mantenimiento de una zona ajardinada.

La persona interesada pidió la intervención de esta Sindicatura para que se quitaran las ramas del platanero que llegaban hasta su balcón y el que en el año anterior habían originado una plaga de insectos, lo que le había obligado a tener las ventanas cerradas en pleno verano. El año anterior la Síndica había tenido que intervenir porque el Ayuntamiento había respondido a la ciudadana y le había indicado que no procedía la poda porque no era la época y porque la separación existente entre el ejemplar y la fachada era de unos 60 centímetros aproximadamente. Este año la Síndica ha orientado a la ciudadana con el fin de reclamar la intervención del Ayuntamiento, y este ha sido más sensible a la demanda de la persona interesada dado que esta no ha vuelto a reclamar la intervención de esta institución.

La Síndica ha recibido, también este año, una demanda de intervención para que el Ayuntamiento procediera a desbrozar y limpiar una zona ajardinada que dificulta el acceso de las personas a su domicilio. En el año anterior, esta institución había tenido que intervenir por el mismo problema ante la falta de respuesta satisfactoria del Distrito a la demanda de los vecinos y vecinas. Con el fin de evitar el perjuicio que representa para el vecindario el crecimiento sin control de los arbustos de la zona ajardinada ante sus domicilios, y para que no se repita cada año la misma queja de los vecinos y vecinas, la Síndica ha pedido al Distrito que incorpore el mantenimiento de la zona en la programación de limpieza y desbrozo de las zonas verdes.

Expediente n.º 752/2012. Problemas de salubridad ocasionados por las defecaciones de perros en un parque de interior de manzana.

La ciudadana se quejó de la presencia de perros sin control en el interior de manzana de la calle Provençals, y de los problemas de salubridad ocasionados por las defecaciones de estos. La persona interesada manifestó que no había obtenido respuesta de la Guardia Urbana a pesar de haber pedido su intervención ante las conductas incívicas de las personas propietarias de los perros.

VALORACIÓN

Desgraciadamente un año más la falta de salubridad en los parques provocada por las defecaciones de los perros que no son recogidas por sus dueños y dueñas ha sido motivo de queja. Ya hace 2 años que la Síndica indica en sus informes la necesidad de un mayor control de estos espacios por parte de la Guardia Urbana, con el fin de que se cumpla la normativa existente y también pide que se adopten las medidas necesarias para garantizar la salubridad y limpieza de dichos espacios.

En el año 2011 el Gobierno municipal aprobó el Plan de Mejora de los Servicios de Limpieza en Barcelona, en el que se indicaba que dicho Plan iría acompañado de acciones de refuerzo municipal, para incidir en el cumplimiento de las ordenanzas municipales relacionadas con la limpieza, entre las que se encontraban las relacionadas con las defecaciones de los perros no recogidas. Este año tenemos que insistir en la necesidad de articular dichas acciones de refuerzo municipal porque solamente acciones coordinadas desde diferentes áreas pueden incidir en la problemática.

La ciudadanía tiene derecho a disfrutar de parques sin problemas, y es obligación del consistorio velar por la salubridad de dichas zonas

La ciudadanía tiene derecho a disfrutar de unos parques sin problemas y el Ayuntamiento tiene que velar por la salubridad de unos espacios frecuentados en su mayoría por personas mayores y por niños y niñas para garantizar su seguridad. La Síndica reconoce las campañas de comunicación y sensibilización que ha llevado a cabo el Ayuntamiento para conseguir una ciudad más limpia, pero ante actuaciones incívicas se requiere la intervención de la Guardia Urbana, para hacer cumplir la normativa.

En los casos de suciedad provocada por los excrementos de los perros, la responsabilidad principal es de las personas que tienen los animales, y no se puede pedir al Ayuntamiento que incremente sin límite los recursos públicos destinados a la limpieza y a la policía para perseguir dichas infracciones. En una sociedad como la nuestra, los ciudadanos y ciudadanas tienen que compartir unos valores y tienen que mantener unas conductas que contribuyan a hacer agradable y salubre el espacio urbano y el hecho mismo de convivir en un entorno urbano. Desde este punto de vista, consideramos que la campañas de concienciación cívica serán más eficaces si se mantienen actuaciones sancionadoras limitadas pero ejemplares, centradas especialmente en los individuos infractores reincidentes.

Por otro lado, este año se quiere incidir en la necesidad de una Administración más proactiva para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía. Una buena Administración tiene que garantizar la relación armoniosa entre los espacios públicos y la ciudadanía, y una actuación más preventiva de los servicios municipales evitaría que las quejas se repitieran, lo que obliga a las personas interesadas a recordar el deber de la Administración de velar por los intereses de los ciudadanos y ciudadanas.

Una especial mención merece la conservación del Rec Comtal a su paso Vallbona, que ha sido objeto de queja de un vecino, pero la Sindicatura constató *in situ* que el mantenimiento era correcto a pesar de que puntualmente se realicen actos incívicos que deterioran el entorno.

Capítulo 2. CALLE Y CONVIVENCIA

2.1. TRANSPORTE PÚBLICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS

2.2. LIBERTAD CÍVICA Y SEGURIDAD CIUDADANA

2.3. ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD PERSONAL

En el presente capítulo se reúne el conjunto de quejas más relacionadas con la convivencia ciudadana en la vía pública y con los servicios municipales que tienen que facilitarla. El uso y disponibilidad del transporte público urbano, la circulación en vehículo a motor o en bicicleta, el buen uso de los espacios y del mobiliario urbano, o la libre accesibilidad al entorno urbano, son actos de la vida diaria de todo el mundo en la ciudad que están regulados por las leyes y ordenanzas, cuya buena aplicación genera bienestar y armonía social.

En cuanto a las materias de las que trata el capítulo sobre calle y convivencia, durante el año 2012 se han recibido 484 quejas.

2.1. TRANSPORTE Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS

- A. TRANSPORTE PÚBLICO Y MOVILIDAD URBANA
- B. CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS A MOTOR

El Estatuto de Autonomía de Cataluña garantiza al municipio de Barcelona, por respeto a su régimen especial de Carta, la competencia en materia de circulación y servicios de movilidad y la gestión del transporte municipal. Por otro lado, el Estatuto también dice que los poderes públicos tienen que promover políticas de transporte y de comunicación basadas en criterios de sostenibilidad, que fomente la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y que garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.

En especial, el Estatuto establece que se impulsen medidas destinadas al incremento de la seguridad vial y la disminución de los accidentes de tráfico, con una especial incidencia en la prevención, educación viaria y atención a las víctimas.

En la sección de transportes y circulación de vehículos, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 336 quejas.

A. TRANSPORTE PÚBLICO Y MOVILIDAD URBANA

Les quejas recibidas en el año 2012 relativas a la presente temática se concentran en dos grandes ámbitos: los transportes públicos colectivos y el servicio del Bicing.

En relación con el transporte público, cerca del 80 % de las quejas presentadas han sido vinculadas al cargo económico, definido como *percepción mínima*, que se exige a los ciudadanos y ciudadanas por hacer uso del transporte público sin título de transporte o la correspondiente validación o con un título no válido para las características del trayecto o de quien hace uso del servicio. La mayoría de las persona que han presentado una queja han puesto de manifiesto su disconformidad respecto de la actuación de Transportes Metropolitanos de Barcelona, de ahora en adelante TMB, responsable de la red de Ferrocarril Metropolitano y de Autobuses de Barcelona, por la exigencia del importe de la percepción mínima sin ser conscientes de haber generado una actuación de tipo defraudador, dado que, a pesar de haber existido una voluntad de validar el título de transporte, diferentes circunstancias, como problemas de funcionamiento de las máquinas; no poder presentar, en el momento de la intervención, determinada documentación; desconocimiento de aspectos concretos del uso del servicio o circunstancias interpretadas por el personal inspector de TMB como una intencionalidad de defraudar, como, por ejemplo, subir al autobús manteniendo una conversación telefónica y tardar un momento a validar mientras se buscaba la tarjeta multiviaje, habían generado la exigencia de la percepción mínima. La mayoría de las personas que se han dirigido a esta Sindicatura, previamente ya habían presentado alegaciones delante de TMB, en las que exponían los hechos y circunstancia, así como habían aportado diversa documentación, pero estas habían sido desestimadas.

Cerca del 80 % de las reclamaciones del transporte público colectivo han sido motivadas por ciudadanos y ciudadanas disconformes con la sanción que les había impuesto TMB

Desde esta Sindicatura se ha efectuado una tarea de información de la normativa de aplicación en dicha materia, a raíz de la atención y escucha de los ciudadanos y ciudadanas que se han dirigido a esta institución, dado que su desconocimiento, parcial o total, en ocasiones ha centrado el origen de las quejas, de las que aproximadamente un 70 % se han convertido en expedientes, que han comportado el estudio y supervisión del caso concreto. Además, muchas personas han manifestado que las actuaciones del personal de TMB les habían resultado poco clarificadoras de sus derechos y deberes como usuarios y usuarias de un transporte público colectivo. En este sentido, es preciso señalar que ha sido reiterada la queja por la falta de información verbal sobre la posibilidad de efectuar, en el mismo momento de la intervención, el pago del importe de la percepción, y reducir su importe, actualmente de 100 euros, en un 50 %.

Otras quejas han sido formuladas en relación con la gestión de los títulos de transporte, en esencia los trámites de gestión de la T-12.

En relación con la movilidad en bicicleta, si bien se ha reducido la presentación que quejas relativas a la indisciplina vial de los y las ciclistas, a pesar de ser una temática actual y presente en los medios de comunicación, se mantienen las relativas a desajustes del servicio del Bicing. Ahora bien, dentro de este apartado, hay que destacar las quejas que han sido presentadas en las que se exponía la disconformidad con el proyecto municipal de modificación e incremento de las tarifas del servicio del Bicing, que han sido agrupadas en un único expediente para ser tratadas, lo que ha generado una supervisión de oficio, cuyo resultado ha sido entregado al Ayuntamiento.

Los y las ciclistas se han quejado en su mayoría de la intención del Ayuntamiento de incrementar las tarifas del Bicing

Una menor incidencia han significado las quejas formuladas en relación con los aspectos de movilidad, mediante las cuales varios ciudadanos y ciudadanas han puesto en conocimiento de la Sindicatura presuntas situaciones de riesgo o sugerencias de mejora en relación con los servicios viales y las señalizaciones, que, en gran parte, han sido derivadas al organismo competente.

La Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, aprobada por este Ayuntamiento en el mes de diciembre de 2010, reconoce, en su artículo 32, que todas las personas tienen derecho a un sistema de movilidad, pública y privada, y a un transporte público de calidad accesible, que permita llegar a los diferentes puntos del territorio, que tiene que favorecer el desplazamiento en medios poco contaminantes. La propia Carta Municipal de Barcelona reconoce que es competencia propia del Ayuntamiento de Barcelona la ordenación del tráfico de personas y vehículos. También dispone que la coordinación del servicio de transportes urbanos corresponde al Consorcio de Autoridad del Transporte Metropolitano, órgano que articula la coordinación entre las administraciones públicas titulares de los servicios, que está integrado, entre otros, por el propio Ayuntamiento de Barcelona.

La regulación normativa del transporte público, en relación con la contribución económica que tienen que efectuar las personas usuarias, y las medidas en cuanto a ello, circunstancia que ha sido el eje central de la intervención de esta Sindicatura en este ejercicio 2012, se encuentra recogida, fundamentalmente, en la Ley 7/2004, de 16 de julio, de Medidas Fiscales y Administrativas, modificada por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre. El artículo 52 determina que una persona realiza un uso indebido del servicio público de transporte urbano, entre otros supuestos, cuando viaja sin billete, con un título de transporte no validado o no válido para las características del trayecto o de la persona usuaria. Dicha circunstancia genera que el personal de la empresa operadora requiera a la persona usuaria el abono de la percepción mínima correspondiente, con la bonificación del 50 % en caso de pago inmediato. Si no se efectúa dicho pago en el mismo momento, el personal inspector de TMB tiene que requerir la identificación de la persona afectada, que dispone de un plazo de 30 días para hacerlo efectivo, ya sin la bonificación. Si transcurrido dicho plazo no se ha efectuado el pago, la autoridad competente inicia el correspondiente procedimiento sancionador.

La Resolución del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya TES/3013/2011, de 21 de diciembre, de actualización de la cuantía de la percepción mínima, dispone que el transporte público es un servicio fundamental para garantizar el derecho a la movilidad de los ciudadanos y ciudadanas, y que las personas usuarias tienen que participar en el sostenimiento económico de este mediante el pago de un billete. Con la finalidad de luchar contra las conductas fraudulentas, la Ley 7/2004 estableció ciertas medidas, entre las que se encontraba el pago de una percepción mínima de 50 euros y, con el objetivo de reforzar su carácter disuasivo, determinó la actualización de dicho importe a 100 euros con efectos desde el día 1 de febrero de 2012.

Los reglamentos de los viajeros, tanto del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona como de los servicios de transporte público de superficie en el ámbito de la Entidad Metropolitana del Transporte, recogen las disposiciones relativas a la exigencia de la percepción mínima. Es preciso tener en cuenta que a las personas usuarias beneficiarias del sistema de tarificación social del transporte, como es el caso de la Tarjeta Rosa, les será aplicable la Ordenanza Metropolitana Reguladora del Sistema aprobada por el Consejo Metropolitano el 28 de abril de 1994, en la que se dispone que dicho título de transporte se deberá llevar siempre que se viaje y que deberá presentarse junto con un documento original acreditativo de identidad, o fotocopia autenticada, si se produce una inspección. En el caso de corresponder a la tarifa reducida, esta tendrá asociado, como título de transporte, la tarjeta multiviaje a precio reducido (T-4).

Por otro lado, en materia de circulación y en el ámbito de la ciudad, hay que tener en cuenta la Ordenanza de circulación de peatones y vehículos de Barcelona. El artículo 14 de dicha norma establece los preceptos específicos en relación con las bicicletas. Además, las bicicletas del servicio Bicing tienen que cumplir las condiciones contractuales de uso del propio servicio.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 789/2012. No presentación del título de transporte en el momento de la intervención.

La persona interesada manifestó su desacuerdo con el cargo económico que se le había exigido porque, presuntamente, viajaba en metro sin título de transporte. En el momento de la intervención la promotora de la queja no encontró dentro de su bolso la T-mes con la que había procedido a la validación del billete cuando había accedido a la red del ferrocarril metropolitano y ello la puso muy nerviosa. Momentos después de la intervención encontró su título de transporte pero ya no lo pudo presentar al agente, ni por horario (eran las 20:30 horas) no pudo dirigirse a ninguno de los puntos de atención de TMB, a donde acudió personalmente el martes siguiente, porque el lunes era festivo, para presentar las correspondientes alegaciones y la T-mes validada, a los efectos de pedir que se le retirara la percepción mínima exigida. Las alegaciones presentadas fueron desestimadas, dado que en el momento de la intervención no había presentado ningún título correctamente validado, a pesar de que desde TMB se reconocía en su escrito el posible error humano difícil de dirimir de una actuación puramente fraudulenta. En este caso, la promotora de la queja manifestaba su indignación por el hecho de que no se hubieran tenido en cuenta ni los hechos ni las circunstancias expuestas, dado que su identidad había quedado acreditada con la presentación del DNI al interventor, dado que la T-mes es un título unipersonal que hay que vincular al DNI de la persona titular –que en este caso es usuaria desde hace años–, y que se paga de forma anticipada, sin limitación de viajes.

La Síndica estimó en parte la queja presentada. Valoró que la actuación del interventor había sido ajustada al cumplimiento de la normativa vigente, pero la respuesta de TMB a las alegaciones presentadas, que obtuvo la persona interesada, no estaba suficientemente fundamentada y no se había garantizado suficientemente su derecho a la presunción de inocencia, derecho que tiene

que regir la actuación de los servicios públicos, así como la verificación de los hechos. Sin embargo, desde esta institución se valoró positivamente la decisión finalmente adoptada de archivar el expediente y realizar la devolución del importe de la percepción mínima que había sido abonada.

Expediente n.º 733/2012. Exigencia de la percepción mínima por falta de presentación de la documentación acreditativa.

La interesada mostró su desacuerdo hacia las actuaciones de TMB en relación con la exigencia de la percepción mínima por parte de un interventor y el proceso seguido posteriormente. Cuando viajaba en autobús, a requerimiento de un interventor de TMB presentó su T-4 validada, acompañada del DNI, pero no llevaba la documentación que acreditara su condición de pensionista (Tarjeta Rosa). Según manifestó la promotora de la queja, el interventor no le informó verbalmente de que podía hacer efectivo, en el momento de la intervención, el importe de la percepción mínima y disfrutar de una bonificación del 50 %. Así mismo, el agente le indicó que se dirigiera a un punto de atención de TMB para acreditar su condición de titular de la Tarjeta Rosa. Siguiendo las indicaciones, procedió a la presentación de alegaciones en un punto de atención de TMB, pero estas fueron desestimadas, dado que, de acuerdo con la normativa vigente, el uso de la T-4 (tarjeta multivaje de precio reducido) requiere, además de su validación, ir acompañada del original de la tarjeta de pensionista y del documento oficial acreditativo de la identidad, y todo forma en conjunto el título de viaje. La interesada asumió el pago de la percepción mínima, ya sin posibilidad de la reducción del 50 % del importe, que no le había sido ofrecida, para evitar la incoación de un expediente sancionador y el aumento de hasta 600 euros la cantidad reclamada. La promotora de la queja manifestó su decepción con el funcionamiento del servicio y la atención recibida dado que la exigencia de la percepción mínima en su caso, después de haber validado el billete y consecuencia de un error circunstancial, a los efectos prácticos tenía el mismo tratamiento y consecuencias que si deliberadamente hubiera realizado un uso fraudulento del transporte público. No entendía que no pudiera verificarse de ninguna forma su condición de titular de la Tarjeta Rosa, ni realizarse ninguna comprobación previa o posterior a la exigencia de la percepción mínima, después de haberse identificado con su DNI, en el momento de la intervención.

Esta Sindicatura, si bien consideró que la actuación de TMB, en esencia, y por lo que se refiere a la imposición de la percepción mínima, se ajustaba a la estricta aplicación de la normativa vigente, que fue explicada a la persona interesada, estimó en parte la queja, dado que la información confusa y contradictoria recibida le causó confusión e indefensión y, en consecuencia, el abono del importe de la percepción exigida, después de la desestimación de las alegaciones, sin poder acogerse a ninguna bonificación.

VALORACIÓN

a) Sobre el transporte público colectivo

En relación con el ejercicio anterior, esta Sindicatura, este año, ha recibido más del doble de quejas de ciudadanos y ciudadanas a los que se les había exigido el cobro de la percepción mínima. Dicha circunstancia coincide con la actualización de la percepción mínima, que ha incrementado su importe de 50 a 100 euros. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la determinación del importe de la percepción mínima deriva de una normativo de tipo autonómico y, en consecuencia, estaría fuera del ámbito de supervisión de esta Sindicatura, a pesar de que no deja de ser objeto de comentario y atención porque su aplicación sí se realiza desde los servicios municipales.

En su mayoría, lo que ha incentivado a los ciudadanos y ciudadanas a dirigirse a esta Sindicatura ha sido el sentimiento de agravio que la exigencia de la percepción, sin ser conscientes de haber realizado una actuación fraudulenta, les ha comportado, y sin tener en cuenta las circunstancias personales expuestas. Es preciso decir que en

muchos casos las alegaciones que habían presentado, siguiendo las indicaciones del propio personal de TMB, en las que explicaban los hechos y en las que aportaban la documentación relacionada con el caso, habían sido desestimadas en aplicación de la normativa vigente.

Dichas circunstancias han comportado que, más allá de la duda razonable que algunos hechos puedan originar, se haya procedido, desde esta Sindicatura, a la admisión de las quejas presentadas para estudiarlas. En muchas ocasiones se ha constatado que la actuación de TMB ha sido ajustada al cumplimiento de la normativa vigente, por lo que las quejas han sido desestimadas o estimadas parcialmente.

Es el caso del expediente 789/2012, al que hay que añadir que las gestiones efectuadas han permitido constatar que la posterior comprobación de la correcta validación de ciertos títulos de viajes unipersonales, como es el caso de la T-mes, presenta problemas porque la banda magnética solamente conserva el último viaje realizado, por lo que, una utilización de la T-mes después de la intervención, ni que sea para desplazarse a un punto de atención de TMB, no permite contrastar la correcta validación del billete, a lo que hay que añadir la falta de registro escrito en el propio título. Mediante la intervención de esta Sindicatura, y atendiendo a las circunstancias expuestas y la acreditación mediante comprobantes bancarios de la compra habitual por parte de la interesada de dicho determinado título de transporte, se procedió a la revisión del expediente y la estimación de las alegaciones, así como a la devolución del importe de la percepción mínima.

Ahora bien, la reiterada presentación de quejas con elementos coincidentes ha motivado elementos de reflexión y recomendaciones que, más allá del caso concreto, en ocasiones derivan de la propia normativa de aplicación.

En este sentido, hay que señalar que destacan las quejas (ver el expediente n.º 733/2012) presentadas por ciudadanos y ciudadanas, titulares de la Tarjeta Rosa, como es el caso del ejemplo ilustrativo, a los que se les ha exigido la percepción mínima por el hecho de que, después de haber validado el billete, en el momento de una intervención, no han podido presentar parte de la documentación que tiene que acompañar al título de viaje, en general el carnet acreditativo del uso de un título de transporte con tarifa social. Es preciso indicar que la aplicación de la normativa vigente define dicha situación como susceptible de exigencia de la percepción mínima, por considerar que se viaja sin un título de transporte válido, a pesar de que la validación del billete no se habría producido, en sentido estricto, una perjuicio económico a la empresa operadora. La actual normativa no prevé la acreditación del cumplimiento de las condiciones de uso del título de transporte en momentos posteriores. En consecuencia, a los efectos prácticos y vinculados a la exigencia de la percepción mínima, no existe diferenciación entre las situaciones puramente fraudulentas (no haber validado el billete o ser utilizada de forma indebida la T-4 por personas no titulares) de aquellas que de forma fortuita hayan cometido el error de viajar sin el conjunto de la documentación acreditativa que constituye el título de transporte.

La posición de TMB en este caso, como en otros que se han presentado con similares características, es la desestimación de las alegaciones formuladas atendiendo a las condiciones de uso de la Tarjeta Rosa, en especial de tarifa reducida, que determina la Ordenanza Metropolitana Reguladora del Sistema de Tarificación Social del Transporte. En relación con la falta de ofrecimiento del pago bonificado al 50 % del importe de la

percepción mínima, desde TMB se expone reiteradamente, en este caso y otros similares, que el personal que interviene en la inspección de título conoce el protocolo establecido, que incluye informar, verbalmente y por escrito, sobre la posibilidad de abonar la percepción mínima en el momento de la intervención y disfrutar de una bonificación del 50 % del precio establecido, y manifiesta cumplirlo. En cuanto a las gestiones realizadas para conseguir la retirada de la percepción, desde TMB se ofrecen mecanismos de queja o reclamación. Así mismo, en relación con la posibilidad de que desde TMB se pueda verificar la titularidad de la documentación acreditativa (Tarjeta Rosa o carnet de pensionista) por otros medios, TMB informa de que por motivos legales (Ley Orgánica de Protección de Datos) no puede disponer de las bases de datos de los titulares de dichos carnets.

Desde TMB se ha informado a esta Sindicatura de que, en circunstancias muy determinadas, se aplican criterios de excepcionalidad, pero actualmente no se prevé que se puedan considerar situaciones como la expuesta u otras situaciones recogidas en diferentes expedientes gestionados desde esta Sindicatura, como por ejemplo tener en cuenta factores de reincidencia, efectuar una advertencia previa, entre otras.

También se han detectado diferentes problemas relacionados con el registro de la validación del billete, tanto por lo que se refiere a la lectura de la banda magnética, como es el caso del ejemplo ilustrativo, como por lo que se refiere a problemas de funcionamiento de las propias máquinas validadoras.

Algunas de las quejas contra TMB han sido por falta de información verbal de poder pagar las sanciones con un 50 % de bonificación

Ha sido significativo el número de quejas relativas a la falta de información verbal por parte del personal inspector sobre la posibilidad de efectuar el pago de la percepción mínima en el mismo momento de la intervención, y poder disfrutar así de una bonificación del 50 %, a pesar de ser varios los motivos que habían conducido a la exigencia de la percepción. La información facilitada desde TMB en relación con el cumplimiento de los protocolos por parte del personal de TMB diverge de las informaciones manifestadas por parte de las personas que se han dirigido a esta Sindicatura. Es preciso añadir que, de la revisión de la documentación que han presentado las personas promotoras de las quejas, se ha detectado que el impreso que se entrega a todo el mundo a quien se le exige el pago de la percepción mínima, y donde consta la posible bonificación del 50 % por pago inmediato, genera errores de comprensión y lectura, dado que tiene un formato muy pequeño y de difícil lectura.

También, en muchas ocasiones, las personas que han presentado una queja han verbalizado que, siguiendo las indicaciones del propio personal inspector, se han dirigido a los puntos de atención de TMB para acreditar y aportar la documentación que no habían podido presentar en el momento de la intervención, con la expectativa de que serían admitidas sus alegaciones, pero no ha sido así. A pesar de que las hojas de alegaciones que TMB facilita prevén que se pueda solicitar la aplicación de la bonificación por no haber tenido conocimiento de ello, ante la expectativa de retirada de la percepción impuesta, las personas usuarias no señalan dicha posibilidad en el impreso y no lo solicitan hasta que las alegaciones ya han sido desestimadas y/o tienen conocimiento de ello, pero desde TMB ya no lo admiten, porque, además, son

necesarias circunstancias probadas. Ello, junto con la desinformación de los usuarios y usuarias de la posibilidad de pago bonificado en el mismo momento, incrementa la disconformidad con el conjunto de las actuaciones interventoras y las posteriores gestiones. Estos dos aspectos ya habían sido motivo de reflexión y del pronunciamiento de recomendaciones desde esta Sindicatura en el año 2011 en el sentido de mejora de la información facilitada a los ciudadanos y ciudadanas.

Es preciso hacer constar que desde TMB se ha realizado una campaña informativa sobre las condiciones de uso del transporte en la que se han utilizado las pantallas de televisión instaladas en los medios de transporte, pero es necesario que dicha actuación tenga continuidad, y que se incida en aquellos aspectos que más problemáticas comportan, que, de acuerdo con las quejas recibidas en esta Sindicatura, serían la bonificación del pago en el momento de la intervención, las condiciones de uso de los títulos de transporte de tarificación social, el tiempo máximo de estancia en las instalaciones del metro, el no poder separarse de la persona que ha validado el título de transporte hasta la finalización del viaje y/o que la salida del ferrocarril metropolitano se efectúe conjuntamente. Hay que añadir que desde la Oficina de la Gestión del Fraude han informado que se ha trabajado para la mejora de los escritos de respuesta de las alegaciones y se ha mantenido una dinámica de colaboración con esta Sindicatura para el tratamiento de las problemáticas detectadas. Así mismo, la gestión del pago en el momento de la intervención, que mayoritariamente TMB pide que se realice en efectivo, ha comportado dificultades a algunos ciudadanos y ciudadanas. Se conoce que solamente algunos de los equipos de intervención en el ferrocarril cuentan con máquinas que permiten el cobro con tarjetas bancarias.

Así mismo, se ha detectado que, en el caso de que la persona afectada decida efectuar el abono de la percepción en el momento de la intervención y posteriormente presentar las correspondientes alegaciones, el comprobante que se le entrega no dispone de los datos de identificación personales, dado que el personal inspector solamente pide la acreditación de la persona en el caso de que no efectúe el pago, circunstancia que, a pesar de que no ha sido objeto de queja, podría dar lugar a problemas por la inadmisión de las alegaciones y no permite, en un momento dado, aplicar criterios relativos a la reincidencia.

La Síndica ha advertido a TMB que es preciso mejorar la información que se da a las personas usuarias y actuar con rigor y respeto

No hay que olvidar que la exigencia de una percepción mínima, si no se realiza el pago, como define la Ley 7/2004 (modificada por la Ley 26/2009), genera, por parte de la autoridad competente, la incoación de un expediente sancionador de hasta 600 euros de importe basándose en unos hechos concretos y determinados que no pueden fundamentarse en indicios o suposiciones, como algunos casos que han sido tratados desde esta oficina, en que el personal inspector ha interpretado la intencionalidad fraudulenta de algunas persona. Esta misma Ley estableció la percepción mínima, entre otras medidas, como medio de lucha contra las conductas fraudulentas y, en el mismo sentido, se actualizó su importe en el año 2012.

Desde esta Sindicatura, si bien se considera que es preciso trabajar para evitar el uso fraudulento del transporte público, lo que genera agravios comparativos al resto de la

ciudadanía que cumple con sus deberes de contribuir al gasto público, y siendo consciente de la gran cantidad de expedientes que desde TMB se gestionan, se considera que es preciso velar por la mejora de las actuaciones interventoras, dentro del marco de actuación de una buena Administración, con rigor y respeto, lo que no debe impedir que se tengan en cuenta las circunstancias que merecen una atención especial.

Por lo tanto, a raíz de las consideraciones anteriores, la Síndica advirtió a TMB de la necesidad de mejorar la información facilitada a las personas usuarias de los transportes públicos sobre:

- Las condiciones de uso de los servicios mediante pantallas, paneles y hojas informativas que incidan en aquellas circunstancias que generen desajustes.
- La intervención, la percepción mínima y el proceso sancionador, que puede alcanzar sanciones de hasta 600 euros de importe.

También le pidió que se clarificaran los hechos y deberes de las personas usuarias, en especial:

- Hacer más clara y comprensible la información relativa al pago en el momento y bonificado contenida en el boletín escrito que se entrega con motivo de la imposición de la percepción mínima.
- Estudiar la posibilidad de algún mecanismo que ratifique el acuse de la información, como por ejemplo mediante una copia firmada del recibo que se entrega al ciudadano o ciudadana para disipar posibles dudas.
- Velar por que los interventores fundamenten las actuaciones en hechos constatables y comprobables. Recomendar que los EPI (equipos portátiles de intervención) reflejen la hora de inicio y finalización de las actuaciones interventoras para disipar dudas.
- Establecer mecanismos que permitan verificar en el momento el funcionamiento de la máquina validadora, si la circunstancia es alegada por el interesado o interesada, dado que es difícil realizar la constatación de los hechos posteriormente. Mejorar los mecanismos y el sistema de registro de las validaciones de los títulos de transporte para evitar dudas en la acreditación del uso correcto del título de transporte. En este sentido:
 - Revisar la tinta de las máquinas validadoras dado que la falta de constancia escrita, en el caso de problemas de lectura de la banda magnética, puede generar indefensión a las personas usuarias.
 - Revisar y mejorar el registro de las validaciones de las bandas magnéticas, sobre todo en los casos en los que no se conservan las anteriores validaciones efectuadas.
- Diversificar las opciones de pago (ingreso o tarjeta bancaria) porque muchas personas no llevan habitualmente 50 euros en efectivo para acogerse al pago bonificado.
- Recomendar, en la línea de mejora de los escritos de respuesta a los ciudadanos y ciudadanas, que se motiven las resoluciones de las alegaciones y que, en el caso de que las circunstancias expuestas presenten dudas razonables, se requiera la complementación de datos en aplicación del principio jurídico de presunción de inocencia.
- Estudiar la posibilidad de que la introducción de una fotografía, en el caso de la Tarjeta Rosa, pudiera ayudar a disipar dudas sobre la identificación de la

- persona titular, en el caso de que no aporte el resto de la documentación identificativa.
- Recomendar que, desde el Ayuntamiento, se inste a las administraciones competentes a revisar la normativa de aplicación, a los efectos de la introducción de breve plazo de tiempo para:
 - Facilitar el pago de la percepción mínima con reducción del 50 %, de forma que permita, por ejemplo, efectuar un fraccionamiento de la deuda en casos concretos y establecidos.
 - Acreditar el cumplimiento de las condiciones de uso del título de transporte a las personas titulares de los títulos de tarificación social y a las de los títulos multiviaje, vinculados al DNI, en el caso de no poder mostrar el documento identificativo por alguna circunstancia, dado que han efectuado un pago anticipado que descarta la intención fraudulenta.
 - Estudiar la introducción por normativa de las circunstancias atenuantes o eximentes, el factor de reincidencia o la posibilidad de efectuar advertencias previas (por ejemplo, en el caso de menores de edad).

b) El Bicing

Dentro del apartado destinado al transporte público y la circulación de vehículos, hay que destacar las quejas que el servicio Bicing ha generado. Más allá de las vinculadas al funcionamiento del servicio, que se mantienen en cifras similares a las correspondientes al anterior ejercicio, esta Sindicatura, durante el mes de octubre, recibió 113 quejas y peticiones de ciudadanos y ciudadanas y colectivos en las que exponían su disconformidad con el proyecto de la empresa municipal Barcelona de Servicios Municipales, S.A. (de ahora en adelante B:SM) de aumentar la tarifa plana del servicio Bicing en un 116 %, para el año 2013, que pasaba a tener un precio de 97,50 euros anuales por el derecho a utilizar el servicio de forma ilimitada, al mismo tiempo que establecía un pago anual básico de 50 viajes de 42 euros de importe ampliables por paquetes de viajes. Es preciso comentar que posteriormente el equipo de Gobierno decidió suspender su aplicación y proceder a su revisión, pero las quejas siguieron llegando.

Les quejas recibidas hasta el 31 de diciembre de 2012 en esta Sindicatura fueron acumuladas en un único expediente que motivó una actuación de oficio, y su resultado ya se ha entregado al Ayuntamiento.

El servicio del Bicing dispone de unas 118.000 personas abonadas, que, durante el año pasado, realizaron más de 16 millones de viajes

Gran parte de las quejas presentadas reflejan únicamente su disconformidad hacia el proyecto de subida de tarifas. Otras, en cambio, aportaban argumentaciones de fondo, como la afectación en el funcionamiento del servicio, su financiación, el coste para la unidad familiar, las posibles contraprestaciones o mejoras, la petición de revisión de la duración de 30 minutos y su penalización en términos económicos. Hay que añadir que se presentaron algunos escritos disconformes con la protesta del incremento de precios porque a las personas que los firmaban les parecía que el verdadero agravio

era hacia los usuarios del transporte público colectivo, dado que su coste es superior y la subvención municipal, por viaje, menor.

El análisis de la situación actual requirió un seguimiento del origen y evolución del Servicio de Transporte Individualizado de Bicicletas, del que se han derivado una serie de consideraciones y conclusiones que se sintetizan a continuación:

- El Bicing nació de un acuerdo de la Comisión de Gobierno de 5 de julio de 2005 mediante el cual se encargó a B:SM la puesta en marcha del proyecto de creación de una red de bicicletas de alquiler para el uso ciudadano, en el marco de los proyectos de movilidad sostenible para la ciudad de Barcelona. En agosto del mismo año se procedió a licitar el contrato de gestión, que fue adjudicado a la sociedad Clear Channel España, por un contrato, de fecha 16 de enero de 2007, de 10 años de duración.
- El servicio entró en funcionamiento el 22 de marzo de 2007 en un ámbito territorial reducido, con 200 bicicletas en servicio y con un precio promocional de 6 euros anuales. En el año 2007 se extendió la cobertura territorial y posteriormente se han realizado diferentes ampliaciones hasta alcanzar las 6.000 bicicletas y las 421 estaciones actuales. El servicio cuenta con unas 118.000 personas abonadas y se prevé que en el año 2012 se hayan realizado más de 16 millones de viajes o usos.
- El contrato que rige la prestación del servicio determina una parte de costes fijos y otra de variable en función de los usos y de la franja de utilización de determinados servicios vinculados, como es la atención a la persona usuaria. Las previsiones efectuadas desde B:SM hacen prever que, si se mantiene la evolución de usos de los dos últimos años, se alcanzará un nivel de usos de 18 millones, lo que comportaría el colapso y el incremento de los costes de prestación del servicio, el cual mayoritariamente es financiado con fondos públicos.
- Los 17 millones (más IVA) de costes previstos para el 2012 ha sido cubiertos en un 72 % por la Administración —en una aportación porcentual muy superior a la efectuada en el caso del transporte público colectivo—, y el resto, por las cuotas de abono.
- La propuesta de tarifas presentada, actualmente pendiente de revisión, introducía un sistema tarifario con modalidades, en función del uso que se hiciera del servicio. Es preciso decir que el vigente contrato ya consideraba la existencia de tres tipos diferentes de tarifas, de las que solamente había sido aplicada hasta el momento la plan, es decir, la correspondiente a un uso ilimitado.
- Los principios que determinan la actuación de la Administración hacia el gasto público tienen que corresponderse con una asignación equitativa de los recursos públicos. Desde el Estatuto se reconoce el derecho al medio ambiente y la salud y que corresponde a los poderes públicos promover políticas de transporte y comunicación basadas en criterios de sostenibilidad, y al mismo tiempo este derecho está reconocido en la Carta Municipal y en la Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos.
- El Bicing, además de ser un servicio de éxito, por los más de 110.000 usuarios y usuarias que tiene a finales de 2012, es un servicio de transporte personal que reúne muchos factores deseables y que, por ello, tiene un valor añadido

que merece y justifica una amplia compensación pública, si bien tiene en su contra el no ser accesible para la totalidad de la ciudadanía.

- El vigente contrato pone de manifiesto la inconcreción del régimen jurídico del servicio, en su consideración como transporte público urbano.
- El servicio Bicing tiene un impacto positivo en el buen orden del espacio y el paisaje urbano dado que las estaciones y terminales del servicio existentes responden al equivalente de ubicar en la ciudad –grosso modo– unas 25.000 bicicletas particulares que cubrieran los 50.000 usos diarios de las bicicletas públicas.
- Hay que reconocer el coste importante que tiene para la Hacienda Municipal, y el diferente tratamiento que recibe respecto de los dos grandes medios colectivos (ferrocarril metropolitano y autobús urbano).
- Se producen frecuentes disfunciones en la disponibilidad de bicicletas y anclajes en zonas y horas concretas, lo que reduce en buena medida la calidad deseable.
- El servicio Bicing ya fue objeto de estudio desde esta Sindicatura en el año 2011 cuando se presentó el informe *La bicicleta a Barcelona*, en el que se recogía un análisis global de la incidencia que la implantación de la bicicleta como medio de transporte había representado en el conjunto de la ciudad, y se reconocía que el espectacular crecimiento que había significado el uso de dicho vehículo había sido generado básicamente por la creación del Bicing. El uso de la bicicleta ya no se entendía únicamente como una forma de practicar deporte o de ocio sino como una alternativa más de desplazamiento por la ciudad. Ahora bien, se puso de manifiesto que su implantación se había efectuado de forma precipitada, con una falta de infraestructuras adecuadas, así como la incidencia que había representado en el momento de buscar el espacio de circulación, lo que representaba, muy a menudo, problemas de convivencia con las personas que van a pie. También se incidía en que, más allá de las ventajas que la implantación del servicio significaban para la ciudad, existía un importante beneficio económico para sus usuarios y usuarias.
- La introducción del servicio Bicing ha representado una nueva alternativa de transporte, con características muy diferenciadas de los transportes colectivos sujetos a horarios y frecuencias de paso, también regidos por criterios de viabilidad económica, pero se incentiva su uso mediante títulos que bonifican su utilización.
- El Bicing ofrece una serie de ventajas, a veces poco reconocidas, como pueden ser:
 - la libertad de uso discrecional por el hecho de que no está limitado a unas franjas horarias, ni frecuencias de paso;
 - la cobertura de la persona usuaria con un seguro por daños propios y a terceros;
 - la posibilidad de la intermodalidad con otros medios de transporte como el metro, el bus o los FGC (pero todavía no dispone de una tarifa integrada);
 - un ahorro de vehículos y de plazas de aparcamiento; existe una rotación de bicicletas;
 - la posibilidad de que en un trayecto de ida y vuelta solamente se realice que sea más cómodo para el usuario o usuaria, dado que el servicio Bicing dispone de una red de furgonetas que redistribuyen las bicicletas y que devuelven las bicicletas a las estaciones de las zonas altas de la

ciudad, a pesar de que la insuficiencia operativa de dicho soporte de redistribución y el alto coste de reforzarlo aconseja analizar otras medidas de mejora, como sería la cooperación del mismo usuario o usuaria en la subida;

- la liberación de las personas abonadas de tener que hacerse cargo de las averías y el mantenimiento; resuelve el problema del aparcamiento en la calle y de los posibles daños y robos de las bicicletas;
- el ahorro de problemas y costes para guardar la bicicleta particular, como el disponer de un espacio y los posibles conflictos con las comunidades de vecinos y vecinas por su tránsito por las zonas comunitarias de los edificios o el coste de pago del aparcamiento en un parking (alrededor de 15 euros/mes o 1,20 euros/día u hora).

Se trata de ventajas evidentes que hay que tener presentes en el momento de valorar el precio equitativo que hay que pagar para el servicio Bicing.

- Después de 5 años de implantación, el Bicing es un servicio integrado en la ciudad que disfruta del favor de más de 100.000 ciudadanos y ciudadanas, a pesar de que sea preciso trabajar en la superación de la calidad del servicio, y la mejora de la eficiencia económica, de forma que tenga en cuenta el control del gasto de los costes extras y la ponderación de las tarifas en relación con la utilidad personal y social del servicio, y con la necesidad de avanzar en la consolidación del transporte ecológico.
- Existen determinadas ventajas y disfunciones que comportan que un servicio de las características del Bicing no pueda ser evaluado únicamente ni en cifras ni tampoco desde el punto de vista de sus usuarios y usuarias actuales o potenciales.
- El transporte público urbano tiene unas características inherentes a su propia definición, que siempre implicarán, por parte de la Administración competente, la asunción de un porcentaje del coste de su servicio; ahora bien, del contenido del contrato no se desprende que el Bicing tenga la consideración de transporte público a los efectos del régimen tarifario.
- En relación con los costes, hay que poner sobre la mesa que en estos momentos la aportación que se efectúa desde la Administración sobre el coste por billete del transporte urbano colectivo es aproximadamente del 50 % de su importe, mientras que en el caso del Bicing el coste para el Ayuntamiento está sobre el 73 % del total. Es decir, se favorece más el ir en bicicleta que utilizar el autobús o el metro; pero la decisión última de la aportación entre la gratuidad y el precio del coste total corresponde a los cargos políticos.
- El coste de la implantación del Bicing resultó muy atractivo para conseguir el efecto de uso del servicio, pero este punto de partida no tiene que ser la referencia para valorar el incremento más allá de un periodo promocional y, habiéndose consolidado su uso, se podía haber aproximado la aportación de la Administración a que se efectúa para los transportes públicos colectivos, sin perjuicio de mantener un diferencial por el valor añadido que aporta en términos de ecología y tranquilidad.
- De los datos facilitados sobre el uso del servicio no se deduce claramente que el actual promedio de usos cause un desproporcionado incremento de costes. Desde B:SM se prevé que en el año 2012 se alcanzarán los 16.178.349 usos y el 2013 se pueden llegar a alcanzar un promedio de 8,2 usos diarios, lo que previsiblemente comportaría ampliar las instalaciones.

El precio inicial del Bicing resultó muy atractivo como efecto llamada, pero no tiene que ser la referencia para valorar futuros incrementos

Dichas consideraciones generales implican que desde la Sindicatura se valore que se tenga que dejar bajo la responsabilidad del Gobierno municipal el ajuste que beneficie equitativamente a todas las personas usuarias del transporte urbano y al mismo tiempo que valore el interés de la comunidad de incentivar más un medio de transporte u otro, sin descuidar las obligaciones normativas relativas a movilidad, tranquilidad y medio ambiente. Ahora bien, existen unas disfunciones claras a las que, en cualquier caso, hay que hacer frente con motivo de una posible revisión de tarifas, como son:

a) Los trayectos de más de 30 minutos de duración, en los que dispara el coste para la persona usuaria sin proporción ni razón, dado que el minuto 31 de uso continuado está penalizado con 0,7 euros y genera que alguien que habitualmente o de forma intensiva realice trayectos de más de 30 minutos tenga que pagar más que el coste real del servicio. Ello puede provocar que por intentar ahorrarse dicho coste incurra en infracciones de circulación, o se abstenga de viajar en subidas debido a la mayor duración del trayecto.

Si bien el Bicing nació con vocación de transporte complementario del colectivo, hoy en día sea que, dado que es una alternativa al colectivo, se podría igualar a la duración del trayecto básico, que es de 1 hora 15 minutos en el transporte colectivo.

b) El coste de realizar la subida de las bicicletas a las zonas de cota alta de la ciudad en gran parte corre a cargo exclusivo del Ayuntamiento porque hay que realizarlo con las furgonetas de reposición y no con el viaje de ida-vuelta de la propia persona usuaria. Por lo tanto, sería deseable incentivar los viajes ascendentes con un *bonus* de abono idóneo que quizás podría ser descontado en el ejercicio siguiente.

c) La política aplicada de abonos personales implica que las familias no puedan compartir lícitamente una misma tarjeta de abono, a pesar de realizar un uso mínimo (recordemos que la mitad de las personas usuarias del Bicing realizan menos de 50 viajes el año), por lo que el disponer por ejemplo de 4 abonos de 50 viajes les puede suponer 168 euros; este coste es muy parecido al de 5 tarjetas T-10 para realizar los 200 viajes. Por lo tanto, el interés general por el uso de la bicicleta no tiene incentivo en el ámbito familiar, e incluso no se ofrece a los y las adolescentes menores de 16 años.

Como consecuencia de dichos pronunciamientos de la Síndica, las recomendaciones de dicha actuación de oficio se exponen en el título III del presente informe anual.

B. CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS A MOTOR

La circulación y el estacionamiento de vehículos a motor y su ordenación y disciplina en el espacio público son unas de las expresiones más paradigmáticas de la complejidad de la gestión de los diferentes intereses en el actual modelo social.

A menudo se olvida que, en dicho ámbito, también se encuentran presentes las personas que van a pie y que, a pesar de la parte más débil del sistema, también están sometidas a las reglas de circulación y disciplina. El poder público, y de forma muy especializada y próxima el poder municipal, es el responsable de distribuir el uso del espacio público, siempre escaso, entre los diferentes usuarios y usuarias y de establecer y hacer respetar las reglas de funcionamiento. El objetivo es conciliar los diferentes intereses y derechos presentes en la vía pública de la forma más equitativa y eficaz, repartiendo los espacios, asegurando el derecho a la libre circulación, a unas condiciones de vida individual y colectiva digna y adoptando medidas de seguridad en la circulación para prevenir y evitar accidentes.

Para obtener buenos resultados en la ordenación de la circulación en el espacio público, es necesario contar esencialmente con la actitud y educación cívica de las personas que conducen un vehículo y de las que van a pie, a menudo también conductores, e inevitablemente con la potestad coercitiva de la Administración para hacer cumplir las normas en beneficio de todo el mundo.

Las sanciones en materia de circulación en Barcelona son el principal motivo de queja a la defensora

El ejercicio de la potestad disciplinaria o coercitiva en materia de circulación de vehículos es la principal fuente de conflictos de las quejas que los ciudadanos y ciudadanas hacen llegar a la Síndica de Greuges. El conflicto puede plantearse en la apreciación y valoración del hecho presuntamente infractor por negarlo o matizarlo, o puede plantearse en los procesos administrativos que tiene por objeto la sanción o anulación de la denuncia y, si procede, el cobro del importe de la multa.

En la parte que afecta a la estricta instrucción del expediente sancionador y del posterior cobro abundan las quejas por una supuesta falta de respuesta de la Administración municipal a las alegaciones presentadas en defensa de la persona interesada y, como suele ser habitual, destacan las quejas por una falta de conocimiento previo de la denuncia o de la misma sanción, es decir, la compleja cuestión de la notificación a las personas interesadas de las diferentes etapas de los procedimientos para que puedan actuar en consecuencia.

Este último bloque es suficientemente importante, reiterado y difícil de entender para el común de la gente, y por dicho motivo este año la Síndica ha decidido realizar un estudio específico del sistema de notificaciones de los actos administrativos del Ayuntamiento de Barcelona correspondientes a los procedimientos en materia de disciplina vial, para conocer y dar a conocer su funcionamiento y, si procede, proponer mejoras. Dicho estudio o actuación de oficio es tratado en un apartado específico del presente informe al Plenario del Consejo Municipal.

En la presente sección queremos tratar la cuestión de la proporcionalidad de las sanciones económicas en materia de tránsito de vehículos y el tratamiento de las alegaciones en las diferentes fases de los procesos administrativos que se ponen en marcha.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 158/2012. Sanción por no respetar un semáforo en rojo circulando en bicicleta.

La promotora de la queja, a pesar de aceptar los hechos, consideraba que una sanción de 200 euros por cometer dicha infracción, sin que supusiera ningún peligro, según consta en la propia denuncia, era desproporcionadamente elevada “dado que las consecuencias son muy diferentes si te pasas un semáforo en rojo cuando se circula en bicicleta o cuando se circula en un vehículo a motor” y añadía que la multa “no debería ser la misma para cualquier tipo de vehículo”.

Pedida información al Ayuntamiento, este confirmó la corrección del procedimiento sancionador y que la multa era ajustada a Derecho a la vista de la normativa en materia de seguridad vial, y que no se consideraba en la Ley ninguna circunstancia que atenuara el importe de la multa o que introdujera el factor de la proporcionalidad en las infracciones en materia de tránsito.

Una vez realizadas las pertinentes consideraciones, la Síndica consideró que la actuación municipal había sido adecuada y ajustada a Derecho y recomendó al Ayuntamiento que, en todo aquello que hiciera referencia a las bicicletas, se realizara una campaña continuada de concienciación sobre cuál es el marco legal de su régimen de circulación y las consecuencias de las infracciones graves.

Expediente n.º 585/2012. Alegaciones tenidas en cuenta con posterioridad.

La persona interesada exponía su desacuerdo con el hecho de haber tenido conocimiento de la existencia, en su contra, de 7 sanciones por superar los límites de velocidad, cuando la entidad de crédito le comunicó la retención, en su cuenta corriente, de su importe. Se dirigió al Instituto Municipal de Hacienda, donde fue informada de cuál había sido la dirección de notificación, y se comprobó que esta no era correcta dado que faltaba el número de la finca en la calle, el piso y la puerta. Presentó un escrito de alegaciones y, por resolución de la teniente de alcalde, no se tuvieron en cuenta. Aceptada la queja a trámite y de haber solicitado informe al Ayuntamiento, fueron revisadas las actuaciones y se detectó el error en la dirección de la persona denunciada, y se acordó la nulidad de las sanciones por prescripciones de las infracciones denunciadas y los importes retenidos fueron liberados. La Síndica estimó la queja dado que se había comprobado que, de forma reiterada, se habían realizado los diferentes intentos de notificación en una dirección en la que en cada ocasión el notificador dejaba constancia de la insuficiencia de datos para llevarla a cabo.

Expediente n.º 297/2012. Infracción por estacionamiento indebido que finalmente se deja sin efecto.

El reclamante manifestó su disconformidad con la sanción por un supuesto estacionamiento indebido y la actuación de la grúa municipal. El interesado presentó un escrito de alegaciones en el que manifestaba sus razones por entender que el estacionamiento era correcto y aportaba documentos fotográficos para reforzar sus consideraciones. El agente denunciante se ratificó en los hechos y se acordó desestimar las alegaciones. El denunciado presentó un nuevo escrito en el que insistía en sus consideraciones, que nuevamente fueron desestimadas. Aceptada la queja a trámite por parte de la Síndica de Greuges y pedida información al Instituto Municipal de Hacienda, se revisaron nuevamente las actuaciones y se constató que “la señalización vertical existente en el lugar de la infracción denunciada no delimita de forma eficaz y eficiente la zona donde se prohíbe el estacionamiento y la parada”. En consecuencia, se acordó anular la sanción y devolver al interesado los importes correspondientes a la sanción y la tasa de la actuación de la grúa municipal. La Síndica de Greuges, a la vista de dichos antecedentes, acordó estimar la queja presentada.

La proporcionalidad de una sanción tiene que valorarse en función de las circunstancias que concurren en ella apreciadas discrecional y singularmente

VALORACIÓN

En cuanto a la primera de las quejas descritas sobre la proporcionalidad de la sanción, resulta comprensible preguntarse si se puede aplicar, en el caso de las infracciones cometidas por ciclistas y en concreto en la de no respetar un semáforo en rojo, el principio de proporcionalidad propio del procedimiento sancionador en función de las circunstancias del hecho y naturaleza del perjuicio causado, tal y como indica el artículo 131 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La proporcionalidad, en materia sancionador, se expresa mediante la gradación de la sanción en función de las circunstancias que concurren apreciadas discrecional y singularmente.

La actual redacción del artículo 68 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial no prevé ninguna otra gradación que los incrementos de la cuantía en función de las circunstancias agravantes. Por lo tanto, ya no es posible atenuar la sanción.

Esta nueva redacción es incorporada por la Ley 18/2009, que modificó el Texto articulado de la Ley de Tráfico. El artículo 69, en su redacción anterior, permitía graduar la sanción en función de la gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes de la persona infractora y peligro potencial creado.

En estos momentos, no respetar un semáforo en rojo se considera una infracción grave, y si no existe peligro potencial en su comisión, se sanciona con 200 euros. En el caso de que se hubiera observado un peligro potencial, la sanción se habría podido incrementar en un 30 %, según el artículo 69 de la Ley sobre Tráfico.

La correspondiente comisión parlamentaria, en su dictamen de la Ley 18/2009, con el fin de justificar la modificación decía: “La determinación de las cuantías en la vigente Ley ofrece a las diferentes Administraciones con competencias en materia de tráfico un elevado grado de discrecionalidad, provocando grandes diferencias en el reproche jurídico por unos hechos similares.” Aclaraba que “de este modo, la graduación de la sanción no atiende en la actualidad a los principios como el peligro potencial creado o a los antecedentes del infractor, sino, en gran medida, al territorio donde se ha cometido la infracción.”

Aprobada la Ley, en su Preámbulo, se lee: “La diversidad de Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico es una característica que también debe ser tenida en cuenta. La Ley unifica criterios en la idea de que el conductor tenga siempre presente que su comportamiento contrario a la norma, con independencia del lugar en que se cometa la infracción y de la Administración competente, va a recibir el mismo reproche jurídico.”

A pesar de que la sanción parezca desproporcionada, esta Sindicatura no puede sugerir al Ayuntamiento la atenuación de su importe económico dado que la Ley, por el momento, no lo permite. Queda, pues, en manos de quien legisla la iniciativa de graduar más ampliamente este u otras infracciones cuando sean cometidas circulando en bicicleta. Habrá que tener en cuenta, pero, las correspondientes consideraciones objetivas sobre si realmente resulta menos peligrosa la bicicleta que los automóviles cuando cometan infracciones o imprudencias equivalentes en circunstancias también equivalentes, lo que se escapa del mandato de esta Sindicatura.

La Síndica entiende que el Ayuntamiento puede intensificar la tarea pedagógica en el momento en que se comete la infracción

Mientras tanto, y dado que en la percepción de quien va en bicicleta está arraigada la consideración de que en situaciones equivalentes la bicicleta es menos peligrosa que los automóviles y que la sanción no debería ser la misma, esta Sindicatura entiende que desde el Ayuntamiento se puede intensificar la tarea pedagógica y de explicación de las circunstancias en el mismo momento de la infracción, lo que nos consta que ya se realiza. Así, además de las campañas institucionales municipales sobre el comportamiento cívico de las personas que van en bicicleta, las que van a pie y las que conducen un automóvil, la Guardia Urbana podría actuar *in situ*, y advertir de la calificación legal de la infracción y de las consecuencias tanto legales como de peligro real, y denunciar en el caso de persistencia de la conducta.

La segunda de las quejas plantea la cuestión de la confusión, en el momento de aparcar el vehículo, provocada por una señalización nada clara, una práctica admitida por el propio Ayuntamiento, unas actuaciones contradictorias de este y un tratamiento mecánico de las alegaciones realizadas por la persona interesada.

El propietario del vehículo lo estacionó en la calle Esports en línea sobre lo que sería formalmente la acera, situada esta en la misma cota que la calzada y diferenciándose ambas por la diferente textura y por los materiales del pavimento. El propietario fue sancionado y el vehículo arrastrado por la grúa municipal. No existía ninguna señalización vertical y delante del coche presuntamente mal estacionado había otros – allí se aparcaba de forma habitual–, a continuación el espacio estaba ocupado por contenedores de recogida selectiva y a continuación la acera estaba pintada de forma que se delimitaba el estacionamiento para motocicletas.

El interesado se dirigió al Ayuntamiento por correo electrónico mediante el servicio *ajuntament.respon* y al mismo tiempo presentó alegaciones. A los comentarios realizados mediante el correo electrónico, la Guardia Urbana contestó y reconoció la situación de confusión que se provocaba en aquella zona y que se habían dado instrucciones para no poner más denuncias ni que interviniere la grúa, así como los estudios para la correcta señalización. A pesar de ello, las alegaciones fueron desestimadas y la sanción se convirtió en firme.

La decisión de la Síndica de Greuges recomendaba al Ayuntamiento la adopción de una decisión clara sobre si se permite o no aparcar en aquella zona, la correspondiente señalización conforme a la decisión adoptada y que dejara sin efecto la sanción, así como el retorno de las tasas correspondientes por la actuación de la grúa municipal. Por último, el Ayuntamiento aceptó las consideraciones de la Síndica de Greuges,

autorizó y señalizó el aparcamiento, y el Instituto Municipal de Hacienda acordó la anulación de la multa impugnada y la devolución de la tasa por la actuación de la grúa. Es preciso dejar constancia de que las consideraciones realizadas por la Síndica de Greuges coincidían, en su contenido básico, con las alegaciones realizadas por el reclamante. Una mayor coordinación entre los servicios municipales y el tomar en consideración las alegaciones posiblemente habría evitado la intervención de la Síndica de Greuges.

A menudo se ha dado el caso de que la reclamación prospera cuando la Síndica de Greuges pide información sobre el caso concreto. Los expedientes son revisados a la luz de las alegaciones, presentadas o no en el momento oportuno y que previamente habían sido rechazadas. Si se trata de errores materiales o en la notificación que podrían haber sido corregidos, puede darse el caso de que, por prescripción de la infracción, el Ayuntamiento ya no pueda corregir el error y reiniciar las actuaciones sancionadoras, con el posible resultado de dejar impune una conducta indebida que el propio infractor no tiene inconveniente en reconocer.

Muchas veces las reclamaciones de tráfico prosperan cuando la Síndica pide información sobre el caso concreto

Teniendo en cuenta el elevado número de expedientes que cada día se generan en materia de disciplina vial, la Síndica de Greuges es consciente de la limitación de los recursos materiales y humanos de que dispone el Ayuntamiento para atender con toda la profundidad y el rigor que se merecen las razones aportadas por los ciudadanos y ciudadanas en sus escritos de alegaciones. La dificultad reside en encontrar una asignación proporcionada y razonable de los recursos públicos de forma que se asegure de la forma más efectiva posible el ejercicio real del derecho del ciudadano o ciudadana a ser escuchado en sus razones.

Los artículos 79.1 y 89.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecen que las alegaciones deberán ser tenidas en cuenta en el momento de redactar la resolución y que esta tiene que decidir sobre todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas. Específicamente, el artículo 15.1 del Reglamento Sancionador de Tráfico, igualmente, insiste en que la resolución deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y aquellas otras derivadas del procedimiento. En definitiva, entendemos que es necesario realizar un esfuerzo, aunque sea sucinto, con el fin de evaluar las alegaciones (ser tenidas en cuenta) y tomar una decisión congruente con dicha evaluación.

La problemática de las notificaciones en cuanto a la eficacia y seguridad jurídica ha sido objeto de una actuación de oficio, cuyos resultados se exponen en la sección 3.2., sobre procedimiento administrativo.

2.2. LIBERTAD CÍVICA Y SEGURIDAD CIUDADANA

- A. LIBERTAD CÍVICA**
- B. MEDIACIÓN Y CONVIVENCIA**
- C. SEGURIDAD CIUDADANA**

La protección de la seguridad de la ciudadanía y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable que compone como resultado el Estado democrático de Derecho.

Barcelona se considera, según dice la Carta de Ciudadanía, una ciudad de convivencia que se fundamenta en la responsabilidad, la pluralidad, la diversidad, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos y la promoción de las condiciones para la libre y plena realización de la persona.

El Plan Local de Seguridad Ciudadana 2012-2015 es un instrumento para reforzar la seguridad en nuestra ciudad. El Plan comporta el despliegue de políticas públicas para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana; en dicho sentido, prevé la anticipación a los conflictos y problemas en la vía pública de forma compatible con el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

En la sección de libertad cívica y seguridad ciudadana, la Síndica ha recibido 85 quejas durante el año 2012.

A. LIBERTAD CÍVICA

Muchas de las quejas recibidas por la Síndica tienen que ver con la percepción de algunos ciudadanos y ciudadanas con actuaciones del Ayuntamiento que limitan su libertad.

La seguridad del espacio público es una tarea municipal y también un derecho de la ciudadanía porque, tal y como expresa la Carta de Ciudadanía, todo el mundo tiene derecho a la seguridad en el desarrollo de su vida cotidiana, y el Ayuntamiento tiene que promover medidas específicas contra los actos de incivismo y otros que alteren la convivencia ciudadana, es decir, para garantizar el legítimo ejercicio de la libertad en todas las dimensiones de la vida siempre y cuando se respete el derecho de los demás.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 606/2012. Recogida de firmas a favor de la dación de la vivienda en pago de la hipoteca (ILP).

El interesado, miembro de una asociación y fedatario de una plataforma, presentó una queja porque la Guardia Urbana lo denunció cuando, sin permiso, recogía firmas en la calle para la iniciativa legislativa popular por la dación en pago de la vivienda para sufragar el crédito hipotecario.

L'Ayuntamiento respondió que el promotor (persona reconocida por su pertenencia a la asociación de vecinos y vecinas, pero que no había acreditado ser fedatario de ninguna plataforma) realizaba una actividad en la calle sin permiso, que usó un megáfono, lo que perturbó el descanso del vecindario, y que había manifestado (después de ser denunciado) que realizaría la actividad acompañado de un megáfono, mesa y sillas, de forma itinerante y sin fijar ningún calendario horario. El promotor de la queja presentó alegaciones y el Ayuntamiento las estimó.

La Síndica sobreseyó la tramitación del expediente y archivó el expediente.

VALORACIÓN

La Constitución Española prevé el derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y una de las formas de participación directa es mediante la ILP. En el expediente n.º 606/2012, el interesado recogía firmas a favor de una causa relevante y social, que, desgraciadamente, afecta a muchas personas, actividad emparada por un derecho constitucional. Sin embargo, es preciso garantizar la correcta utilización por parte de todo el mundo del espacio público.

En relación con la dignidad intrínseca de las personas y con el derecho a la igualdad de todo el mundo ante la ley (sin que pueda haber discriminación por razón de sexo), esta institución atendió a dos ciudadanos que habían sido amenazados en el calle por su orientación sexual (expediente n.º 6/2012). Así mismo, se recibió una queja (expediente n.º 244/2012) relativa a la política de información y comunicación

municipal. Entre otras observaciones, el promotor de la queja manifestó que el Ayuntamiento había censurado la publicación de un artículo en una revista municipal que trataba sobre los nuevos modelos de familia.

Los derechos fundamentales tienen que ser una guía inequívoca para los poderes públicos, que tienen que preservar, proteger y defender enérgicamente su ejercicio. La ciudadanía tiene que poder ejercer dichos derechos en toda su amplitud y al mismo tiempo tiene que respetarlos aunque no los comparta. Un principio básico de un estado democrático es la libertad de todas las personas.

Los poderes públicos tienen que preservar y defender, de forma inequívoca, los derechos fundamentales y la libertad de la ciudadanía

La Sentencia Constitucional, de 6 de noviembre de 2012, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, ha aportado seguridad jurídica a una situación que generaba inquietud e incertidumbre a muchas personas que no sabían qué ocurriría con el matrimonio contraído entre personas del mismo sexo, de acuerdo con la ley impugnada y, finalmente, declarada constitucional. La Síndica considera positivo que el Tribunal Constitucional haya adoptado dicha resolución en beneficio de los derechos de las personas y a favor de la no discriminación por sexo.

B. MEDIACIÓN Y CONVIVENCIA

En los conflictos que existen en la vía pública suele intervenir la Guardia Urbana, tanto por los requerimientos realizados como por las intervenciones de oficio. Cuando se trata de molestias que perturban el descanso, las personas afectadas suelen denunciar los hechos antes de intentar solucionar el problema de otra forma. Las quejas consideradas en el presente epígrafe son por el ruido provocado en la vía pública, por amenazas como consecuencia de haber efectuado una denuncia, por vulnerar la Ordenanza del Civismo (denuncias por consumo de alcohol de una persona en situación de vulnerabilidad y por denuncias efectuadas por la Guardia Urbana a una persona que manifiesta que no es infractora pero que alguien le ha usurpado la identidad) y, por último, por pegar carteles en busca de trabajo en lugares prohibidos por la Ordenanza de Convivencia.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 530/2012. Denuncias por ruido y amenazas recibidas.

Un vecino, a raíz de una denuncia formulada por ruidos en la vía pública, recibió un escrito de amenazas y pidió ayuda a la Síndica porque quería saber quién había facilitado sus datos personales a las personas que lo intimidaron.

El interesado había denunciado a un músico mayor que tocaba un organillo en la calle, sin permiso, durante todos los fines de semana cerca de su domicilio. Posteriormente recibió una

carta en la que se exponía que los familiares del músico “se vengarían por haber denunciado a un pobre hombre que para ganarse la vida” tocaba un instrumento en la calle. El escrito también hacía referencias xenófobas contra el interesado, de nacionalidad alemana. El la dirección del remitente figuraba el nombre y la dirección de una asociación de vecinos.

Esta institución se entrevistó con el interesado, se desplazó a su domicilio, le asesoró en relación con las amenazas recibidas, realizó las gestiones adecuadas para averiguar si la dirección del remitente correspondía a la citada asociación y pidió informe al Ayuntamiento. El Distrito respondió que no facilita los datos personales de las personas que denuncian algunos hechos y que el uso que realiza de la información personal se ajusta a la legalidad vigente.

La queja se desestimó y se archivó porque un escrito de amenazas tiene que ser investigado por la policía de la Generalitat y por los tribunales.

Expediente n.º 636/2012. Denuncia por tocar en la calle y decomiso del instrumento.

La promotora de la queja, representante de una pequeña compañía artística, expuso que la denuncia realizada por la Guardia Urbana a un músico por cantar y tocar un instrumento en la vía pública no se correspondía con la realidad, que el instrumento de percusión decomisado en ningún momento salió de la funda (ni en el momento de la denuncia ni durante la estancia del instrumento musical en el depósito municipal), que el Ayuntamiento no les informó de los trámites para recuperar la *timba*, que el importe de la multa era exagerado, que el trato de los agentes fue abusivo, y que la compañía tenía una trayectoria consolidada y que su finalidad era realizar actuaciones culturales.

El informe municipal informó de que el instrumento seguía en el depósito municipal, que se informó de los trámites para recuperar los objetos, que las actas de intervención explican el procedimiento para recuperar los objetos decomisados. Así mismo, trasladó a la Síndica una copia de los documentos esenciales de la intervención.

La queja se desestimó porque la denuncia de la Guardia Urbana y la sanción se ajustaban a Derecho, y se recomendó al Ayuntamiento que intensificara las campañas de información sobre el comportamiento en la vía pública, sobre las actividades prohibidas, y sobre los efectos de las denuncias y las ventajas del pago de las sanciones en periodo voluntario. También recomendó que la Guardia Urbana, en los casos de decomisos, entregara el impreso de las condiciones para recuperar los objetos.

VALORACIÓN

Cuando se recibe un escrito de amenazas, como en el expediente n.º 530/2012, hay que ponerlo en conocimiento de las autoridades pertinentes porque, aunque las intimidaciones podrían tener la finalidad de llamar la atención y asustar a la persona destinataria, no se puede infravalorar ningún escrito que amenace a las personas. En este caso, la denuncia se produjo mientras el músico todavía actuaba en la calle y el denunciante estaba hablando con los agentes de la Guardia Urbana. El denunciante vive cerca del emplazamiento del músico y, dado que identificó el músico a los agentes de la Guardia Urbana, no resulta muy difícil identificar al denunciante.

Vilà considera que en algunos casos es aconsejable utilizar el diálogo para disuadir a alguien de determinados comportamientos antes que formular una denuncia

Esta institución, dada la situación de crisis económica actual, la edad del músico (persona mayor) y el tipo de instrumento que utilizaba (organillo), manifiesta que, en dichas condiciones, es aconsejable practicar el diálogo antes que formular una denuncia, sin perjuicio de la reprobación de esta Sindicatura de un escrito con amenazas. La Guardia Urbana informó a la Síndica que los agentes hablaron con el músico y que este decidió marcharse del sitio, por lo que nos ratificamos en que la

información y el diálogo, a menudo, suelen ser adecuados para disuadirles de algunos comportamientos. También se comprobó que la mencionada asociación de vecinos no tenía la sede en la dirección del remitente; se trataba, pues, de un remitente y una dirección falseados.

En el expediente n.º 636/2012, por perturbar el descanso y la tranquilidad del vecindario o de las personas que pasaban por la calle, la sanción era de 300 euros (importe reducido de 75 euros), y cuando se presentó la queja en esta institución la fecha límite de pago reducido ya había finalizado. La ratificación del agente no era una mera descripción de los hechos sino que se extendía más ampliamente de acuerdo con la petición para averiguar los hechos controvertidos en el escrito de alegaciones; el agente informó de que el denunciado tocaba la *timba*, avalaba las manifestaciones realizadas por la interesada relativas al hecho de que el instrumento estaba dentro de la funda, pero añadía que la parte superior de la funda se abre y permite tocarla con las manos. La copia del acta genérica de intervención era ilegible, aunque se desprendía de ella que se había intervenido un objeto. El acta genérica no incluía ni la advertencia ni la información sobre el género intervenido. El importe de 300 euros de la sanción puede parecer exagerado en relación con el precio de coste de algunos instrumentos de música y también teniendo en cuenta el perfil de los usuarios que utilizan dichos instrumentos en la vía pública y sobre todo la capacidad económica de ellos. A pesar de ello, dado que el comportamiento realizado afectaba a la intimidad y el descanso del vecindario, el valor sentimental del instrumento alegado por la compañía, y el coste de un nuevo instrumento de dichas características, el pago reducido de 75 euros que se habría podido realizar no parece desproporcionado.

La actuación de la Guardia Urbana relativa a la denuncia y al decomiso fue considerada por la Síndica ajustada a Derecho. En este caso, se aceptó la presunción de veracidad del relato de los agentes de la autoridad, dado que no existían pruebas en contra. A pesar de ello, la Guardia Urbana no ha acreditado que se informara al afectado de los requisitos para recuperar el instrumento.

C. SEGURIDAD CIUDADANA

La Guardia Urbana de Barcelona, como policía de proximidad y en el marco de sus competencias, tiene que garantizar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas y mantener con todo el mundo un trato deferente y proporcionado, porque todas las personas tienen el derecho y el deber de mantener una convivencia pacífica y de respetar los derechos y libertades de los demás.

En diversas normas, e incluso en la Carta de Ciudadanía de Barcelona, se dice que el Ayuntamiento promoverá acciones cívicas que constituyan un ejemplo de convivencia y que perseguirá las actuaciones de quien perturbe de forma indebida la vida ciudadana, porque el vecindario tiene derecho a vivir con tranquilidad y con seguridad, y los poderes públicos deben garantizarlo.

Por otro lado, la Ley de la Policía de Seguridad Ciudadana regula el régimen sancionador por la desobediencia a los mandamientos de la autoridad o de los efectivos. El Reglamento General de Circulación establece que las órdenes de los y las

agentes de circulación, responsables del tráfico, tienen que ser obedecidas inmediatamente. La Ley de Procedimiento Administrativo regula el valor probatorio de los hechos constatados por las personas que ejercen una función pública y a las que se reconoce la condición de autoridad. La Carta Municipal dispone que la Guardia Urbana actúa como policía de autoridad, policía de seguridad y asistencial. El rol de la policía no debe limitarse únicamente a la aplicación de las leyes y al mantenimiento del orden público. Las tareas que lleva a cabo la Guardia Urbana como policía de proximidad o comunitaria tiene que generar confianza en la ciudadanía. Los ciudadanos y ciudadanas tienen que percibir que la Guardia Urbana está a su lado para auxiliarlo e informarlos adecuadamente.

Las quejas consideradas en el presente apartado se refieren al comportamiento de agentes de la autoridad, a la presencia de los trileros en La Rambla, y a la actuación de la Guardia Urbana en algunas denuncias de tráfico.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 353/2012. Comportamiento abusivo de la Guardia Urbana.

Un joven manifestó que mientras circulaba en motocicleta hizo sonar el claxon porque un autobús dificultaba el tráfico, una patrulla de la Guardia Urbana lo denunció y este intercambió unas palabras con la patrulla, los agentes accedieron a la escalera de su domicilio, le incriminaron por su condición de extranjero europeo, lo hicieron poner contra la pared y pasó mucho miedo. Añadía que el trato de uno de los agentes fue abusivo e intimidante.

El informe municipal exponía que se abrió un expediente informativo para proceder al esclarecimiento de los hechos; los agentes denunciaron al interesado por los señales acústicas; la actuación de los agentes no fue agresiva; el comportamiento del interesado fue grosero, incívico y de rechazo contra los agentes, las instituciones y la ciudad de Barcelona. Se elaboraron las diligencias correspondientes por la presunta comisión de una falta de respeto y de desobediente leve contra los agentes de la autoridad. La Síndica archivo provisionalmente la queja dado que se trataba de una cuestión *sub iudice*.

Expediente n.º 529/2012. Comportamiento de la Guardia Urbana con un menor.

La madre de un menor de edad manifestó que la Guardia Urbana se había excedido con las actuaciones que comportaron el decomiso de una pistola de plástico, el traslado del adolescente menor a la caserna y su posterior liberación. Añadía que los agentes de paisano hicieron comentarios inapropiados y chulos con su hijo durante el traslado a la caserna (en un vehículo sin logotipo) y que ello le provocó una situación de angustia.

La pistola era un símil de arma de plástico de 6 mm, que disparaba bolas de PVC, mediante aire u otro gas comprimido. Se trataba de un arma reglamentada (pistolas de 3.^a o 4.^a categoría) y que para tenerla es preciso cumplir con unos determinados requisitos.

La Guardia Urbana aseguró a la Síndica que en todo momento su comportamiento fue correcto y en defensa de los derechos del menor. La Síndica, después de contrastar los hechos, desestimó la queja.

VALORACIÓN

La situación de un agente de la Guardia Urbana y la de un ciudadano no es una posición de igualdad. Los efectivos de la Guardia Urbana son agentes de la autoridad. La condición de autoridad atribuida a los y las agentes significa que todo el mundo tiene que obedecer sus indicaciones, y que sus manifestaciones recogidas en una acta o denuncia tienen presunción de veracidad. Ello los sitúa en una posición

predominante por interés general sobre las personas administradas que son objeto de control, sin perjuicio de la posterior supervisión de los tribunales sobre las intervenciones efectuadas.

La Ley de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia despliega el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que reconoce el derecho de todas las personas menores de edad a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y bienestar en el contexto familiar y social. Entre los servicios que realiza la Guardia Urbana se encuentran los servicios asistenciales; son actuaciones de tipo social que tienen por finalidad dar protección social a los colectivos específicos, como menores en situaciones de necesidad y en colaboración con los servicios sociales. En la queja n.º 529/2012, dado que la intervención se realizaba con un menor de edad que estaba jugando en la calle con una especie de arma de aire comprimido que no podía tener cuando la policía apareció e intervino, esta institución considera que el impacto psicológico para el menor habría podido atenuarse.

2.3. ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD PERSONAL

La Administración tiene que velar por que todas las personas disfruten de igualdad de oportunidades, y eliminar las causas que lo dificulten, de forma que se cumpla con el mandato institucional que reconoce la igualdad ante la ley sin que pueda prevalecer ninguna discriminación.

Hoy en día la norma más reciente e importante que existe para alcanzar este mandato constitucional es la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal, que pone el acento en los principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todo el mundo y transversalidad. Y España, al ratificar, en noviembre de 2007, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, se comprometió a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

La Administración local tiene la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el acceso y adaptación de las viviendas, los lugares de trabajo, el ocio y el transporte, tal y como indica la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

El Ayuntamiento de Barcelona, con la suscripción de la declaración “La ciudad y las personas con disminución”, en el año 1995, y la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, en el año 2000, ha estado comprometido con los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y vida independiente.

En la sección de accesibilidad, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 21 quejas.

Les quejas han estado relacionadas con problemas de accesibilidad en el transporte, con el estacionamiento de vehículos de personas con la tarjeta de permisividad de aparcamiento y con problemas de accesibilidad en el espacio público.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13/2012. Solicitud de reserva de una plaza de aparcamiento de vehículos para personas con discapacidad.

La persona interesada, que reside fuera de Barcelona pero trabaja en la ciudad condal, pidió, el 3 de enero de 2012, el amparo de la Síndica de Greuges ante el retraso en la concesión de la reserva de una plaza de aparcamiento de vehículos para personas con discapacidad que había solicitado el 10 de mayo de 2001. La ciudadana se quejaba, también, de las reiteradas demandas de documentación por parte del Ayuntamiento. Había presentado el plano de la zona donde necesitaba la reserva tres veces: la primera vez entregó un plano hecho a mano; la segunda, el plano que le pidió el Distrito, y una tercera vez, un nuevo plano, este a escala 1:500, también a instancias del Distrito. Había presentado, también, el contrato de trabajo y había informado telefónicamente a los servicios municipales de los horarios de trabajo, tal y como le habían solicitado.

Los servicios municipales justifican el retraso en la concesión de la reserva de plaza de aparcamiento, básicamente, porque el contrato de trabajo presentado era temporal y porque le faltaba el certificado de la empresa conforme a los días y horas de trabajo. El 14 de marzo de 2012 se le otorgó, finalmente, la licencia una vez presentada la prórroga del contrato y el certificado de la empresa relativo a su horario de trabajo.

El artículo 5c) del Decreto 97/2002, de 5 de marzo, sobre la tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad y otras medidas, establece que las personas titulares de dichas tarjetas tienen la posibilidad de reservar plazas de aparcamiento cerca de su domicilio o de su lugar de trabajo, previa solicitud. La instrucción que regula sus condiciones, aprobada por la Alcaldía, en fecha 20 de noviembre de 2002, indica que, si la reserva plaza se solicita por motivos de trabajo, hay que añadir la acreditación de la dirección del lugar por el cual se pide.

La Síndica estimó la queja porque el Ayuntamiento no había sido eficaz en el otorgamiento de la licencia y no había amparado suficientemente el derecho de la interesada a disfrutar de este servicio. Y advirtió a los servicios municipales que solamente se podía requerir aquella documentación que prevé la ordenanza o instrucción correspondiente salvo los casos en que se invoquen situaciones particulares.

La Síndica justifica su decisión porque considera que la demanda de un plano de una determinada escala no era imprescindible para el otorgamiento de la licencia, como tampoco lo era la presentación de un certificado de la empresa para indicar su horario de trabajo. La información de los días y horario de trabajo, lo que había originado el mayor retraso en la concesión de la licencia, se habría podido solucionar fácilmente con la aportación por parte de la ciudadana de una declaración responsable, por ejemplo, tal y como prevé la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

Expediente n.º 73/2012. Demanda patrimonial en relación con los perjuicios causados por la demora en la obtención del certificado de disminución y movilidad reducida

El interesado se quejaba del agravio económico que le había comportado la ineficacia de la Administración, que tardó casi 2 años en entregarle el certificado de disminución y movilidad reducida. Durante este tiempo, fue sancionado varias veces por la Guardia Urbana por aparcar su vehículo en zonas reservadas para personas con discapacidad sin tener la correspondiente tarjeta de permisividad de aparcamiento.

La Síndica, en este caso, y aunque el ciudadano se centra en el agravio económico que le han comportado las multas interpuestas por el Ayuntamiento, considera que los servicios municipales han actuado según la normativa, porque, si bien el interesado es una persona con movilidad reducida, no era titular de la tarjeta de permisividad de aparcamiento que da derecho a aparcar

en determinadas zonas sin que se imponga una sanción. En el presente caso, el problema ha sido originado por el retraso de la Administración autonómica en la valoración de su discapacidad y en el otorgamiento del correspondiente certificado, sin el cual no es posible que el Ayuntamiento tramite la tarjeta de aparcamiento de vehículos de personas con discapacidad, y este está obligado por las ordenanzas a sancionar los hechos analizados.

Expediente n.º 801/2012. Intervención de oficio por la falta de accesibilidad en el espacio público por incumplimiento de las ordenanzas municipales de los usos del paisaje urbano.

Varias quejas relacionadas con los problemas de accesibilidad generados por la ocupación del espacio público por elementos que dificultan el paso de las personas que van a pie y que obstruyen el paso a las personas con discapacidad han generado una intervención de oficio para conocer qué actuación estaba realizando el Ayuntamiento en relación con las ordenanzas municipales. La intervención de oficio se ha centrado en el Distrito del Eixample, donde se ha detectado un mayor número de incumplimientos de las ordenanzas, pero también ha habido quejas por el mismo motivo en otros distritos, quejas que se han tratado individualmente.

La Síndica ha constatado que la ocupación de la vía pública por terrazas y veladores, así como por otros elementos de tiendas y establecimientos, es más elevada y que muchos de dichos establecimientos no cumplen las ordenanzas porque instalan elementos en la vía pública sin dejar el mínimo paso libre para que las personas que van a pie puedan pasar sin problemas. Y ha podido comprobar que dicha utilización abusiva del espacio público por actividades privadas afecta al derecho de las personas con discapacidad de disfrutar de un espacio urbano sin barreras.

El informe de la Síndica acaba pidiendo al Ayuntamiento, como responsable de la correcta ordenación de dichos espacios públicos, que garantice la accesibilidad a todos los ciudadanos y ciudadanas a través de actuaciones coordinadas y protocolos de inspección que faciliten la apertura de expedientes sancionadores, y que realice un seguimiento de ello hasta que se haya resuelto.

VALORACIÓN

Este año se han repetido las quejas de personas titulares de la tarjeta de permisividad de aparcamiento relativas a las denuncias por estacionamiento y las relativas al acceso al servicio público de transporte especial y a la tramitación de la tarjeta de permisividad de aparcamiento. Hay que decir, pero, que estas han disminuido en relación con los años anteriores pero, en cambio, han aumentado, sensiblemente, las quejas relacionadas con problemas de accesibilidad en el espacio público.

De las quejas recibidas queremos resaltar la de una ciudadana que tardó más de 10 meses a obtener la licencia para aparcar en la vía pública porque el Ayuntamiento consideraba que la documentación aportada no era suficiente, a pesar de que la documentación que se le pedía no estaba recogida en la normativa y no estaba suficientemente motivada para la resolución del expediente.

Las plazas de aparcamiento para personas con disminución buscan garantizar la igualdad de oportunidades y la integración social del colectivo

La licencia de uso especial de la vía pública para la reserva de plaza de aparcamiento de los vehículos de personas con disminución es una medida de acción positiva orientada a la igualdad de oportunidades, que facilita la movilidad de las personas con discapacidad, y por lo tanto su integración social.

Una buena Administración es aquella que cumple escrupulosamente con la legalidad, y, también, con los principios de transparencia, eficacia y eficiencia, entre otros, y ampara especialmente a las personas con discapacidad para asegurar que tengan acceso al conjunto de servicios y recursos a los cuales tienen derecho de forma efectiva.

En este caso, la declaración responsable habría sido una actuación proporcionada a la finalidad requerida y la Administración habría cumplido con sus funciones, de acuerdo con los principios normativos de simplificación, participación ciudadana y confianza legítima. Por otro lado, habría permitido una resolución eficaz del tema y la satisfacción de los intereses de la ciudadana.

La demora de la Administración en el otorgamiento de recursos o servicios a los que tiene derecho una persona en función de su discapacidad comporta un importante agravio para esta en el disfrute de condiciones que faciliten la igualdad de oportunidades.

En este sentido, queremos hacernos eco del agravio que origina a las personas con discapacidad el retraso de la Administración en la valoración de su discapacidad. Esta valoración no corresponde a la Administración local, pero dicho retraso ocasiona un grave perjuicio para los ciudadanos y ciudadanas y estos vierten su malestar en el Ayuntamiento, como Administración más cercana, y le reclaman sensibilidad hacia su situación. Por ello, pedimos al Ayuntamiento que inste a la Administración autonómica a resolver los expedientes con una mayor celeridad, con el fin de cumplir con el mandato constitucional de amparar especialmente a las personas con discapacidad.

Otro tipo de quejas han sido las relacionadas con la ocupación de las aceras por elementos y mobiliario que dificultan el libre acceso de las personas con discapacidad. Las aceras son espacios de la diversidad y la convivencia, y el incumplimiento de las normativas existentes sobre los usos de la vía pública por parte de muchos establecimientos y locales, así como la falta de una intervención efectiva de la Administración local para hacer cumplir las normativas, está originando un agravio a los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad, que ven cómo se restringe su derecho a transitar por la ciudad sin problemas de accesibilidad y no pueden disfrutar de un espacio público con la máxima autonomía.

La Administración tiene que garantizar que el espacio público sea accesible a todo el mundo; si es preciso, con un mayor control y más inspecciones

La Administración local es el ente responsable de asegurar que los espacios públicos cumplan adecuadamente su función, y tiene que limitar el uso de elementos que puedan limitar el derecho de un espacio público accesible para todo el mundo. Por ello, la Síndica considera que es preciso repensar la intervención del Ayuntamiento en dichos espacios, aumentar el umbral de exigencia de la calidad de dichos espacios e

intensificar su actuación, con el fin de amparar especialmente el derecho de las personas con discapacidad en un entorno sin barreras. Y para conseguir dicho objetivo, la Síndica ha pedido al Ayuntamiento que establezca actuaciones coordinadas y protocolos de inspección que faciliten la apertura de expedientes sancionadores, y que realice un seguimiento de ello.

Por último, desde estas líneas queremos hacernos eco del premio Cermi 2012 en materia de accesibilidad, que ha premiado a Barcelona, frente a un centenar de candidaturas, por ser una de las ciudades más adaptadas de Europa en cuanto a la movilidad, y también del proyecto “Tiempo para ti” para que las familias con hijos y hijas con discapacidades puedan disponer de unas horas libres mientras estos realizan actividades lúdicas.

También queremos recordar la necesidad de la implementación de las recomendaciones que se realizaron el año anterior en relación con la tramitación de la tarjeta de aparcamiento de vehículos de personas con discapacidad, proyecto en el que está trabajando el Ayuntamiento, y que permitirá la tramitación de dicha tarjeta de una forma eficaz. Y la necesidad de un replanteo en profundidad de la gestión del servicio público de transporte especial y de su normativa de uso, con el fin de garantizar una distribución el máximo de equitativa y eficaz en la adjudicación de los viajes.

Capítulo 3. BUENA ADMINISTRACIÓN

- 3.1. ATENCIÓN AL PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**
- 3.2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**
- 3.3. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y HACIENDA MUNICIPAL**
- 3.4. FUNCIÓN PÚBLICA**

La buena Administración que la ciudadanía espera de su Ayuntamiento es la definida en la Carta de Ciudadanía sobre la relación de todas las personas con los servicios municipales:

- Derecho a relacionarse con la Administración municipal de forma imparcial y objetiva, con respeto a los principios de buena fe, transparencia y confianza legítima, y que la actuación municipal sea proporcionada a las finalidades que la justifican.
- Derecho a que los procedimientos se tramiten de forma ágil, de acuerdo con criterios de eficacia, eficiencia y servicio a la ciudadanía, y que finalicen con una resolución expresa y motivada en los términos legalmente previstos.
- Derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y el personal municipales, que facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.
- Derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos de interés general.
- Derecho a ser indemnizados por el Ayuntamiento de toda lesión que sufran cuando sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos municipales, excepto en los casos de fuerza mayor.

En cuanto a las materias de que trata el capítulo sobre bona Administración, durante el año 2012 se han recibido 200 quejas.

3.1. ATENCIÓN AL PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A. ATENCIÓN AL PÚBLICO B. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 23 de la Constitución Española establece el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce, también, este derecho de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de elaboración de las leyes, y el derecho de todas las personas a dirigir peticiones y a plantear quejas a las instituciones y administraciones públicas en materias de las respectivas competencias.

El artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por otro lado, indica que los poderes públicos promoverán la participación social en la elaboración, la prestación y la evaluación de las políticas públicas, y también la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político.

El derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos es un elemento básico reconocido por la Constitución

El derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos es, pues, un elemento básico de la democracia reconocido en la Constitución Española y ratificado en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En paralelo, la Unión Europea también impulsa la incorporación de la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas, por ejemplo, en la Directiva 2003/35/CE del Parlamento y del Consejo Europeo se establece, de forma obligatoria, la participación en la elaboración de planes y programas con impacto ambiental.

Así, la democracia representativa es el sistema con que nos hemos dotado para legitimar al Gobierno y sus decisiones, pero esta democracia representativa necesita la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, para que estas sean eficaces y conecten con las preocupaciones y las necesidades de la sociedad.

En la sección de atención al público y participación ciudadana, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 51 quejas.

A. ATENCIÓN AL PÚBLICO

En este apartado se incluyen las quejas relacionadas con la atención en las oficinas de atención ciudadana (OAC), en la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), al teléfono de información 010 y a otras quejas relacionadas con la Administración electrónica, entre las que se encuentran las relativas al sistema electrónico de atención ciudadana de quejas y sugerencias (IRIS).

La mayoría de las quejas se han centrado en la calidad de la información que da el Ayuntamiento a través de los diferentes canales establecidos, y se han repetido las quejas relativas al coste del teléfono de información 010 para las personas que no residen en Barcelona. Otro motivo de queja ha sido la falta de resolución de las solicitudes presentadas a través del sistema IRIS. Y queremos resaltar la queja relativa a la discriminación que representa tener que utilizar el sistema operativo Microsoft Windows para llevar a cabo las operaciones que requieren la firma electrónica.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 216/2012, 618/2012, 620/2012 y 466/2012. Calidad en la información del servicio de atención telefónica 010.

La promotora de la queja, que se encontraba fuera de Barcelona, no pudo ser atendida por la Oficina de Información al Consumidor (OMIC) porque el horario de atención de dicho servicio no coincidía con el horario de atención facilitado por el servicio de información telefónica. (010), donde había llamado previamente para asegurar su desplazamiento. En este caso, el cambio de horario fue puntual y debido a que la OMIC se vio desbordada por la gran afluencia de ciudadanos y ciudadanas para pedir asesoramiento en relación con las participaciones preferentes. En otros casos, la información errónea era sobre algún servicio consolidado. En todos los casos, la síndica estimó la queja porque la falta de información eficiente había comportado un perjuicio a las personas interesadas, tanto económico como de inversión de tiempo. Y en cuanto al nuevo servicio de información sobre las participaciones preferentes, recomendó al Ayuntamiento la necesidad de una mayor planificación de los servicios que se ofrecen para asegurar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a unos servicios de calidad.

Expediente n.º 372/2012. Neutralidad tecnológica en la gestión de expedientes con firma electrónica.

El ciudadano que presentó la queja pidió el amparo a la Síndica porque únicamente podía operar electrónicamente con el Ayuntamiento de Barcelona con el sistema operativo Microsoft Windows. La Síndica estimó la queja porque la dependencia tecnológica de la Administración local hacia el sistema operativo Microsoft Windows, para efectuar aquellos trámites que requieran firma electrónica, va en contra del principio de neutralidad tecnológica de todo servicio público y no ampara el derecho de la ciudadanía a la independencia tecnológica en sus relaciones con la Administración.

VALORACIÓN

Los servicios de información y atención al público tienen como finalidad que los ciudadanos y ciudadanas puedan conocer sus derechos y obligaciones, y son la puerta de entrada más visible y cercana de los servicios municipales, por ello tenemos que

insistir, un año más, en la necesidad de que dichos servicios se doten de la tecnología adecuada y de los recursos humanos suficientes para prestar una atención de calidad.

La falta de una información correcta ha ocasionado, en muchos de los casos estudiados, un perjuicio económico a las personas afectadas (coste de la llamada telefónica, del billete de transporte público, del aparcamiento, etc.) y una inversión de tiempo en unos desplazamientos infructuosos, como es el caso de los ciudadanos y ciudadanas que se desplazaron a la OMIC y que no pudieron ser atendidos porque el servicio de información sobre las participaciones preferentes, que se empezó a ofrecer en el mes de julio, desbordó la posibilidad de atención de la Oficina por falta de personal.

La campaña de información municipal sobre las participaciones preferentes se llevó a cabo sin los refuerzos necesarios, y algunos ciudadanos y ciudadanas no fueron atendidos correctamente

La creación del servicio de información sobre las participaciones preferentes respondió a la alarma social creada, ante la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas que habían confiado en los consejos de las entidades financieras perdieran todos los ahorros que habían invertido en dicha figura financiera. Pero la puesta en marcha del servicio en el mes julio, sin la implementación de ningún personal de refuerzo, con la mitad del personal de plantilla de la OMIC de vacaciones y vacante la plaza de dirección, desbordó a la OMIC, y la atención se vio perjudicada por la falta de información actualizada del servicio telefónico 010 sobre los horarios de la OMIC.

La puesta en marcha de un nuevo servicio requiere una buena planificación y una valoración adecuada de los necesarios recursos humanos y tecnológicos para atender a la demanda potencial. Cuando ello no ocurre, se causa un perjuicio a la persona que no puede ser atendida en condiciones y frustra las expectativas de esta hacia el derecho a unos servicios públicos de calidad.

En cuanto al derecho de los ciudadanos y ciudadanas a comunicarse con la Administración pública a través de medios electrónicos, y en concreto en relación con el sistema de atención ciudadana de quejas y sugerencias (IRIS), este año queríamos indicar la necesidad de un mayor control y seguimiento de los compromisos que el Ayuntamiento asume con la ciudadanía, y la necesidad de una mayor coordinación entre los diferentes departamentos que pueden intervenir en la resolución de una queja.

El sistema IRIS es un canal de participación electrónico de gran aceptación por la ciudadanía, como lo demuestran el elevado número de demandas que gestiona. Por ello es muy importante que el Ayuntamiento vele para garantizar, en su actuación, el ejercicio y efectividad de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas a una buena Administración. En este sentido, este año queremos incidir en la necesidad de que el Ayuntamiento se asegure de que se lleva a cabo la resolución de la demanda del ciudadano o ciudadana y que se siga trabajando en unas respuestas más personalizadas. Si el Ayuntamiento no hace lo que dice que hará en la respuesta que recibe la persona interesada, disminuye la confianza de esta en la Administración,

como ha sido el caso de un ciudadano (expediente n.º 000493/2012) que después de recibir la notificación favorable del Ayuntamiento en relación el mantenimiento de una fuente, este fue retirada y su reclamación fue reasignada en tres ocasiones desde el distrito al área correspondiente y viceversa. O el caso de otro ciudadano que todavía está esperando la actuación de los servicios municipales en relación con la necesidad de señalización vertical del paso de peatones de la calle Sardenya, entre las calles de Alí Bei y Almogàvers, para aumentar la seguridad de las personas que van a pie, aunque el Ayuntamiento valoró positivamente su demanda el 28 de marzo. También los vecinos y vecinas de la calle Aldea están esperando desde el 16 de julio, un espejo para aumentar la visibilidad del cruce de la calle Aldea con Font del Remei.

Por último, queremos poner el énfasis en la necesidad de avanzar en la utilización de las TIC y de la Administración electrónica, como elementos que contribuyen a una Administración más eficaz y sostenible. En dicho sentido, la Síndica ha pedido al Ayuntamiento que asegure a la ciudadanía el acceso a todos los trámites de la Administración electrónica con independencia de los medios tecnológicos que se utilicen.

El desarrollo de la Administración electrónica responde a las políticas y directrices europeas basadas en la sociedad del conocimiento y en la promoción de una sociedad abierta y competitiva que ponga énfasis en la integración y calidad de vida, tal y como se indica en el nuevo Plan de Acción Europeo 2011-2015 sobre la Administración pública. Por otro lado, tanto la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, como la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, recogen la necesidad del desarrollo de los servicios telemáticos en el sector público, de acuerdo con la neutralidad tecnológica e interoperativa, y establecen el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a elegir las aplicaciones o los sistemas con los que se relacionarán con la Administración.

La neutralidad tecnológica implica la utilización de estándares libres y de software abierto que garanticen la accesibilidad de la ciudadanía, y el principio de interoperatividad es la capacidad de los sistemas de información de ser compatibles y que se reconozcan con los de los ciudadanos y ciudadanas y de otras administraciones. La firma electrónica es un elemento clave e imprescindible para la consecución del expediente electrónico y, por lo tanto, no se puede hablar del despliegue de una Administración electrónica de calidad, si un trámite fundamental como es la tramitación de expedientes con firma electrónica no se puede llevar a cabo con las garantías de derecho que establece la normativa.

Pero, actualmente, quien desee relacionarse con la Administración de forma digital y tenga que realizar operaciones que requieran la firma electrónica, solamente lo puede realizar desde el sistema operativo de Microsoft Windows. Por lo tanto, es evidente que la Administración electrónica municipal no garantiza el derecho a la independencia tecnológica de la ciudadanía que establece toda la normativa existente.

El Ayuntamiento tiene que apostar por la neutralidad tecnológica, lo que implica la utilización de estándares libres y de software abierto

En cuanto a la justificación del Ayuntamiento en relación con el hecho de que el sistema operativo Microsoft Windows es el sistema con más penetración social, la Síndica ha recordado al Ayuntamiento el derecho de todas las personas a acceder y utilizar la Administración electrónica con independencia de las herramientas tecnológicas utilizadas, y ha manifestado el actual grado de penetración del software libre en muchas organizaciones y de las ventajas de que la Administración no sea cautiva de una empresa casi monopolista en el ámbito de la tecnología informática.

El software libre ofrece una oportunidad para ahorrar costes y ayudar a la creación de industrias locales, es un estímulo a la competitividad y a la cooperación, y también posibilita una mayor interoperatividad, independencia y neutralidad tecnológica, etc. Y así lo reconocen varios estudios universitarios y del Observatorio Estatal de Neutralidad Tecnológica, así como las comunidades autónomas y los ayuntamientos que han optado por implantarlo.

Legalmente ya está suficientemente claro el camino, desde la Ley estatal 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que indica que la Administración electrónica se basará en los principios de igualdad, interoperatividad, neutralidad tecnológica, hasta la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica, aprobada por el Consejo Municipal el 24 de marzo de 2006 y modificada por Acuerdo del propio órgano de Gobierno el 30 de enero de 2009, que, entre otros, menciona el derecho de acceder y utilizar la Administración electrónica con independencia de las herramientas tecnológicas usadas, y establece la necesidad de promover el uso del software de código abierto.

B. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El título VI de la Carta Municipal de Barcelona define los derechos a la participación de la ciudadanía de Barcelona y los derechos de los vecinos y vecinas en su relación con la Administración local, y garantiza la participación ciudadana, especialmente en las materias que afectan más directamente a la calidad de vida de la ciudadanía.

Les Normas Municipales Reguladoras de la Participación Ciudadana de noviembre de 2002, establecidas de acuerdo con las directrices de la Ley de la Carta Municipal, definen los órganos de participación del Ayuntamiento de Barcelona y el modelo de participación. Dichas normas fueron modificadas el 2 de octubre de 2009 para regular los Consejos de Barrio, un nuevo órgano de participación territorial, que se sumaba al Consejo de Ciudad, máximo órgano consultivo y de participación ciudadana, a los Consejos de Distrito y a las audiencias públicas.

Los artículos 8 y 9 de la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, aprobada el 17 de diciembre de 2010, establecen, también, los derechos de participación de la ciudadanía en la vida política y en los asuntos municipales, y obligan la Administración municipal a garantizar la existencia de procedimientos y órganos adecuados para hacer efectiva la participación de todas las personas en el ámbito del municipio en su conjunto y también en los distritos y barrios.

Por otro lado, la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, establece, en su artículo VIII, el derecho a la participación política de la ciudadanía local. Concretamente el punto 3 indica que al margen de las elecciones periódicas se fomentará la participación democrática.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 549/2012. Presunto agravio comparativo en una convocatoria de subvenciones deportivas.

Una asociación de vecinos y vecinas exponía su disconformidad en relación con la política de subvenciones del Ayuntamiento. En concreto, cuestionaba una subvención de 85.000 euros para la realización de una actividad deportiva internacional a nivel de ciudad una vez al año, mientras que han disminuido las subvenciones para las actividades de distrito.

En la valoración del caso, la Síndica comprobó que en el otorgamiento de la subvención el Ayuntamiento se había ajustado a la normativa y concluyó que no se podía establecer un agravio comparativo entre las subvenciones de proyectos de ámbito de ciudad y las subvenciones de proyectos de ámbito de distrito porque sus características, ámbitos territorial y público son diferentes, así como el órgano competente para otorgarlas.

Sin embargo y atendiendo a la cuantía de la subvención, la Síndica indicó al Ayuntamiento la necesidad de pedir a la entidad organizadora de la actividad la documentación de apoyo de la auditoría que tenía que efectuar para justificar el gasto según la normativa, dado que una buena Administración tiene que favorecer la transparencia y la confianza de la ciudadanía. Y recomendó que en la asignación del presupuesto de subvenciones del año 2013 se potenciara más que nunca los ámbitos de actuación y proyectos que favorecieran una mayor participación y cohesión e integración social, porque en la crisis económica actual las subvenciones son un instrumento imprescindible para una ciudad más justa.

Expediente n.º 939/2012. Desacuerdo con la imposibilidad de participar directamente en las votaciones que se realizan en los consejos de barrio.

Los vecinos y vecinas de un barrio se sintieron agravados porque en la votación del nombre de un equipamiento cultural municipal que se llevó a cabo en un Consejo de Barrio, solamente pudieron votar las entidades del barrio, y reclamaban el derecho a participar directamente en las consultas que se realizaran en el Consejo de Barrio. En la valoración de los hechos, la Síndica concluyó que el Ayuntamiento actuó según la normativa, porque las normas municipales reguladoras de la participación ciudadana no prevén la posibilidad de la consulta ciudadana a nivel de barrio. A pesar de ello, sugirió al Ayuntamiento que abriera un debate ciudadano en relación con la posibilidad de realizar consultas ciudadanas a nivel de barrio, para fomentar la implicación del vecindario en las políticas públicas de proximidad y convivencia, y profundizar en la democracia participativa.

El Consejo de Barrio es un órgano de participación territorial y a sus sesiones pueden asistir todos los ciudadanos y ciudadanas del barrio, pero, según las Normas Reguladoras de la Participación, solamente tienen derecho a voz y voto la persona que ocupa la vicepresidencia del Consejo y las entidades y asociaciones del barrio registradas en el Registro de Entidades Ciudadanas. A pesar de ello, a lo largo del debate los ciudadanos y ciudadanas pueden formular preguntas y sugerencias sobre cualquier tema relativo al barrio. Para participar en la Comisión de Seguimiento del Consejo de Barrio es preciso haberse inscrito en el Registro Ciudadano.

La Síndica considera que los procesos participativos tienen que dotarse de una adecuada organización y de mecanismos y procesos que posibiliten la deliberación sobre los asuntos que se traten, y también la toma de acuerdos y consensos. Así mismo, en los consejos de barrio, los vecinos y vecinas ya están representados por las asociaciones y entidades del barrio. Sin embargo, la Síndica reflexiona sobre la consulta ciudadana como un derecho de participación individual en los asuntos públicos poco desarrollado en nuestra sociedad, a diferencia de otros países en los que la cultura de la consulta está más presente. E indica que, a pesar de que es cierto que el barrio es una unidad muy pequeña para llevar a cabo consultas, la posibilidad de preguntar al vecindario sobre asuntos que le afectan directamente sería una buena práctica de democracia participativa, aumentaría la implicación vecinal y aportaría calidad democrática, así como una mayor legitimidad en las decisiones políticas.

VALORACIÓN

Hoy en día la participación de la ciudadanía en la gobernanza de las ciudades es algo que va más allá de la democracia representativa y pide de las personas que gobiernan la creación de mecanismos, procesos, metodologías e instrumentos que posibiliten y faciliten su implicación en las decisiones políticas y sociales de su comunidad.

Los consejos de participación, las audiencias públicas, las comisiones, los planes comunitarios, las consultas ciudadanas, etc., son ejemplos de participación ciudadana en la gobernanza de la ciudad. Con la constitución del Consejo de Barrio, en el año 2009, el Ayuntamiento de Barcelona estableció un nuevo nivel de participación territorial, y ha supuesto un paso más para el impulso de la proximidad del Ayuntamiento a la ciudadanía, y la posibilidad de profundizar en el desarrollo de políticas públicas de proximidad, convivencia y cohesión social.

En el Consejo están representados los vecinos y vecinas a través de las asociaciones y entidades del barrio, pero el desarrollo de la participación, la existente diversidad social, y la necesidad de una mayor implicación del vecindario en los asuntos de su competencia han hecho reflexionar a esta Síndica sobre la posibilidad de que a nivel de barrio también se pudieran promover consultas ciudadanas, posibilidad que la actual normativa no prevé.

Es cierto que el barrio es una unidad territorial muy pequeña y que cualquier asunto público debe tener en cuenta la globalidad y la interdependencia de los territorios, tanto a nivel de distrito como a nivel de ciudad. Pero también es cierto que los barrios tienen unas características y singularidades que es preciso trabajar y potenciar. La puesta en marcha de un determinado proyecto, el nombre de un equipamiento, etc., son valorados en Consejo de Barrio y votados, si es preceptivo, por cada representante de las asociaciones, pero también podrían ser motivo de una consulta ciudadana, si la normativa lo posibilitara.

La Síndica ha recomendado que se puedan llevar a cabo consultas ciudadanas a nivel de barrio para garantizar una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones

El Registro Ciudadano, las nuevas tecnologías y la necesidad de abordar nuevas formas de participación abren una extraordinaria posibilidad para el apoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos políticos y sociales de su comunidad. En Barcelona, el único ejemplo de consulta ciudadana lo encontramos en la consulta que se realizó para la reforma de la Diagonal. Desgraciadamente, esta fue un foco de enfrentamiento político y fue muy cuestionada, tanto por su planteamiento como por el coste económico que representó. Pero ello no deslegitima dicha metodología que aporta calidad democrática a cualquier decisión política y es un elemento estructural de la democracia directa.

La posibilidad de realizar una consulta ciudadana en la dimensión territorial de un barrio, para un asunto concreto, no requeriría una gran inversión de costes, y en

cambio sería una inversión que permitiría innovar en una cultura y un modelo de interacción social muy importante entre la comunidad y el Gobierno municipal, contribuiría en reforzar el sentimiento de pertenencia e implicación de la ciudadanía y aumentaría la legitimidad de las decisiones tomadas, y por lo tanto la gobernabilidad de la ciudad. Una buena información sobre las opciones en cuestión genera una ciudadanía activa y solidaria.

Por otro lado, ante el planteamiento de dudas que ha realizado una entidad en relación con la idoneidad de la cantidad otorgada a una determinada actividad deportiva a nivel de ciudad y la disminución, en general, de las subvenciones a las entidades del distrito, la Síndica quiere dejar constancia de la importancia de la participación de las entidades y asociaciones del barrio en la cohesión social. La Síndica ha indicado al Ayuntamiento que la disminución de las actividades de las entidades de barrio, fruto de una menor financiación de estas por parte de los distritos, es un toque de alarma respecto de un posible aumento de las desigualdades sociales. Y ha recomendado al Ayuntamiento que, en la asignación del presupuesto de subvenciones del año 2013, y teniendo en cuenta la actual situación de crisis económica, se potencien más que nunca aquellos ámbitos de actuación y proyectos que faciliten una mayor cohesión e integración social y cultural, porque las subvenciones son un buen instrumento a favor de una ciudad más justa y democrática.

Por último, es preciso mencionar el proceso de participación para la elaboración del Programa de Actuación municipal (PAM) 2012-2015 y de los programas de actuación de los distritos (PAD) porque este es uno de los procesos de participación más relevantes a nivel de ciudad y a nivel de distrito. El PAM es el documento que recoge el compromiso político hacia la actuación del Gobierno municipal, es decir, el PAM es la hoja de ruta de la acción de gobierno, en la que se establece qué se realizará y las prioridades de gobierno. En su elaboración participa la ciudadanía a través de la aportación de ideas, propuestas y correcciones al documento base que aprueba inicialmente el Ayuntamiento. El PAD es la concreción de la actuación municipal a nivel de distrito.

El Plan de Actuación Municipal recibió más de 17.000 aportaciones ciudadanas, pero el apoyo político fue mínimo

Este año, la elaboración del PAM ha sido laboriosa. El 22 de febrero de 2012 se aprobó el documento base y se abrió un proceso participativo que finalizó el 3 de mayo con más de 17.000 aportaciones. El 20 de junio se aprobó el PAM en el ámbito de la comisión y el periodo de información pública se alargó del 5 de julio al 5 de septiembre, en el que se presentaron 547 alegaciones, de las que alrededor del 72 % han sido aceptadas o ya estaban recogidas, según indica el Ayuntamiento. Finalmente el PAM se aprobó en el Plenario del Consejo Municipal de 5 de octubre de 2012.

El proceso de participación más institucional cuenta con el trámite de audiencia pública y las votaciones de los consejos de distrito y del Consejo de Ciudad, así como con un proceso de negociación con las formaciones políticas. Por último, el proceso culmina con la presentación del PAM al Plenario del Consejo Municipal. Desgraciadamente, este año, el PAM solamente ha recibido el apoyo de un grupo político. Por otro lado, solamente se han aprobado los PAD de Las Corts, Sarrià - Sant Gervasi y Gràcia, de conformidad con los documentos aprobados en los respectivos consejos de distrito.

La falta de apoyo del PAM nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de que el Gobierno intensifique el máximo el diálogo, con el fin de llegar a consensos que permitan gobernar con más complicidad con la ciudadanía y los movimientos sociales. Por otro lado, es preocupante que solamente en tres distritos se haya podido aprobar el PAD; ello nos indicaría la necesidad de un replanteo del proceso participativo y de los procesos de debate llevados a cabo para evitar un progresivo distanciamiento de la ciudadanía en la acción de gobierno y un retroceso en la democracia participativa.

3.2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

- A. PROCEDIMIENTO COMÚN
- B. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
- C. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El artículo 105 de la Constitución establece que el procedimiento a través del cual deben realizarse los actos administrativos tiene que ser regulado por ley, así como la audiencia de los ciudadanos y ciudadanas y el acceso de la ciudadanía a los archivos y a los registros administrativos. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y la Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, de forma general, y por otro lado la Ley de Contratos del Sector Público regulen su gestión.

En la sección de procedimientos administrativos, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 52 quejas.

A. PROCEDIMIENTO COMÚN

Uno de los aspectos más transversales para la seguridad jurídica en todos los procedimientos administrativos es el sistema de notificaciones de los actos jurídicos. La frecuencia de quejas que invocan inseguridad en las notificaciones generó una actuación de oficio.

ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE EL SISTEMA DE NOTIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO Y DE COBRO POR VÍA EJECUTIVA SEGUIDOS POR INSTITUTO MUNICIPAL DE HACIENDA

Justificación de la actuación de oficio

El primer informe de la institución de la Síndica de Greuges de Barcelona es del año 2005 y en él ya se deja constancia de la existencia de quejas presentadas por discrepancia con el procedimiento utilizado por el Ayuntamiento para notificar las denuncias presuntamente cometidas por infracciones en materia de disciplina vial.

En los informes de los años siguientes también aparecen referencias a este tipo de quejas. A modo de ejemplo, se transcribe una parte de los comentarios que sobre dichas reclamaciones aparecen en los dos últimos informes

En el informe correspondiente al año 2010, se insistía en la descripción de los mismos problemas y se decía:

“La queja más frecuente de los ciudadanos es sobre la forma de notificación de las denuncias y sanciones y con el alegato de que el Ayuntamiento no puede localizar su domicilio pero sí su cuenta bancaria para embargar una deuda que desconocen.”

Y añade:

“(...)constatamos que persisten algunos problemas y no podemos olvidar que el conocimiento de la denuncia es un derecho fundamental del ciudadano ya que le permite efectuar alegaciones y proponer las pruebas para esclarecer los hechos, o presentar los recursos que considere oportunos”.

En el informe correspondiente al año 2011 se dice:

“Más del 75 % de las quejas recibidas correspondientes a circulación estaban motivadas por el desacuerdo de los ciudadanos con alguno de los aspectos relacionados con el procedimiento sancionador. En gran parte de los casos aceptaban haber cometido la infracción denunciada, pero a menudo expresaban su malestar porque la primera noticia de la multa, según afirmaban, era el aviso de apremio enviado por el Instituto Municipal de Hacienda. En otros casos, exponían que se habían enterado de la sanción cuando la entidad bancaria les comunicaba que había estado retenida una cantidad concreta de su cuenta a petición del Ayuntamiento de Barcelona por impago de sanciones. En ambas situaciones, los interesados afirmaban que no habían recibido ninguna notificación anterior al aviso de embargo.”

En la parte de valoración de dicho apartado del informe, y refiriéndose a las quejas aportadas como ejemplos de las reclamaciones de la ciudadanía, se dice que

“(...) están recogidos dos de los aspectos sobre los que desde hace tiempo esta Sindicatura reclama la atención del Ayuntamiento de Barcelona. Uno es la necesidad de que los procedimientos sancionadores, en cuanto a la fase de notificación, pongan esmero en el respeto de los derechos de los ciudadanos destinatarios de la sanción”.

Aproximadamente una cuarta parte de las quejas que se reciben en la Sindicatura de Greuges de Barcelona en materia de disciplina vial son por desconocimiento previo de la denuncia, de la posterior sanción o de ambos hechos conjuntamente.

El procedimiento sancionador puede originar perplejidad y desconfianza en la ciudadanía. El ciudadano o ciudadana se puede ver sorprendido por la existencia de una denuncia en fase avanzada de tramitación por unos hechos de los que no ha tenido conocimiento previo o puede ver embargado, de su cuenta bancaria, el importe

correspondiente a la sanción impuesta, a pesar de que en las fases anteriores del procedimiento la Administración municipal no lo haya podido localizar.

A la Administración le corresponde localizar a la persona denunciada y poner en su conocimiento las diferentes circunstancias, pero dicho esfuerzo de localización no es ilimitado. La Ley establece cuáles son los procedimientos a seguir con el fin de notificar a la persona denunciada los hechos que se le imputan, pero, si no lo consigue, la Administración municipal tiene que poder seguir con las actuaciones con el fin de finalizar el procedimiento, incluyendo el cobro de la sanción, si procede.

Hay que dejar claro que la Administración puede sancionar y embargar sin haberse conseguido la audiencia real de la persona denunciada; lo contrario significaría que las conductas infractoras quedarían impunes. En múltiples ocasiones la Sindicatura ha tenido que informar y asesorar en derecho al ciudadano o ciudadana de cuál es el procedimiento legalmente establecido, de cuáles son también sus obligaciones en relación con la dirección de notificaciones, y de cuáles son las posibilidades de recurso cuando un procedimiento entra en vía ejecutiva; dicho asesoramiento jurídico, aunque sirve para apaciguar sentimientos de agravio, deja siempre un regusto de indefensión. Por lo tanto, dicha potestad de la Administración le obliga a ser especialmente rigurosa no solamente en el respeto a la ley, sino también en la aplicación de criterios de lo que se considera sentido común y prácticas suficientes y proporcionadas de localización de la persona infractora. En caso contrario, se conculcaría el derecho de defensa de los ciudadanos y ciudadanas, y no se aplicarían suficientemente los principios de buena Administración.

La Síndica abrió una actuación de oficio para estudiar los protocolos municipales utilizados en el procedimiento sancionador en materia de tráfico

Es por todo ello que la Síndica de Greuges de Barcelona ha decidido iniciar una actuación de oficio para conocer los criterios, protocolos, dificultades y requisitos utilizados en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, instruidos por el organismo municipal responsable, el Instituto Municipal de Hacienda, especialmente en lo que se refiere a los procedimientos de notificación de la denuncia, de la sanción y del embargo del importe de la multa más recargos, con el fin de proponer, si procede, medidas de corrección y mejora.

Con esta iniciativa, la Síndica de Greuges de Barcelona cumple con el mandato de supervisión de la actuación del Ayuntamiento que le ha sido conferido por el Consejo Municipal para proteger a los ciudadanos y ciudadanas de las posibles actuaciones indebidas municipales y, al mismo tiempo, asegurar que la Administración municipal persigue de forma adecuada las infracciones en materia de disciplina vial, sin que la mejor garantía y respeto de los derechos de la ciudadanía provoque la impunidad de las conductas infractoras o el amparo de aquellas que burlan el cumplimiento de la norma.

Por otro lado, con dicha actuación de oficio, se ha pretendido realizar una aportación pedagógica dirigida a la ciudadanía en general sobre cuál es el sentido del procedimiento y de las actuaciones administrativa que la Ley prevé para la persecución y prevención de las conductas que no respetan las normas en materia de disciplina

vial, ya sean incumplidas por las personas que conducen un vehículo o por las que van a pie. Dirigida también la actuación de oficio al Ayuntamiento, se pretende ofrecer, a quien ocupa un cargo de responsabilidad política o técnica y al personal de la Administración en general, un instrumento de reflexión y debate que facilite y fomente una mejora en los procedimientos con el fin de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía y a la gestión de los intereses generales.

El resultado de la actuación de oficio ha quedado plasmado en un informe del que a continuación se ofrece un resumen. Se puede consultar el texto completo accediendo a la página web de la Síndica de Greuges (www.sindicadegreuges.cat); es una lectura recomendada para poder tener una comprensión integral de la cuestión planteada.

El informe empieza enmarcando la acción notificativa de las denuncias en materia de tráfico y disciplina vial, así como las que se producen en el procedimiento de cobro por la vía de apremio en el derecho a la circulación y desplazamiento en el espacio público, la función de regulación y control del uso del espacio público atribuido a los poderes públicos, que incluye la función de policía y sancionadora y en el sentido de los procedimientos administrativos como garantía de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de defensa y a ser tenidos en cuenta, y a una actuación de las administraciones públicas donde no haya lugar a la arbitrariedad.

Hay que tener en cuenta que los procedimientos sancionadores derivados de denuncias por posibles infracciones al ordenamiento vial y los de cobro forzoso en caso necesario, siempre empiezan por iniciativa de la correspondiente Administración pública, y en los que, normalmente, la persona interesada no ha facilitado los datos del domicilio ordinario donde recibir las comunicaciones. Es decir, la Administración pública tiene que hacer lo que sea necesario con el fin de localizar personalmente al destinatario o destinataria de las comunicaciones y notificaciones, y poner en su conocimiento el estado en que se encuentran las actuaciones en su contra. Para que ello sea posible, dispone de los registros de la Dirección General de Tráfico y, en cualquier caso, de todos aquellos en los que pueda figurar el domicilio más idóneo de la persona destinataria. Dicha tarea no siempre es sencilla teniendo en cuenta la movilidad de las personas, la actualización de los datos, la complejidad del procedimientos, la exigencia legal de notificación en persona, el volumen de actuaciones y la posible reticencia a someterse a procedimientos disciplinarios con el resultado de sanción económica.

Por otro lado, poner en conocimiento de las personas interesadas las actuaciones en marcha es de vital importancia para respetar y hacer efectivo el derecho de audiencia y porque la notificación de determinados actos de las administraciones es condición necesaria para su eficacia.

En dicha tarea de localización para notificación es donde suelen concentrarse las quejas y las perplejidades de los ciudadanos y ciudadanas, dado que no resulta fácil entender el porqué de determinadas actuaciones, sobre todo cuando la Ley prevé la ficción de notificación cuando los intentos de localización personal han resultado frustrados. Si no fuera así, la actuación disciplinaria quedaría parada y las infracciones impunes.

De qué se quejan los ciudadanos y ciudadanas?

En esencia, las personas que presentan una queja manifiestan que no han tenido noticia sobre los hechos hasta que no han sido sancionadas o hasta que no se ha producido el embargo de cuenta bancaria.

La consecuencia inmediata de dicho desconocimiento previo de la existencia de un proceso sancionador comporta que el ciudadano o ciudadana no habrá podido acogerse al pago voluntario del 50 % de la sanción dentro de los 20 días siguientes a la notificación de la denuncia.

Transcurrido el plazo para efectuar el pago voluntario, y si la sanción se convierte en firme, el importe a pagar se verá incrementado en un 20 % en concepto de recargo o penalización, más los intereses que se generen. Tampoco habrá podido presentar alegaciones en su defensa y solamente le quedará la presentación de un recurso extraordinario de revisión en el plazo de un mes y por las causas concretas recogidas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Puede ocurrir que la persona denunciada conozca la infracción y la sanción cuando se inicia el procedimiento de cobro forzoso. En dicho momento, solamente podrá alegar en su defensa los motivos previstos en el artículo 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Ninguno de dichos motivos tiene que ver con la infracción cometida ni, por lo tanto, con las circunstancias de los hechos denunciados.

Diferentes ciudadanos y ciudadanas se han dirigido a la Defensora porque tuvieron conocimiento de que tenían una sanción de tráfico cuando recibieron la orden de embargo

El caso más extremo, y sobre el cual también se reciben quejas, es cuando la persona denunciada tiene conocimiento de los hechos porque su entidad bancaria le comunica la retención del importe adeudado o la posterior transferencia, siguiendo las instrucciones del Instituto Municipal de Hacienda. En dicho caso, los ciudadanos y ciudadanas también suelen expresar su perplejidad por el hecho de que no se les haya podido localizar para notificarles la denuncia o sanción, pero en cambio sí ha sido posible localizar su cuenta bancaria para realizar el embargo.

Temas que abarcar el informe sobre la actuación de oficio

El informe describe cuáles son los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico y las diferentes formas de actuar frente a las diferentes hipótesis que pueden presentarse en la actuación notificativa y se concretan aspectos como los posibles domicilios y horarios para realizar las notificaciones.

A continuación se describen y analizan algunas de las peculiaridades utilizadas por el Instituto Municipal de Hacienda para la determinación del domicilio idóneo de notificación y otras contenidas en su Pliego de Prescripciones Técnicas para la Contratación del Servicio de Notificaciones, como por ejemplo el tener que dejar en el buzón el documento a notificar si en el segundo intento no se localiza personalmente a

la persona destinataria, sin perjuicio de tener que publicar la notificación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA).

El informe también reflexiona sobre la mutua colaboración e intercambio de datos exigibles y deseables entre las diferentes administraciones para auxiliarse en la localización de los domicilios más idóneos para realizar las notificaciones, con el debido respeto a la normativa en materia de protección de datos.

Se trata también la cuestión del uso de los buzones comunitarios. Hay quien manifiesta en su queja su extrañeza por el hecho de que la Administración no haya depositado en el buzón comunitario el preceptivo aviso de llegada del documento o, si procede, el propio documento. El hecho es que el Ayuntamiento de Barcelona no permite a las personas que notifican el uso de los buzones comunitarios por razones de protección de datos de carácter personal, protección que, tal y como se encuentra en estos momentos la regulación en dicha materia, podría verse violada por el uso de los buzones comunitarios. Por el momento, el uso de dichos buzones no está regulado para que sea compatible con la normativa de la protección de datos, si bien se reconoce la utilidad práctica que tienen para los vecinos y vecinas que disponen de ellos.

El informe también pone el énfasis en una condición necesaria e imprescindible para el buen funcionamiento del sistema de notificaciones, como es la presunción de la actuación de buena fe por parte de todas las personas que intervienen en él.

El sistema de notificaciones y aquellas mejoras que se puedan añadir en garantía tanto del interés público como del interés de las personas privadas, presupone que las partes, la Administración y las personas destinatarias de las notificaciones, basan su actuación en el principio de buena fe. Si este falla, en cualquiera de ambas partes, el conflicto se convierte en permanente y sin soluciones satisfactorias.

El principio de buena fe no es solamente una voluntad pía y deseable que tiene que regir la actuación en la vida privada y pública de las personas y las instituciones, sino que se ha convertido en una construcción jurídica presente en nuestro ordenamiento y en la jurisprudencia, tal y como se describe en el texto del informe de la actuación de oficio.

Hay que dejar constancia de que, en un procedimiento como este, muy vinculado a la correcta actuación de las partes, es preciso reconocer que se pueden dar situaciones extremas de comportamientos contrarios al principio de buena fe. En el caso de la Administración pública, conductas indebidas realizadas por personal público que pueden constituir ilícitos penales, como el delito de prevaricación, y en el caso de los ciudadanos y ciudadanas, la negación fraudulenta de notificaciones, realmente recibidas por quien niega el hecho. En este último caso, la aportación de las pruebas documentales por parte de la Administración en el marco de un procedimiento realizado con las debidas garantías y, en última instancia, como ya se ha dicho, la apelación al principio de veracidad de los actos constatados por las personas que notifican tienen que hacer posible la continuidad de las actuaciones administrativas en defensa del interés general, a pesar de la negativa de la persona destinataria.

El informe también aporta datos concretos sobre la actuación y volumen de la acción notificativa que realiza el Instituto Municipal de Hacienda y el control de calidad que

aplica en la actuación de quien notifica, así como alguna información sobre el sistema utilizado en otros países europeos.

Conclusiones

Según datos facilitados por el Instituto Municipal de Hacienda, este organismo entrega a las empresas encargadas de notificar un promedio aproximado de 50.000 notificaciones semanales. Durante todo el año 2011 se gestionaron 2.075.000 notificaciones, y de enero a mayo del 2012 se han entregado 901.875 notificaciones, lo que representa un elevado volumen de actividad notificativa de compleja gestión en un procedimiento que, por su propia idiosincrasia, tal y como se ha explicado en dicho trabajo, es también muy complejo.

Teniendo en cuenta el número de quejas recibidas en esta institución de la Sindicatura de Greuges del Ayuntamiento de Barcelona por irregularidades o defectos en el procedimiento de notificación, y comprobada la reacción municipal cuando detecta errores en el procedimiento o en la captación del domicilio de notificación o prácticas indebidas, las respuestas dada por el Instituto Municipal de Hacienda a las solicitudes de información o consideraciones realizadas en sus decisiones sobre el proceso de notificación y el resultado de los controles de calidad realizados, la Síndica manifiesta que la actividad notificativa, de la que es responsable el organismo Instituto Municipal de Hacienda, se puede considerar suficientemente eficiente, ajustada a la normativa en materia de notificaciones administrativas y a lo que se consideran buenas prácticas administrativas, estén explícitamente recogidas o no en las normas legales, dentro de un conjunto de actuaciones que evidentemente pueden ser susceptibles de control y mejora continua.

La actuación del Instituto Municipal de Hacienda en materia de notificaciones de sanciones de tráfico no afecta de forma negativa general a los derechos de la ciudadanía

No se puede afirmar que la actuación del Instituto Municipal de Hacienda, en dicha materia, afecta de forma negativa general a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas más allá de la existencia de errores materiales o disfunciones en un número aceptable, dado el volumen de notificaciones gestionadas y las dificultades propias para la localización para llevar a cabo la notificación de personas concretas cuan, inicialmente, se persigue realizarla mediante la entrega en mano.

Sin embargo, se considera oportuno realizar la siguientes consideraciones o recomendaciones:

1. Dirigidas al Instituto Municipal de Hacienda:

- En el caso de las personas físicas, el segundo intento de notificación se realiza por la tarde si el primero se ha realizado por la mañana, pero se ha comprobado que normalmente se realiza a primera hora de la tarde, aunque el horario fijado en el Pliego de Condiciones llega hasta las 21 horas. Teniendo en cuenta este hecho y la realidad de los horarios de la vida laboral y familiar de gran parte de la ciudadanía, se recomienda que se realice el segundo intento

de notificación a última hora de la tarde, haciendo uso del horario completo que ya se prevé en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la contratación del servicio de entrega de notificaciones.

- Igualmente, es preciso intensificar el sistema de intercambio de datos entre administraciones públicas y dentro del propio Ayuntamiento, en el marco de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, con el fin de localizar la dirección idónea de notificación, a pesar de las indicaciones en cuanto a la orden de actuación que prevé la Ley de Seguridad Vial. En este sentido, se recomienda incorporar, en el trámite de nuevo empadronamiento o modificación de este, la autorización del ciudadano o ciudadana para comunicar, si procede, a la Dirección General de Tráfico la nueva dirección o la advertencia de que el Ayuntamiento puede hacer uso de ella con dicha finalidad y también con motivo de la domiciliación del pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica.
- Difundir y fomentar en la ciudadanía el servicio de las carpetas de los ciudadanos y ciudadanas y de profesionales que el Instituto Municipal de Hacienda ofrece en su página web, así como la asignación de la dirección electrónica vial recogida en el artículo 59 bis de la Ley de Seguridad Vial para realizar las notificaciones derivadas de los procedimientos administrativos en materia de disciplina vial y cobro de sanciones.
- En el caso de segundo intento de notificación fallido por no localización física de la persona destinataria o representante y solamente en el caso de que la dirección sea la correcta, se propone el envío de la notificación mediante el correo ordinario, simultáneamente a su publicación en el TESTRA.

2. Recomendaciones de carácter general fuera del ámbito competencial del Instituto Municipal de Hacienda:

- Regular el uso de los buzones comunitarios previstos en el artículo 24 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal.
- Estudiar la posibilidad de aceptar y regular la notificación mediante comunicación telefónica de forma análoga o adaptada a aquella que ya es aceptada en la contratación y el proveimiento de bienes y servicios.

La Síndica de Greuges de Barcelona trasladará estas últimas recomendaciones al Defensor del Pueblo.

B. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el presente apartado se incluyen las intervenciones de la Síndica de Greuges de Barcelona relacionadas con diversos aspectos de la contratación administrativa. Las personas que presentaron un queja manifestaron lo siguiente: la imposibilidad de acceder a determinada información que formaba parte de un expediente administrativo de contratación, la disconformidad con las condiciones laborales del personal de apoyo educativo de las guarderías infantiles municipales, el elevado coste de determinados productos que ofrecen los servicios funerarios de Barcelona o el incumplimiento, por parte de una empresa adjudicataria de un servicio público, de determinadas condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones y que ponen en riesgo la habilitación para ejecutar el contrato administrativo.

La Síndica ha tratado, a lo largo del 2012, algunas quejas por las condiciones laborales del personal que presta servicios públicos gestionados externamente

También se han recibido quejas relacionadas con las condiciones laborales del personal que presta servicios públicos gestionados externamente, como es el caso del personal de apoyo educativo de las guarderías infantiles municipales.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad garantiza el principio de transparencia de la actividad administrativa, y dispone la obligación de transparencia, publicidad y no discriminación de la acción de los poderes municipales aplicada a la conclusión de los contratos municipales a partir de la aplicación de una gestión rigurosa del gasto municipal.

En este sentido, el artículo 103 de la Constitución Española establece que la Administración pública tiene que servir a los intereses generales con objetividad y plena sumisión a la ley. En cuanto a la contratación administrativa, se trata de un área exhaustivamente regulada a través del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y que establece procedimientos muy estrictos para asegurar las mayores garantías de objetividad y transparencia en las adjudicaciones.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 200/2012. Acceso a la documentación que forma parte de un expediente de contratación.

El ciudadano manifestaba haber participado como licitador de un contrato promovido por una empresa pública municipal. En los años anteriores había sido el adjudicatario de aquel servicio pero, en este caso, el concurso se adjudicó a una UTE que también concurrió. Como conocedor del mundo profesional de que era objeto el contrato, cuestionaba la solvencia técnica y profesional mínima exigida para el tipo de contrato, y solicitaba tener acceso a la documentación que acreditaba que el contratista estaba en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que eran determinadas por el órgano de contratación. La empresa municipal respondió a la solicitud de la Síndica y argumentó que se le había denegado la petición porque se trataba de documentación sujeta al derecho de confidencialidad y también apelaba a que la solvencia había quedado manifestada en la implantación del servicio, que se había realizado sin ningún problema y que había representado una mejora.

La Síndica consideró que la actuación del servicio municipal había sido insuficiente, dado que no se había permitido al licitador excluido tener acceso a los documentos que objetivamente certifican la solvencia de la empresa adjudicataria del servicio, y tampoco se había acreditado que dicha documentación estuviera sujeta al derecho de confidencialidad, puesto que dicho derecho únicamente se puede exigir respecto de aquellos extremos que hayan sido expresamente indicados por el licitador. Además, dicho carácter de confidencialidad afecta, en particulares, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas. También consideró que la solvencia tiene que quedar demostrada en el marco del procedimiento de contratación y, por lo tanto, no suponía ningún mérito que se materializara en la ejecución del contrato. Por todo ello, recomendó a la empresa municipal que diera vista de la documentación solicitada o bien acreditara de forma fehaciente que estaba sometida al derecho de confidencialidad.

La sociedad municipal comunicó a la Síndica la voluntad de no atender a la recomendación formulada por considerar que en todo momento la actuación había estado ajustada a derecho.

Expediente n.º 46/2011. La responsabilidad de la empresa contratista en la ejecución del contrato administrativo.

La ciudadana manifestaba que trabajaba por cuenta de una empresa adjudicataria del servicio de atención telefónica del Ayuntamiento de Barcelona. Exponía que en varias ocasiones habían comunicado deficiencias en materia de salud laboral y seguridad del personal en el servicio municipal responsable de la contratación, así como el malestar por las condiciones laborales a las que habían estado sometidos, sin haber obtenido nunca una respuesta del Ayuntamiento de Barcelona.

El Ayuntamiento informó que no había satisfecho la petición de los trabajadores y trabajadoras de mantener una reunión porque consideró que lo solicitaban a título individual y que en ningún caso representaban a todo el colectivo de la empresa. En relación con las presuntas deficiencias del local donde se ejercía la actividad, manifestó que el distrito correspondiente había llevado a cabo una inspección en la que se detectaron deficiencias que fueron corregidas.

En las actuaciones averiguadoras de la Sindicatura se pudo comprobar que, en materia de salud laboral, los delegados y delegadas de prevención de la empresa lo habían denunciado ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que motivó una inspección que concluyó con una serie de medidas preventivas. En materia de seguridad, los y las representantes laborales también presentaron una solicitud de inspección delante del Ayuntamiento de Barcelona y se pudo comprobar una serie de incumplimientos de la Ordenanza Municipal de Protección de Incendios. En la misma inspección se puso de manifiesto la falta de licencia a nombre de la empresa que explotaba el local, y la falta de acondicionamiento del local a la licencia que tenía concedida, lo que comportó la incoación de un expediente y motivó el dictado de una orden de cese de la actividad. Por todo ello, la Síndica estimó la queja ya que consideró que se habían producido incumplimientos por parte de la empresa adjudicataria del servicio que afectaban a la habilitación de quien prestaba los servicios para ejecutar el objeto del contrato, y también por incumplimientos en materia de riesgos laborales y de planes de prevención. En ningún caso, el órgano de contratación había aplicado la cláusula de responsabilidad en la ejecución del contrato prevista en los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares. Por todo ello, recomendó que se escucharan las reclamaciones del personal de empresas prestadoras de servicios públicos, aunque fueran a título individual, y que se fuera muy riguroso en el seguimiento del cumplimiento de los contratos y se exigiera responsabilidades en los casos de incumplimientos.

El Ayuntamiento respondió que consultaría a Recursos Humanos y a Servicios Jurídicos con el fin de que informaran sobre la posibilidad de recibir a trabajadores y trabajadoras de una empresa privada a título individual, y que fueran rigurosos con el seguimiento del cumplimiento de los casos; en dicho caso en concreto, después de las explicaciones de la empresa se decidió que no era preciso tomar ninguna medida contra la compañía y que era suficiente con exigir que cumpliera con la normativa vigente.

VALORACIÓN

Partimos de la base de que, a pesar de la abundante normativa en materia de contratación administrativa, existe una percepción social –fundamentada o no– muy extendida de una falta de transparencia y de prácticas clientelares en muchas administraciones en dicho ámbito. Parece ser, pues, que el marco legal no es

suficiente para garantizar la transparencia en la contratación y que sería necesario reforzarlo.

En este sentido, se pronuncia el Proyecto de Ley de la Transparencia, que está en trámite, cuando dice que serían necesarias políticas activas para incrementar y reforzar la transparencia con acciones como la de reconocer y garantizar el acceso a la información. Este derecho de acceso a la información, del que son titulares todos los ciudadanos y ciudadanas y que debería ejercerse sin necesidad de motivar la petición, solamente debería poder verse limitado en los casos en que así fuera necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. Con el fin de facilitar el ejercicio de dicho derecho, el Proyecto de Ley establece un procedimiento ágil, con un plazo breve de respuesta, y facilita el conocimiento por parte del ciudadano o ciudadana del órgano ante el cual tiene que presentar su petición.

Esta Ley, en realidad, intensifica el marco legal actual, que dispone, como principio general, que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos que forman parte de procedimientos administrativos cerrados. Dicho principio está previsto en varias disposiciones normativas, entre las que se encuentra la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, o la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A pesar de su reconocimiento legal, existen leyes sectoriales que establecen limitaciones al derecho de acceso basándose en la protección de otros derechos, como es el caso del Real Decreto Legislativo 3/2001, de 14 de noviembre, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), cuando prevé el derecho a la confidencialidad respecto de las ofertas y sobre su contenido en los aspectos que puedan verse afectados por cuestiones de competencia o secreto de la empresa. Precisamente era esta la cuestión controvertida en l'expediente ilustrativo.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) se pronuncia sobre la extensión del artículo 140 del TRLCSP y dice: “(...) sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley, relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que tiene que darse a los candidatos y licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial; dicho carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas”.

La JCCA considera que hay que dar una interpretación de dicho articulado teniendo en cuenta lo siguiente:

1. La adjudicación del contrato está sujeto, en todo caso, a los principios de publicidad y transparencia que se manifiestan, entre otros, en la notificación a los licitadores y licitadoras de los motivos que han llevado a escoger una oferta y descartar el resto.
2. El conocimiento de las características de la oferta puede ser imprescindible a los efectos que los licitadores y licitadoras que no hubieran resultado adjudicatarios puedan ejercer su derecho a interponer recurso.

3. La confidencialidad únicamente procede cuando la empresa, al formular la oferta, haya expresado qué extremos de ella están afectados por la exigencia de confidencialidad.

Sobre el contenido de la motivación, la JCCA determina que es preciso tener presente que la exigencia de motivación de la resolución, incluso en la forma más amplia que prevé la normativa, cuando lo solicite quien tenga interés en ello, solamente puede ser interpretada en el sentido de que, si alguna de las personas licitadores o candidatas deseara conocer en toda su extensión el contenido de las proposiciones, el órgano de contratación está obligado a ponerlo de manifiesto, lo que comporta la posibilidad de permitir examinar el expediente e incluso tomar notas.

Queda manifiesto, pues, que es fundamental el acceso a la información como medida de garantía de una Administración transparente. Dicho acceso únicamente puede ser denegado de forma motivada.

El acceso a la información es fundamental como medida de garantía de una Administración transparente y solamente se puede denegar de forma motivada

El otro expediente ilustrativo tenía que ver con la responsabilidad del adjudicatario de un contrato administrativo. En dicho caso, el adjudicatario del servicio incumplió la cláusula de responsabilidad en la ejecución del contrato, considerada como falta muy grave, y que hacía referencia a las obligaciones derivadas de la normativa general sobre prevención de riesgos laborales y, en especial, de las del Plan de Seguridad y Salud en las Prestaciones.

En dicha materia, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales impone a la empresa una serie de obligaciones con la finalidad de garantizar la seguridad y la salud en el ámbito laboral y reconoce, de dicha forma, el derecho del trabajador o trabajadora a una protección eficaz. Esta misma norma determina que el incumplimiento por parte de las empresas de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar, entre otras, a responsabilidades administrativas. El Ayuntamiento no puede exonerar a la empresa de dicha obligación, exigida también en el Pliego de Condiciones, y que había sido reivindicada en varias ocasiones por representantes del personal que estaba prestando el servicio público.

C. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

La responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de sociedades mercantiles públicas y de empresas concesionarias de servicios públicos ha estado muy presente en gran parte de las quejas sobre responsabilidad patrimonial que los ciudadanos y ciudadanas han formulado a la Sindicatura este año.

También han sido motivo de queja algunos aspectos formales del procedimiento, como la deficiente actividad probatoria de la Administración, la falta de congruencia en las resoluciones administrativas, las dilaciones injustificadas o el papel de las aseguradoras en la gestión de los expedientes.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, compele a las autoridades locales a garantizar la eficacia de los servicios públicos. Ahora bien, el funcionamiento o la inactividad del servicio público, en algunos casos, puede producir daños a terceros. Por dicho motivo, en la Constitución Española se consagra el régimen de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración para el funcionamiento de los servicios públicos. Dispone el artículo 106.2 que todo el mundo, en los términos establecidos por Ley, tiene derecho a recibir una indemnización por toda lesión que sufra en cualquiera de sus bienes y derechos, excepto en los casos de fuerza mayor, siempre y cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Dicha previsión constitucional se encuentra desarrollada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que es de aplicación en todas las administraciones públicas. Por último, el Real Decreto 429/1993, por el cual se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad, establece los procedimientos que permiten hacer efectiva la responsabilidad de las administraciones.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 670/2011. Responsabilidad patrimonial de sociedades mercantiles públicas.

El ciudadano manifestaba que un autobús de Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) había colisionado contra la furgoneta de su empresa. Relataba que, a pesar de la presencia de testigos y la intervención de la Guardia Urbana, la compañía aseguradora de TMB no se hacía cargo de ello porque el autobús había huido y no había tenido tiempo de tomar nota de su numeración. Únicamente le constaba que se dirigía a la cochera, de acuerdo con la información que aparecía en él rótulo luminoso.

La empresa municipal explicó que todas las quejas que se habían recibido se unificaron en un único expediente de queja, pero dado que no disponían de los datos relativos al autobús, y dado que consideraban que se podían dirigir a cualquiera de las diversas cocheras de la ciudad, habían tramitado la queja a tres de ellas para que investigara sobre la incidencia de alguno de sus vehículos. Al comprobar que no había registrado ningún comunicado de accidente, se dio una respuesta al ciudadano en el sentido de que no existía constancia del presunto accidente y le manifestaron que enviarían el expediente a su aseguradora para que evaluara el caso.

La Síndica consideró que con un expediente de queja no se podía dilucidar sobre la existencia o no de responsabilidad de TMB y que se estaba privando al particular de las garantías que ofrecía un procedimiento. Por dicho motivo, recomendó a la empresa que instruyera un procedimiento de responsabilidad patrimonial con garantías.

TMB respondió a la Sindicatura que no podía instruir el procedimiento porque se trataba de una sociedad anónima que, como tal, actuaba con sujeción a las normas del derecho mercantil y ejercía su actividad en régimen de empresa privada.

Expediente n.º 316/2012. Concurrencia de culpas.

La promotora de la queja manifestaba que sufrió una caída en el Portal de l'Àngel ocasionada por el mal estado del pavimento. A raíz de la caída fue trasladada con ambulancia a un centro hospitalario y se le diagnosticaron lesiones. El Ayuntamiento resolvió desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial en atención a las manifestaciones de la compañía aseguradora, que consideraba que, a pesar del mal estado del pavimento, había suficiente zona de paso para peatones en buenas condiciones. Con posterioridad a los hechos, la brigada de mantenimiento del Distrito había ejecutado operaciones de reparación del pavimento, pero no podían facilitar

datos exactos de su estado antes de la reparación. A pesar de ello, la ciudadana había aportado fotografías del día del accidente y presentó un recurso de alzada contra la decisión municipal. La Síndica estimó la queja porque consideró que la resolución administrativa fundamentalmente se había basado en el informe de la compañía aseguradora y recomendó al Distrito que en la resolución del recurso de alzada se valorara el informe del departamento técnico para poder llegar a una resolución ajustada a derecho.

El Distrito manifestó su intención de volver a valorar las circunstancias técnicas, así como las expuestas por la interesada, y mantener informada a la Sindicatura sobre la propuesta de resolución que se produjera. Cumpliendo con el compromiso, hizo llegar a la Sindicatura una copia del dictamen por el que se reconocía una concurrencia de culpas.

VALORACIÓN

Cuando la Administración pública, con su acción u omisión, origina un agravio a alguien que no esté obligado a soportarlo, tiene que realizar un procedimiento reglado para resarcirlo. Dicha obligación también se extiende a las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas a la Administración, de acuerdo con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Para que ello sea factible, es preciso que dichas entidades lo prevean en sus normas de creación, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad.

Si el daño a un ciudadano o ciudadana lo ha ocasionado una sociedad mercantil pública, esta tiene que responder directamente sobre la existencia o no de responsabilidad

Pero si la que ocasiona el daño o perjuicio es una sociedad mercantil pública, como es el caso de Transportes Metropolitanos de Barcelona o de BIMSA, es esta la que tiene que responder directamente sobre la existencia o no de responsabilidad, y, en caso de controversia, deberán resolver los tribunales civiles. Así pues, a pesar de tratarse de sociedades de capital íntegramente público, no se rigen por el derecho administrativo. Es este el supuesto que han planteado varios ciudadanos y ciudadanas en esta institución cuando han visto desatendida o desestimada su reclamación a una sociedad anónima que presta un servicio público, sin que a la tramitación le hayan sido conferidas las garantías procedimentales atribuidas a la Administración y sin la posibilidad de poder recurrir contra la decisión si no es ante la jurisdicción civil.

No se trata de una cuestión pacífica, dado que una parte de la doctrina entiende que la exigencia de responsabilidad en las sociedades anónimas públicas tiene que ajustarse al ordenamiento propio de los servicios públicos que gestiona, es decir, responsabilidad objetiva. Mientras que otro sector doctrinal sostiene el pleno sometimiento al derecho privado y, por consiguiente, al régimen de culpa previsto en el Código Civil, y por lo tanto niega la responsabilidad de la Administración que las ha creado. También la jurisprudencia ha admitido que la Administración matriz pueda ser responsable, directa o subsidiariamente, por los daños ocasionados a terceros por sus entes instrumentales.

En todo caso, la Sindicatura entiende que la exigencia de responsabilidad no tiene que quedar desvirtuada por el hecho de que, en lugar de ser el propio Ayuntamiento el que de forma directa presta el servicio, lo realice una sociedad anónima pública, constituida con la exclusiva finalidad de prestar el servicio público. Esta institución considera que

el ciudadano o ciudadana que se relaciona con la Administración y sufre un daño no puede ver desatendida su petición de indemnización porque el daño haya sido ocasionado por una sociedad pública. Debe quedar garantizado que, si es la sociedad pública la que tiene que pronunciarse sobre la existencia o no de responsabilidad, el procedimiento que debe seguir para llegar a la conclusión final tiene que estar regido por las garantías de imparcialidad y objetividad. No por el hecho de estar sujeto al derecho privado tiene que quedar exento de un procedimiento, tal y como afirma Transportes Metropolitanos de Barcelona, que gestiona las solicitudes de responsabilidad como si se tratara de una queja del servicio. Hay que garantizar que el procedimiento utilizado contenga una adecuada investigación, un trámite de audiencia a la persona perjudicada, una actividad probatoria suficiente o unos términos para instar a la vía jurisdiccional competente.

Sería necesario modificar los estatutos de las sociedades para que incorporaran el protocolo de actuación que hay que aplicar para resolver las reclamaciones por daños y perjuicios con suficientes garantías.

Otra cuestión es cuando la responsabilidad se plantea hacia empresas adjudicatarias de un servicio o de una obra pública. Esta situación también ha sido expuesta por ciudadanos y ciudadanas que han sufrido daños a causa de la actuación de empresas concesionarias de obras. En este sentido, el artículo 214 del Real Decreto Legislativo 3/2011, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, dispone que es obligación del o de la contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que ocasionen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Para dar cumplimiento a dicha disposición, los pliegos de condiciones contractuales establecen la obligación de la empresa adjudicataria de acreditar la contratación de una póliza de seguros de responsabilidad civil para cubrir eventuales daños ocasionados a terceros y atribuibles al o a la contratista.

El resultado final en cuanto a la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por parte de las empresas concesionarias es similar al analizado en relación con las sociedades municipales, es decir, un proceso desproveído de garantías para la persona que presuntamente ha sufrido el daño.

Esta Sindicatura es de la opinión que el Ayuntamiento debería tutelar el procedimiento con la finalidad de garantizar que los pronunciamientos sobre la existencia o no de responsabilidad se han realizado de forma imparcial y objetiva, y no han generado indefensión.

3.3. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y HACIENDA MUNICIPAL

A. LICENCIAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA B. TRIBUTOS

La actividad económica está presidida por el artículo 31 de la Constitución:

1. Todo el mundo contribuirá 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 confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y la programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Solamente se podrán establecer prestaciones personales o patrimoniales de carácter público de acuerdo con la ley.

En la sección de actividad económica, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 86 quejas.

A. LICENCIAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Las quejas que se han trasladado a la Sindicatura este año han sido muy diversas. Aun así, destacan las formuladas en relación con la actividad encubierta de *meublés* en viviendas o en locales con una actividad declarada diferente. Todas ellas coincidían en el territorio donde se ejercía: Ciutat Vella.

También han sido extensas las quejas sobre la autorización de veladores, que ponían de manifiesto una cierta arbitrariedad del Ayuntamiento en su concesión y la falta de aplicación de unos criterios uniformes en toda la ciudad, lo que genera agravios entre las empresas.

Otras quejas han estado relacionadas con las molestias que originan determinadas actividades al vecindario y la ineficacia de la actuación administrativa cuando han pedido que los ampare, o a la disconformidad de un grupo de vecinos y vecinas, constituidos en plataforma, que quieren impedir que se autorice una actividad de parque de limpieza en los bajos de su inmueble.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad garantiza el derecho de los ciudadanos y ciudadanas 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 los usos colectivos.

La Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de urbanismo, prevé los planes de usos como instrumentos urbanísticos. También la Carta Municipal de Barcelona, en el artículo 67, dispone que los planes especiales de usos tienen como objetivo ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales y sobre el patrimonio urbano que las actividades producen en el territorio, mediante la regulación de su intensidad y las condiciones físicas de su desarrollo en función de las distancias, los tipos de vía urbana y las circunstancias análogas.

La Ley 11/2009, de 6 de julio, de Regulación Administrativa de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, prevé la existencia de locales para el ejercicio de la prostitución como actividad reglada en locales de concurrencia pública.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 281/2012. Precinto de actividad.

La ciudadana manifestó que tenía un local alquilado, donde ejercía una actividad de peluquería. Se trataba de un local que disponía de una planta baja y de un altillo utilizado como vivienda familiar. La Guardia Urbana había realizado una inspección en el local y había levantado acta en la que se hacía constar que se estaba ejerciendo una actividad que no se ajustaba a licencia, dado que se estaban alquilando habitaciones para el ejercicio de la prostitución. La promotora de la queja desmentía dicho extremo y defendía que el local exclusivamente se estaba utilizando como peluquería y como vivienda familiar.

Después de realizar un seguimiento, se pudieron constatar los hechos denunciados por la Guardia Urbana. A raíz de ello se trató el correspondiente expediente administrativo, que finalizó con el precinto del local.

La Síndica consideró que los expedientes administrativos estaban fundamentados y tramitados de forma correcta. A pesar de ello, recomendó al Distrito de Ciutat Vella que se estudiaran alternativas a la actual normativa para garantizar los derechos de seguridad y salubridad en el ejercicio de la prostitución.

La promotora de la queja manifestaba que regentaba un restaurante en la Rambla de Catalunya de Barcelona. Denunciaba que el espacio situado delante del establecimiento estaba ocupado por la terraza que correspondía a otro restaurante situado en el inmueble adyacente, y que la ubicación de aquella terraza vulneraba el Plan Regulador de los Veladores en el Eixample. Así se lo había hecho saber al Distrito, al mismo tiempo que solicitaba que le fuera concedida la licencia de velador para su actividad. Relataba que los técnicos municipales le habían aconsejado que no tramitara la petición porque el otro restaurante disfrutaba de un privilegio para ocupar el referido espacio, y que sería una pérdida de tiempo.

El Distrito informó a la Síndica que, de acuerdo con la normativa municipal de aplicación, las terrazas debían instalarse delante de la fachada del propio establecimiento, con excepción de aquellos lugares que tuvieran un tratamiento individualizado como es el caso de la Rambla de Catalunya. En la valoración de la consideración se trataba de conjugar el poco espacio disponible con la gran demanda de uso. Manifestaba también que el local no disponía de autorización y que en el momento de obtenerla podría optar a solicitar la oportuna licencia. En aquel momento se iba a consensuar una solución que tuviera en consideración la ubicación más cercana al local.

Después de pedir una ampliación de la información recibida, el Distrito puso de manifiesto que no existía ningún impedimento legal para conceder la licencia de velador al local que ya la tenía concedida y que, en el caso de existir un conflicto de intereses, cuando existe más de una solicitud para utilizar el mismo espacio, de entrada es la normativa quien dirime cuál es el permiso se puede otorgar y cuál no.

La Síndica consideró que el Distrito no había gestionado de forma correcta y razonada la asignación y autorización del uso común especial de la vía pública para la instalación de terrazas y veladores.

VALORACIÓN

En el contexto económico actual, la actividad comercial es un elemento básico para la estructura económica y tiene una gran incidencia en la creación de empresas y puestos de trabajo, al mismo tiempo que actúa como dinamizadora de las economías locales. La actividad comercial, así, tiene un papel básico en el desarrollo económico y en la estructuración territorial, urbana y de población de la ciudad.

Las normas vigentes prevén instrumentos eficaces para ordenar los usos del territorio a través de los planes especiales urbanísticos

Las normas urbanísticas vigentes prevén instrumentos eficaces para ordenar los usos del territorio a través de los planes especiales urbanísticos. Estos sirven como instrumentos de planeamiento urbanístico previos a la obtención de una licencia y dirigidos a valorar la incidencia que una determinada actividad puede tener sobre el espacio público.

El Ayuntamiento de Barcelona, como Administración competente en materia de planeamiento, tiene que efectuar una apreciación de todos aquellos aspectos de la actividad a implantar y si tienen o no una incidencia y repercusión en su entorno. En este sentido, la Carta Municipal de Barcelona ya prevé los planes especiales de usos y su objetivo de ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales, y abre el patrimonio urbano que las actividades producen en el territorio. El diseño de este instrumento urbanístico tiene que ordenar la realidad del territorio sobre el que se diseña, y ha de tener en consideración los usos autorizables.

En materia de prostitución, la consideración alegal de dicha actividad puede llevar a extremos que van desde su permisividad, la publicidad en los medios de comunicación y la ordenación normativa, hasta su total prohibición en un determinado territorio. Es el ejemplo de Barcelona, donde la normativa autonómica recoge la prostitución como una actividad reglada ya que la reconoce en la normativa que regula los locales de pública concurrencia. También prevé la actividad la Ordenanza Municipal de Actividades y Establecimientos de Concurrencia Pública, que establece las condiciones de emplazamiento y otros requisitos, y dispone que los planes de usos de los distritos adopten las previsiones y prescripciones adicionales para la localización más idónea de dichos establecimientos.

En este punto, sorprende que, en cumplimiento de dicho mandato, el Plan Especial de Establecimientos de Concurrencia Pública, Hostelería y otros Servicios del Distrito de Ciutat Vella, distrito donde existe un tipo de prostitución muy arraigada, no admite, en ninguna de las once zonas territoriales en que se divide, establecimientos dedicados a la actividad de *meublé* ni los locales donde se ejerce la prostitución. No sucede lo mismo en los planes de ordenación aprobados por otros distritos de la ciudad.

La prohibición, lejos de ordenar la realidad del territorio, comporta que las negociaciones entre trabajadoras sexuales y clientes se lleven a cabo en la calle, con las molestias que se derivan de ello, y que la prestación se realice en locales y viviendas que actúan de forma encubierta como *meublé*.

Respecto de otras cuestiones, y en cuanto a la concesión de licencias de uso común especial de las vías y espacios públicos de Barcelona, la normativa municipal, en relación con las autorizaciones y condiciones de los veladores, es diversa y le faltan criterios que permitan una práctica única en todo el territorio de la ciudad.

En el caso que planteó la ciudadana, esta dispersión normativa le generó inseguridad jurídica por el alto grado de discrecionalidad que puede ejercer el Ayuntamiento, dado que, a pesar de tener una legítima expectativa de poder disponer del espacio de delante, el Distrito fundamentaba que, dado que se trataba de una vía especial, no se aplicaba la normativa, y que los criterios de ordenación del espacio los deciden los técnicos.

La Síndica abrió el año pasado una actuación de oficio en materia de terrazas para estudiar la nueva regulación proyectada por el Ayuntamiento

Con independencia de que el asunto se resolviera favorablemente, la promotora de la queja manifestó dificultades para negociar el espacio con los titulares de otro restaurante, que tenían intención de renovar la autorización de la totalidad del espacio por un año más. Esta constitución considera que, dado el conflicto de intereses entre las partes, la solución debería haber venido dada por el propio Ayuntamiento, tal y como se realiza en la práctica totalidad de las autorizaciones, en las que, a pesar de ser graciables, se aplica el criterio mayoritario de forma consuetudinaria que un local tiene derecho a instalar la terraza o velador delante de su fachada. Así pues, la anterior ocupación había sido posible mientras el local delante del cual instalaba la terraza estaba cerrado o destinado a una actividad diferente.

La Síndica ha iniciado una actuación de oficio en materia de ordenación de terrazas y veladores con el objeto de determinar la idoneidad de la regulación proyectada por el Ayuntamiento en octubre del 2012, y que en estos momentos se encuentra en trámite.

B. TRIBUTOS

Una parte importante de las quejas presentadas en materia de tributos municipales ha hecho referencia a disconformidades de la ciudadana o ciudadano provocadas por errores materiales en la tramitación de los tributos, errores que finalmente han sido recogidos. También se han recibido quejas que expresaban su disconformidad por el retraso en la devolución de ingresos considerados indebidos.

Este año, pero, esta Sindicatura quiere llamar la atención sobre las consecuencias que la obligación de pagar el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, popularmente conocido como *impuesto de plusvalía*, está teniendo sobre aquellas personas que han perdido la vivienda habitual con motivo de su subasta o dación en pago al no poder hacer frente a las cuotas de la hipoteca. Esta es una situación que ya existía antes pero que se ha visto incrementada por el grave momento económico a través el conjunto de la sociedad.

Evidentemente esta obligación tributaria es percibida como manifiestamente injusta y afecta a personas que, además de haber perdido el bien material máspreciado y necesario, se encuentran en situación de total insolvencia y por lo tanto son incapaces de hacer frente a nuevas obligaciones dinerarias.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 210/2012 y 764/2012. Pago de plusvalía derivada de una dación en pago.

Los reclamantes de ambas quejas expresaron su disconformidad por tener que pagar el impuesto de plusvalía después de haber perdido su vivienda por ejecución hipotecaria o dación en pago. Entendían que no se había producido ningún incremento del valor del cual se pudieran haber lucrado.

En la primera de las quejas, la liquidación del impuesto se había producido durante el año 2011. Como no se había pagado, el Ayuntamiento había iniciado el procedimiento para cobrar la deuda mediante el embargo de los bienes del deudor que pudiera localizar.

La Síndica pidió información al Ayuntamiento y, una vez recibida, se comprobó que la actuación municipal había sido formalmente correcta. Sin embargo, la Síndica consideró que la elevada pérdida de la vivienda habitual a causa de la crisis económica requiere una reflexión de los poderes públicos con el fin de impulsar modificaciones legislativas y reglamentarias sobre el pago del impuesto de plusvalía producido a causa de una venta forzosa y poder dar un tratamiento justo a las personas afectadas. La Síndica así lo expresó al Ayuntamiento de Barcelona en su resolución de julio de 2012 y pidió, también, que se estudiara la posible exención del impuesto o alternativamente el otorgamiento de ayudas en beneficio de las personas afectadas por dichas situaciones.

En el caso planteado en la segunda de las quejas, la pérdida se había producido en el mes de julio de 2012 por dación en pago a favor de la entidad de crédito. En este caso, la deuda correspondiente al impuesto de plusvalía era de unos 2.900 euros. Solicitado el fraccionamiento de la deuda, este había sido concedido por el Ayuntamiento, y la deuda más los intereses generados tenían que pagarse en 36 plazos mensuales.

En este caso, la dación en pago se había producido una vez ya estaba en vigor el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 600, de 10 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios Sin Recursos.

El 27 de septiembre, la Síndica pidió al Ayuntamiento si en situaciones como la descrita en la queja los servicios municipales informaban a la persona obligada a autoliquidar el impuesto de plusvalía sobre la posibilidad de acogerse a los beneficios recogidos en el referido Real Decreto Ley. La respuesta del Ayuntamiento llegó a la oficina de la Síndica de Greuges el 13 de diciembre, 8 días después de que el Ayuntamiento anunciara el no cobro del impuesto de plusvalía, según se describe en el siguiente apartado de valoración. En su respuesta, el Ayuntamiento informa de que antes de la liquidación de la plusvalía se consideró si al caso de la promotora de la queja se podían aplicar los beneficios del Real Decreto Ley 6/2012. La conclusión fue negativa dado que el importe de adquisición de la vivienda superaba en 15.000 euros el límite máximo establecido.

VALORACIÓN

El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana es un impuesto regulado en la Ley Estatal de Haciendas Locales. Por lo tanto, es competencia del Estado la determinación de los supuestos de no sujeción y exención. El impuesto de plusvalía es un tributo directo que grava el incremento del valor de los terrenos urbanos como consecuencia de la transmisión de la propiedad por cualquier título, en el caso que tratamos por subasta o dación en pago. Ocurre, pero, que el cálculo del valor del terreno se realiza de forma automática, sin tener en cuenta las reales oscilaciones del mercado. El valor catastral se incrementa aplicando, los ayuntamientos, un porcentaje determinado que no puede exceder de los límites que fija la Ley según una escala por tramos de 5 años hasta un máximo de 20 años. Dicho automatismo en la aplicación y cálculo del impuesto de plusvalía pueden resultar contrarios a los principios inspiradores del sistema tributario que prevé la Constitución Española, al que se pide que sea justo y ajustado a la capacidad económica de la persona contribuyente, igualitario y progresivo.

La doctrina y la jurisprudencia han discutido dicho automatismo, dado que es posible que, en supuestos concretos, no se constate ningún incremento real del valor del terreno dentro del periodo de tiempo que determina la Ley y que, por lo tanto, no exista hecho imponible.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se ha manifestado sobre esta cuestión en las sentencias de la Sección Primera de la Sala Contenciosa Administrativa n.º 305, de 21 de marzo de 2012, y n.º 505, de 9 de mayo de 2012, y en ambas, el Ayuntamiento de Barcelona es la parte demandada.

En concreto y citando la n.º 505, se refiere a la reforma de la Ley de Haciendas Locales de 1988, en que desapareció el calificativo *real* vinculado al incremento del valor, y dice: "se partió para ello del axioma del continuado incremento de valor de los terrenos, cierto durante décadas, pero que ha quebrado dramáticamente en los últimos años, como es notorio, dando lugar a la actual y conocida situación económica, y siendo retroalimentado por sus consecuencias", y añade: "(...) el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana constituye el primer elemento del hecho imponible, de manera que en la hipótesis de que no existiera tal incremento, no

se generará el tributo y ello pese al contenido de las reglas objetivas de cálculo de la cuota del art. 107 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LHL), pues al faltar un elemento esencial del hecho imponible, no puede haber obligación tributaria”.

La exigencia del impuesto de plusvalía cuando se ha perdido todo es una flagrante injusticia contraria a la Constitución

Y añade: “(...) de esta forma, de ser la de la ficción jurídica la única interpretación posible del art. 107 LHL, éste habría de considerarse inconstitucional, pero como consecuencia de la obligación de los Jueces y tribunales, contenida en el art. 5.3 de la Ley orgánica del poder judicial, de acomodar la interpretación de las normas a los mandatos constitucionales, ha de entenderse que las reglas del apartado 2 del art. 107 de la LHL son subsidiarias del principio contenido en el apartado 1 sobre el incremento (antes *real*, y ahora *incremento* a secas, lo que no quiere decir que haya de ser irreal o ficticio)”.

La sentencia concluye que hay que tratar cada caso individualmente mediante pruebas adecuadas y suficientes que demuestren si se ha producido o no incremento real en el valor del terreno.

Así, posiblemente, una parte importante de la liquidación del impuesto de plusvalía de las viviendas transmitidas en ejecución hipotecaria o en dación en pago sería sin coste para las personas obligadas a la liquidación se tuviera en cuenta la variación real del valor de los terrenos en momentos de crisis económica general y atonía del mercado. Pero ello representaría una actuación de prueba compleja y onerosa para quien ha perdido la vivienda. Sería preciso que el Ayuntamiento lo hiciera de oficio y considerara en cada una de las autoliquidaciones presentadas la real evolución del mercado. Otra parte también importante de personas obligadas que han perdido de forma forzosa la vivienda no pueden hacer frente al pago del impuesto a pesar de que, realmente, se ha producido un incremento cierto del valor del terreno durante el tiempo en que lo han tenido en propiedad. En ambos casos, la exigencia del impuesto cuando ya se ha perdido todo significa una flagrante injusticia y contraria a los principios contenidos en el artículo 31.1 de la Constitución Española.

Ante la gravedad de la situación y la presión social existente, el Gobierno del Estado aprobó el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin recursos. Lo estrictos requisitos que se piden para poder acogerse a él y el hecho de que la aceptación de la dación pago sea a voluntad de la entidad acreedora limita mucho el número de personas que se puedan beneficiar de ello.

Por todo ello, la Síndica, en julio de 2012, pidió al Ayuntamiento que estudiara unas medidas para evitar el coste económico que representa el impuesto para las personas que sido afectadas por la venta forzosa de su vivienda o que arbitrara ayudas para poder hacer frente a dicha obligación, a pesar de saber que no está en manos de los ayuntamientos crear nuevos supuestos de exenciones del impuesto.

En el pasado mes de julio, la Defensora pidió al Ayuntamiento que estudiara medidas para evitar que las personas desahuciadas tuvieran que pagar el impuesto de plusvalía

Por otro lado, y en lo que se refiere a la presente queja por la pérdida de la vivienda por dación en pago y el mantenimiento de la obligación de satisfacer el impuesto de plusvalía, la demanda de información realizada al Ayuntamiento por la Síndica tenía por objeto saber si los servicios municipales informaban a los ciudadanos y ciudadanas afectados de la existencia de los beneficios del Real Decreto Ley por si podían acogerse a él y proporcionarles así una ayuda en la valoración de sus circunstancias.

En septiembre de 2012, el alcalde de Barcelona manifestó públicamente la voluntad de encontrar una solución de forma que quien hubiera perdido la vivienda habitual no tuviera que pagar el impuesto de plusvalía. A pesar de que la Síndica todavía no ha recibido la respuesta del Ayuntamiento a su recomendación del mes de julio, valoró positivamente esta voluntad municipal coincidente con lo que ella ya había recomendado anteriormente.

El 5 de diciembre, el Ayuntamiento acordó no cobrar el impuesto de plusvalía a todas aquellas personas que perdieran la vivienda ya fuera por dación en pago o por ejecución hipotecaria, y que el Ayuntamiento se haría cargo del importe por vía de la compensación. Es preciso, pero, que las personas afectadas no tengan otros bienes suficientes para hacer frente a la deuda.

L'Ayuntamiento informa de que, en el momento de preparar la autoliquidación del impuesto, se ofrecerá a la persona afectada que se pueda acoger a un programa de ayudas sociales, lo que le permitirá evitar el pago; el Ayuntamiento asumirá la totalidad de los trámites.

La Síndica valora positivamente dichas medidas coincidentes también con el contenido de su recomendación de julio de 2012 y con el sentido de la demanda de información sobre las actuaciones municipales para ofrecer a las personas afectadas la posibilidad de acogerse a los beneficios existentes en cada momento. De la información facilitada por el Ayuntamiento resulta que, en todos los casos de pérdida de la vivienda por dación en pago o por ejecución hipotecaria, no se cobrará el impuesto de plusvalía. La medida ya se aplica desde el pasado 5 de diciembre, sin prever, pero, que tenga efectos retroactivos.

Por otro lado, pero, hay que decir que el Ayuntamiento no tiene que renunciar al cobro del impuesto de plusvalía de las entidades adquirientes de la vivienda en aquellos casos en que sea de aplicación el Real Decreto Ley 6/2012, dado que, tal como prevé esta norma, se podrá cobrar de la entidad que se adjudique la finca. Ello significa que los servicios municipales deberán tener en cuenta si las personas y entidades afectadas se pueden incluir o no en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley para evitar, así, la pérdida de aquellos ingresos públicos que se puedan cobrar.

La Síndica considera que la decisión adoptada por el consistorio por lo que se refiere al no cobro de la plusvalía es insuficiente porque no se aplicará con efectos retroactivos

En conclusión, el caso planteado en la queja de referencia pone de manifiesto la insuficiencia de las medidas previstas en el citado Real Decreto Ley, así como la insuficiencia de la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Barcelona el pasado 5 de diciembre ya que no se prevén efectos retroactivos.

La reclamante ha perdido su vivienda por falta de recursos para poder hacer frente a las cuotas de la hipoteca. A pesar de su falta de capacidad económica, suficientemente demostrada, tendrá que satisfacer 2.900 euros en concepto de tributo de plusvalía, que se grava en 200 euros más correspondientes a los intereses, todo ello porque la normativa sobre el impuesto de plusvalía crea la ficción de obtención de un lucro al aplicar los criterios de cálculo de forma totalmente automática. Se consolida así una situación manifiestamente injusta. Las personas afectadas se ven obligadas a dedicar unos recursos económicos que no tienen para realizar un pago injusto, en lugar de destinarlos a satisfacer las necesidades más vitales como la vivienda, la manutención, los medicamentos y el acceso a la cultura, entre otras.

Por último, hay que decir que, de la documentación de que disponemos, resultó que los servicios municipales habían evaluado la inclusión o no de la reclamante en los supuestos del Real Decreto Ley pero no en el momento de la liquidación del impuesto, sino *a posteriori* y en respuesta a la petición de la promotora de la queja presentada el 13 de septiembre de 2012. La petición fue desestimada por resolución del IMH de 29 de octubre, una vez ya había sido presentada la queja ante la Síndica de Greuges y esta había solicitado la correspondiente información sobre el procedimiento seguido.

La Síndica de Greuges ha formulado las siguientes recomendaciones en relación con la cuestión planteada en la presente queja:

- Que el cálculo del impuesto de plusvalía se realice considerando el incremento real del valor del terreno de naturaleza urbana, atendiendo a la situación comprobada del mercado inmobiliario, y que se acepte, si procede, la inexistencia del hecho imponible, con independencia de cuál haya sido la razón de la transmisión del bien inmueble. Para ello y para conocer el alcance de la aplicación de la doctrina contenida en las sentencias citadas en el cuerpo del presente escrito, se sugiere solicitar informe previo al Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona, haciendo uso de previsión contenida en el artículo 47.1.d de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona.

- Con relación a la anterior recomendación, se sugiere que, en caso de pérdida de la vivienda habitual por impago de las deudas hipotecarias y atendiendo a la situación individual o familiar de la persona afectada, los importes pagados y los pendientes y la liquidación de la deuda y solamente en el caso de que se haya

demonstrado el incremento del valor de los terrenos, se adopten medidas que comporten desde el pago parcial del impuesto de plusvalía hasta su exoneración total. Se trata de calcular de forma auténtica y justa el hecho imponible que prevé la Ley de Haciendas Locales, así como de tener en cuenta las circunstancias de ingresos y de patrimonio de la persona obligada.

- Aplicar los beneficios acordados por el Ayuntamiento el pasado 5 de diciembre sobre la tramitación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana en los casos de daciones en pago y ejecuciones hipotecarias con efectos retroactivos hasta 4 años atrás, que coincide con el plazo previsto para la prescripción de las deudas tributarias y con el inicio de la crisis económica.
- Que la aplicación del Real Decreto Ley 6/2012, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios Sin Recursos, y de las medidas aprobadas por el Ayuntamiento el pasado 5 de diciembre se realice sin que el Ayuntamiento de Barcelona renuncie a cobrar el impuesto de plusvalía cuando la persona física o jurídica sustituta obligada sea la entidad adjudicataria del bien inmueble.
- Que el Ayuntamiento de Barcelona concrete y establezca de forma clara y precisa el alcance de la expresión *otros bienes suficientes para hacer frente a la deuda*, contenida en la nota sobre la tramitación del impuesto de plusvalía aprobada por Acuerdo de la Comisión de Gobierno del pasado 5 de diciembre, de forma que queden excluidos los bienes considerados inembargables y necesarios para vivir con dignidad.
- Dar cuenta de la presente decisión al Defensor del Pueblo para que considere la oportunidad de presentar un recurso por posible inconstitucionalidad de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en lo que hace referencia a la forma de cálculo y la aplicación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

3.4. FUNCIÓN PÚBLICA

Los principios generales aplicables al trabajo en el Ayuntamiento de Barcelona y en todas las administraciones públicas de España se encuentran en el Estatuto Básico del Empleado Público promulgado por la Ley estatal 7/2007. Dichos principios se desprenden del mandato constitucional (art. 105 CE) que establece también que es la Ley quien regula el acceso a la función pública, que tiene que realizarse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, que pueden existir peculiaridades en el ejercicio del derecho a la sindicación, y que tiene que existir un sistema de incompatibilidades y de garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones del funcionariado.

Este marco normativo básico se ha visto afectado, este año 2012, con la aprobación del Real Decreto Ley 29/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. El Real Decreto incorpora una serie de medidas de racionalización que hacen disminuir los derechos de los trabajadores y trabajadoras, y las justifica en la necesidad de contener los gastos de personal de acuerdo con las exigencias de la actual coyuntura económica. Se trata de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre, la supresión de los días de permiso o de los días adicionales de vacaciones, y la pérdida de otros derechos sociales consolidados que, en definitiva, lo que pretenden es racionalizar las plantillas y por consiguiente abaratar los costes de personal.

También ha tenido un impacto en el mundo local el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Despido Colectivo y de Suspensión de Contratos y Reducción de Jornada, en el que se facilita el despido del personal laboral fijo de la Administración siempre y cuando se puedan alegar causas económicas. A ello hay que sumar la prohibición que se ha establecido para las administraciones públicas de incorporar nuevo personal durante el año 2012, con algunas excepciones, impuesta por el Real Decreto 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la corrección del déficit público.

En la sección de función pública, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 11 quejas.

Durante el año 2012 se han tratado quejas relativas al ámbito laboral y funcionarial del Ayuntamiento de Barcelona y de organismos dependientes. Algunas de las quejas estaban motivadas por la gestión de las bolsas de trabajo de Barcelona Activa, del Instituto Municipal de Parques y Jardines, del Consorcio de Educación y de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Barcelona. Las bolsas de trabajo son el instrumento de provisión de los servicios de carácter temporal, y se rigen por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

La Sindicatura ha tramitado quejas relativas a la gestión de las bolsas de trabajo de Barcelona Activa y el Instituto Municipal de Parques y Jardines

Otras cuestiones que han sido objeto de queja ante la Sindicatura de Greuges han sido la negativa a la reincorporación al servicio activo después de una excedencia voluntaria en que se alegaba la extinción de la categoría profesional, la disconformidad de la valoración de méritos en un concurso oposición, la disconformidad con limitaciones para participar en el proceso de promoción interna horizontal con el fin de funcionarizar el personal que se encuentra en régimen laboral fijo, la reclamación de una parte de la paga extraordinaria de diciembre o la falta de transparencia en un proceso selectivo para cubrir plazas de bomberos.

También ha sido objeto de un estudio de oficio el requisito de la edad máxima en las convocatorias de acceso al cuerpo de la Guardia Urbana.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad dedica el artículo 34 al principio transparencia y dispone la obligación de transparencia, publicidad, imparcialidad y no discriminación de la acción de los poderes municipales aplicada a la selección de personal funcionario, empleados y empleadas municipales en el marco de los principios del mérito y de la competencia.

En consonancia con esta declaración, la Carta Municipal de Barcelona establece que el personal al servicio del Ayuntamiento de Barcelona se selecciona y se ordena en aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y actúa con imparcialidad en el desarrollo de sus funciones.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 944 /2011. Límite a la edad para acceder al cuerpo de la Guardia Urbana.

La Síndica de Greuges de Barcelona abrió una investigación de oficio porque consideró que la limitación de la edad máxima de las personas aspirantes a acceder al cuerpo de la Guardia Urbana de Barcelona podría tratarse de una condición discriminatoria. El objetivo de la actuación fue el de comprobar si la existencia de un límite máximo de edad chocaba con el derecho fundamental a la no discriminación reconocido en la Constitución Española, en la Carta de la Unión Europea y en las diferentes normativas estatales y autonómicas.

En su informe, el Ayuntamiento manifestó que en dicha materia se limitaba a seguir la normativa vigente y que, cuando se suprima el requisito relativo a la edad máxima para el acceso a la

policía autonómica, el consistorio se ajustaría a lo que se determinara. Hasta aquel momento, para ingresar en la Guardia Urbana se establecía, como uno de los requisitos, no haber cumplido 35 años en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

La decisión de la Defensora consideró que el Ayuntamiento, precisamente basándose en la normativa vigente, podía eliminar el requisito, dado que la legislación exige que el requisito de la edad se fije en el reglamento del cuerpo o bien en la correspondiente convocatoria. En este caso, no se ha aprobado ningún reglamento específico y, por lo tanto, son las bases de la convocatoria las que tienen que establecerlo. Unas bases elaboradas íntegramente por el Ayuntamiento de Barcelona. Por ello, la Síndica recomendó al Ayuntamiento que eliminara el requisito máximo de edad en las bases de las convocatorias de provisión de plazas para acceder al cuerpo de la Guardia Urbana y que la selección de las personas aspirantes al cuerpo se fundamentara exclusivamente en los principios de mérito y capacidad.

Fueron varias las quejas admitidas a trámite de ciudadanos y ciudadanas que se sentían discriminados por el Ayuntamiento y que dieron lugar a la actuación de oficio en consideración a que el requisito del límite máximo de edad para el acceso al cuerpo de la Guardia Urbana pudiera colisionar con el derecho fundamental a la no discriminación, reconocido en la Constitución Española y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y con los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública establecidos, también, constitucionalmente.

La Defensora ha recibido diversas quejas de personas disconformes con el requisito máximo de edad para acceder a la Guardia Urbana

Uno de los requisitos que prevén las Bases de la Convocatoria para Ingresar en el Cuerpo de la Guardia Urbana es no haber cumplido 35 años en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes. El Ayuntamiento indica, en cuanto al tema del límite de edad, que sigue la normativa establecida en la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policias Locales, modificada en el año 2000, y en el Decreto 233/2002, de 25 de septiembre. La normativa establece, pero, que el requisito de la edad mínima y máxima sea fijado por reglamento o en la correspondiente convocatoria. Dado que no existe un reglamento del cuerpo de la Guardia Urbana, la edad tiene que fijarla el Ayuntamiento en las bases de la convocatoria de acceso al cuerpo.

La Síndica considera que el mantenimiento de un límite máximo de edad no se puede considerar un requisito esencial y determinante de la profesión, ni la imposición de dicho límite de edad una medida necesaria para el legítimo objetivo de mantener el carácter operativo de los servicios, cuando no lo es para el acceso a los diferentes cuerpos de seguridad del Estado y tampoco para el acceso al cuerpo de Bomberos del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento. Y que la idoneidad de una persona tiene que estar garantizada en las pruebas psicofísicas y médicas que se realicen.

Por otro lado, considera que el Ayuntamiento, con su justificación, no tiene en cuenta las directivas europeas ni la normativa nacional. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2000/C 364/0 y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, prohíben cualquier tipo de discriminación, entre las que se encuentra la discriminación por razón de edad, y consideran que el límite máximo de edad es un hecho discriminatorio. En cuanto al ámbito estatal, la Ley 62/2003, del 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, establece una serie de modificaciones de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la

Reforma de la Función Pública, por adecuarlas a la Directiva europea, y establece como falta muy grave toda actuación que suponga discriminación, entre las que se encuentra la discriminación por edad. Por último, el artículo 56.1.c) del Estatuto Básico de la Función Pública indica que para poder participar en los procesos selectivos será necesario "tener cumplidos 16 años y no exceder de la edad máxima de jubilación forzosa". y también indica que solamente por ley se podrá establecer otra edad máxima diferente de la edad de jubilación forzosa para el acceso a un puesto de trabajo público.

L'Ayuntamiento tampoco ha tenido en cuenta las sentencias del Tribunal Supremo n.º 2185/2011 y n.º 2187/2011, que han declarado nulo el límite de edad establecido en el Reglamento de los Procesos Selectivos del Cuerpo Nacional de Policía, ni la Sentencia n.º 269/2009 del Juzgado Contencioso Administrativo n.º 9 de Sevilla, que anula el requisito de la edad máxima establecido en las Bases Generales correspondientes al proceso selectivo para cubrir plazas de policía local en la ciudad de Sevilla, aprobado por Resolución de la Junta de Gobierno.

Por todo ello, la Síndica considera que la simple presunción de la edad para el acceso a una función pública supone una discriminación porque es la restricción de un derecho. Y que solamente se podría justificar una medida de estas características por los motivos previstos en el artículo 18 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, que reconoce que no se puede obligar a los servicios de policía, penitenciarios o de socorro, a contratar o mantener el puesto de trabajo a personas que no tengan las capacidades necesarias para desarrollar las funciones que tengan que ejercer para mantener el carácter operativo de los servicios.

Vilà ha resuelto que el requisito de la edad para entrar en la Guardia Urbana supone una discriminación porque es la restricción de un derecho

Y considera que la selección de las personas aspirantes al cuerpo de la Guardia Urbana debería fundamentarse exclusivamente en los principios de mérito y capacidad, y así se lo ha hecho saber al Ayuntamiento.

Recursos Humanos expresó su disconformidad con la decisión de la Síndica e insistió en el hecho de que el Estatuto Básico del Empleado Público prevé que, por ley, se podrá establecer una edad máxima de acceso a la función pública diferente de la de la jubilación forzosa, y que, en dicho sentido, el Tribunal Constitucional no prohíbe que quien legisla pueda tener en cuenta la edad de las personas aspirantes, pero, para que ello no suponga un hecho discriminatorio, es preciso que dicha diferencia de trato obedezca a una justificación razonable. Por último, muestran la incoherencia entre la supresión del límite de edad y el Reglamento de segunda actividad del Ayuntamiento de Barcelona, que estipula el pasar a la segunda actividad de los y las agentes de la Guardia Urbana a partir de los 57 años.

VALORACIÓN

En cualquier organización que preste servicios, la utilización de los medios materiales adecuados y de recursos humanos suficientemente preparados se convierte en una

necesidad imprescindible para poder cumplir con las finalidades que tenga encomendadas.

Aun así, nos encontramos de pleno en un proceso de reducción de la Administración. De hecho, según los datos publicados de la Encuesta de Población Activa (EPA), entre julio y septiembre de 2012 se han perdido 49.400 puestos de trabajo en el sector público.

Este nuevo escenario legal y económico, en que las políticas restrictivas que vienen impuestas en materia de recursos humanos pueden tener consecuencias tales como la limitación del acceso al trabajo público de nuevo capital humano, más innovador y más abierto al cambio o que únicamente se permita cubrir puestos de trabajo con carácter provisional, nos tiene que hacer reflexionar sobre la oportunidad de realizar un cambio de cultura gestora de los recursos humanos. En este sentido, está en tramitación el Reglamento que regula el sistema de ordenación de la ocupación pública municipal, que debería servir como instrumento para la racionalización de las plantillas a través de la creación de un diseño organizativo funcional y la utilización óptima del personal municipal. También sería interesante utilizar otras medidas que reforzaran la racionalización, como el ejercicio responsable de la potestad disciplinaria y el refuerzo de la formación profesional.

Por el momento, una de las puertas de entrada de nuevo personal es a través de las bolsas de trabajo. Varias quejas dirigidas a esta institución han sido relacionadas con su gestión. Todas ellas cuestionaban la objetividad y transparencia en la utilización de dicho instrumento de provisión de servicios de carácter temporal. En el contexto actual y teniendo en consideración los cambios que ha sufrido el mercado de trabajo, en el que se han visto reducidas las oportunidades laborales, es aconsejable utilizar procedimientos que garanticen la objetividad y transparencia, así como extremar al máximo las garantías de los principios establecidos en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, y que son los de igualdad, mérito y capacidad.

También ha sido motivo de estudio de la Sindicatura la presunta discriminación por razón de edad en la convocatoria para proveer plazas en el cuerpo de la Guardia Urbana. Argumentaba el Ayuntamiento que la discriminación está permitida siempre y cuando esté reconocida por ley y dicha diferencia de trato obedezca a una justificación razonable. Pero, en este caso, a pesar de la argumentación de la necesidad de cobertura legal, el Ayuntamiento estaba limitando la participación a través de las bases de la convocatoria La Síndica, en su resolución, recordaba la existencia de dos sentencias del Tribunal Supremo (n.º 2185/2011 y n.º 2187/2011) que declaraban nulo el límite de edad establecido en el Reglamento de los Procesos Selectivos y de Formación del Cuerpo Nacional de Policía. Ambas, además reconocían el derecho de las personas aspirantes a no ser excluidas por dicho motivo. Además, a pesar de que se trata de cuerpos diferentes y las funciones de la Policía y los Bomberos varían, la Síndica recordó que, para acceder a los Bomberos de la Generalitat, ya no se puede establecer una limitación en la edad máxima de ingreso de acuerdo con la Ley 9/2010, de 7 de Mayo, de Regulación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamento de Cataluña. Una situación parecida se produce en el cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Barcelona. Desde el año 2010 el Ayuntamiento ya no aplica el requisito de edad máxima para acceder a él. Por último, concluyó que no encontraba argumentos que sostuvieran el límite de edad para el acceso al cuerpo de

la Policía Local cuando dicha limitación no se aplicaba para acceder a la Policía Nacional ni a otros cuerpos de seguridad.

CAPÍTULO 4. PERSONAS Y SOCIEDAD

- 4.1 SERVICIOS SOCIALES**
- 4.2 CIUDADANÍA, VECINDAD E INMIGRACIÓN**
- 4.3 SALUD**
- 4.4 EDUCACIÓN Y DEPORTE**

La Administración de Barcelona tiene que trabajar para ofrecer a todas las personas unos servicios sociales que permitan su libre desarrollo, especialmente en el caso de limitaciones y carencias; la ciudad tiene que disfrutar de una sanidad de calidad, de un sistema educativo que sea orgullo de todo el mundo para garantizar la igualdad y la promoción social, y tiene que trabajar para estos objetivos que le son impuestos por ley, por la Ley de la Carta Municipal de Barcelona.

En cuanto a las materias de que trata el capítulo de personas y sociedad, durante el año 2012 se han recibido 134 quejas.

4.1. SERVICIOS SOCIALES

A. ATENCIÓN SOCIAL BÁSICA B. PROSTITUCIÓN

Varias leyes avalan el derecho de todas las personas a recibir los servicios sociales de acuerdo con sus necesidades. Aparte del marco constitucional y de los derechos fundamentales, referenciados en el título I, las leyes básicas que enmarcan el sistema son:

- La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que establece, en su articulado, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, y crea las correspondientes prestaciones.
- La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, que establece que la finalidad de los servicios sociales es asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente mediante la cobertura de sus necesidades básicas y prevenir situaciones de riesgo; también establece que es objeto de dicha ley conseguir que los servicios sociales se presten con los requisitos y estándares de calidad óptimos necesarios para garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas y determina la competencia municipal en las funciones propias de los servicios sociales básicos.
- La Ley 14/2010, de Derechos y Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia, por la que la atención social primaria ha recibido un encargo de máxima importancia porque asigna a los equipos básicos la función preventiva y la de atención social en la infancia en riesgo junto con sus familias, y por otro lado regula los servicios sociales especializados (EAIA y centros residenciales para menores en situación de desamparo).

En todas las tres leyes se establecen normas de actuación y funciones de los equipos básicos de atención social, así como en el Decreto 27/2003, de la Atención Social Primaria, y en el de la Cartera de Servicios vigente.

En la sección de servicios sociales, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 63 quejas.

A. ATENCIÓN SOCIAL BÁSICA

El Plan de Actuación Municipal (PAM) 2012-2015 establece como objetivos prioritarios en relación con las personas y familias el garantizar la accesibilidad, la calidad y la equidad de los servicios, en especial, los sociales, y priorizar la atención a los colectivos más vulnerables y a las personas en situación de dependencia. En relación con estos temas, este año se han recibido varias quejas que ponen de manifiesto la importancia de potenciar la red de servicios sociales básicos para garantizar los derechos y la satisfacción de las personas usuarias.

La mayoría de las quejas ponen de manifiesto las actuales dificultades de las familias y la situación de pobreza o de riesgo de caer en ella en la que se encuentra, puesto que no tienen los recursos económicos necesarios para vivir con dignidad y no pueden disfrutar de una vivienda estable ni de una alimentación adecuada.

Muchas de las reclamaciones presentadas muestran las dificultades económicas de las familias; muchas no tienen los mínimos recursos para vivir con dignidad

Algunas de las quejas recibidas no están directamente vinculadas a la Administración municipal, sino que van dirigidas contra órganos de otras administraciones, por lo que se escuchan y se derivan; y otras solamente quieren poner de manifiesto y compartir el sufrimiento y buscar asesoramiento u orientación. Esta Sindicatura tiene la función de velar preventivamente por los derechos humanos en la ciudad y, por lo tanto, recibe y canaliza estas quejas, para que la Administración competente conozca la situación de necesidad de una parte importante de la ciudadanía y la pobreza que se ha instalado en nuestra ciudad.

Les quejas estudiadas en el año 2012 sobre dicha temática tienen que ver con el procedimiento administrativo, con los recursos básicos de apoyo y alimentación y con la tramitación de las prestaciones de la dependencia.

1) Atención a los centros de servicios sociales básicos (CSS)

Algunas quejas han tenido que ver con la atención recibida en los servicios sociales municipales, tanto por lo que se refiere a la rapidez de la atención, su intensidad o su calidad. A la queja presente ya en otros años sobre las listas de espera se han añadido, también, este año, las vinculadas al procedimiento administrativo y la falta cumplimiento de este. Los derechos de las personas usuarias de acceder al expediente, obtener copia de él o de conocer el baremo en que se sostienen algunas ayudas no siendo siempre atendidos por los trabajadores y trabajadoras de la atención social básica. Por dicho motivo, la Síndica ha recomendado al Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes y al Instituto Municipal de Servicios que se aseguren que los trabajadores y trabajadoras de servicios sociales apliquen el procedimiento administrativo común que es de obligado cumplimiento y que lo tienen presente en sus intervenciones por la Administración de servicios sociales también está sometida a la Ley y al Derecho (expediente n.º 311/2012) y no solamente a la buena praxis técnica o

administrativa, y por lo tanto tiene que garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y ciudadanas que son parte interesada en un expediente de prestaciones.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 254/2012. Denegación no fundamentada de la solicitud de pago de una ortodoncia.

El promotor de la queja vino personalmente a esta Sindicatura y mostró su disconformidad con la respuesta dada por su CSS en relación con la solicitud de pago de una ortodoncia para su hijo. Comentó que desconocía los motivos de la denegación de la ayuda económica cuando él había dado los pasos que se le sugirieron, como el de pedir presupuesto y ofrecer la posibilidad de pagar una parte.

En este caso se desestimó la queja porque se consideró adecuada la de denegación. De todas formas, se recomendó al Instituto Municipal de Servicios Sociales que pusiera en marcha el protocolo para la concesión de ayudas económicas que establece la normativa necesaria para evitar percepciones erróneas de agravios comparativos o decisiones poco fundamentadas. La respuesta municipal a la decisión dice que el protocolo es un documento de trabajo interno que guía a los y las profesionales para que puedan realizar la valoración de conceder o no ayudas económicas, así como su tramitación, y que es un instrumento de trabajo más que, junto con la valoración de la situación de cada persona por parte de los y las profesionales y en consonancia con el plan de atención individual, ayuda a establecer o no la conveniencia de adjudicar la ayuda.

2) Recursos sociales y ayudas básicas

El tema del acceso a los alimentos básicos ha estado latente en varias quejas, y de ellas se infiere una duda en las personas demandantes de falta de equidad en la concesión, así como de confusión sobre cómo acceder a ellos y durante cuánto tiempo pueden acogerse. La información facilita por el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS) pone de manifiesto la existencia de diferentes recursos, servicios y colaboraciones con entidades sociales para dar respuesta a la demanda de ayudas de alimentación que cada vez más realizan las personas usuarias de los servicios sociales. Si bien se detecta que la oferta es amplia y, seguramente, suficiente, no queda suficientemente claro el acceso de quien lo necesita a dicha ayuda básica que por ley debe estar garantizada.

Por otro lado, nos encontramos con que la prestación de servicios básicos por parte de empresas contratadas por la Administración es cada vez más frecuente. Esta situación de huida de la gestión pública ha comportado algunas quejas vinculadas a la calidad de los servicios. En concreto, ha ocurrido en servicios de atención domiciliaria y en comidas que se sirven en centros para personas mayores o en comedores sociales; sin embargo, algunas quejas no han llegado a formalizarse por el miedo de las personas que las habían presentado a dejar de percibir la prestación, según han manifestado.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 762 /2012. Queja por la calidad y cantidad de las comidas servidas en un comedor para personas mayores.

La usuaria de un servicio de comedor para personas mayores habló en nombre propio y de otros usuarios y usuarias del comedor y presentó firmas; se quejó de la precariedad de las comidas que se sirven en dicho local. Habló de la mala calidad de las comidas, así como de la poca cantidad. Comentó que muchos días los platos volvían llenos a la cocina y que las personas usuarias se comían el pan mojado en el yogur para calmar el hambre. Así mismo, creía que había mucha gente que no podía comer nada más durante el día por la imposibilidad de comprar comida y que había gente que, en consecuencia, pasaba hambre durante el día.

La respuesta municipal a esta queja manifestó que no se había detectado ningún problema importante en el funcionamiento del servicio de catering que ofrece la empresa en los 22 comedores del Servicio Comidas en Compañía, incluido el comedor objeto de queja. Consultadas algunas personas que asisten a él para valorar si se habían producido cambios en el servicio de catering, manifestaron que la situación estaba igual o peor que la que existía en el momento de plantear la queja. La falta de concreción en las gestiones realizadas para comprobar la calidad de la comida servida, excepto la inspección de un día al comedor, no permite, de momento, resolver la queja, por lo que sigue abierta.

La prestación de los servicios de atención domiciliaria (SAD) requiere una regulación objetiva, lo que recomendó la Síndica al IMSS en el expediente n.º 984/2011. El Ayuntamiento ha dado respuesta a la recomendación y ha explicado que la voluntad del IMSS es trabajar en la elaboración de la carta de servicios del SAD, donde, entre otros aspectos, quedarán recogidos los criterios de prestación, las condiciones de acceso y los derechos y deberes de las personas usuarias.

3) Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia

Los reales decretos 174/2011 y 175/2011 sobre el baremo y los criterios de intensidad de la protección introdujeron cambios importantes para las personas dependientes en las prestaciones, así como atrasos en el pago cuando los expedientes ya estaban en el Departamento de Nóminas. Ello produjo algunas quejas de ciudadanos y ciudadanas que se han derivado a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya para que sean estudiadas dado que corresponden a la parte de la tramitación que recae sobre la Administración autonómica.

De todas formas, las quejas vinculadas a la elaboración del Plan Individual de Atención (PIA) han sido atendidas por la Síndica. Las mayoría de dichas quejas están en estudio y tratan sobre la falta de acuerdo en la elaboración del PIA, sobre los atrasos en realizar dicha elaboración y sobre los errores por parte del o de la profesional municipal en la elaboración del PIA y las consecuencias negativas que dicho error ha tenido para la persona interesada. En las tramitaciones compartidas por diferentes administraciones, como es el caso de la tramitación de la Lapad, el problema a menudo reside en la dificultad de detectar en quién recae la responsabilidad de los retratos o de los errores. Si el error o el retraso no es imputable a la persona dependiente, hay que determinar cuál es la Administración responsable de estos y cuál tiene que asumir la responsabilidad de compensar a la persona agraviada.

4) Renta mínima de inserción (RMI)

La mayoría de las quejas que han llegado sobre dicha temática se han derivado a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya dado que hacían referencia a momentos de la tramitación en los que el Síndic tiene la competencia de supervisar puesto que dependen de la Administración autonómica. Las quejas que sí se han resuelto desde la Sindicatura responden al inicio de la tramitación del expediente de la

renta mínima de inserción (RMI), que depende de los servicios sociales municipales. A raíz del Decreto 384/2011, el Gobierno de la Generalitat introdujo varias modificaciones a la prestación, como la reducción de la población destinataria, y la limitó a la población que hay que favorecer para la reinserción social y laboral, y el endurecimiento de las condiciones de acceso, el establecimiento de un límite de 5 años de permanencia o la limitación de la cuantía global que un hogar puede percibir.

Por ello, los servicios sociales municipales han tenido que denegar la tramitación de la renta mínima a personas que no cumplían con los nuevos requisitos; son personas que se han quedado en el paro y que, después de haber agotado todos los subsidios de paro, solicitaban la tramitación de la renta mínima de inserción, sin, en principio, tener derecho a ella con la nueva regulación.

Con el endurecimiento de las condiciones, se ha denegado la renta mínima de inserción a personas en paro que han agotado todos los subsidios

Por otro lado, la falta de aprobación de la prestación o el tiempo de espera para recibir la prestación económica de los expedientes aprobados supera el año, por lo que los servicios sociales municipales han tenido que compensar, en múltiples ocasiones, con ayudas económicas la falta de ingresos familiares para poder cubrir las necesidades básicas de las personas afectadas. Ello ya se previó y, por lo tanto, ya fue tratado en el informe 2011, a raíz de los cambios en el cobro de la RMI, en verano del 2011.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 311/2012. Denegación de la tramitación de la RMI.

El ciudadano manifestó que ya había agotado todas las pagas del paro y no recibía ninguna prestación social. Estaba en seguimiento por parte de los servicios sociales, que le habían tramitado una plaza de comedor social, pero debía el alquiler desde hacía unos meses de su vivienda de protección oficial. Por dicho motivo, solicitó a la trabajadora social la tramitación de la RMI. La negativa inicial de la trabajadora social de iniciar la tramitación porque el interesado no tenía los nuevos requisitos solicitados hizo que el interesado presentara una queja que fue estimada en parte porque desde los servicios sociales se valoró de nuevo el expediente del interesado y se tramitó la RMI.

5) Personas sin hogar

Les personas sin hogar son básicamente atendidas por el Servicio de Inserción Social (SIS), que realiza la atención básica de estas personas. Cuando estas presentan una enfermedad mental o una enfermedad de drogadicción interviene el equipo de Salud Mental (Esmess). Algunas de las quejas que nos han llegado están vinculadas a la atención social recibida por parte del SIS.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 761/2012. Atención recibida en el Servicio de Inserción Social (SIS).

El promotor de la queja se mostró molesto porque, desde que presentó la primera queja, su situación seguía igual. Expuso que el SIS no quería atenderlo, que no tiene plaza en el comedor social y que sigue durmiendo en la calle. Así mismo, dijo que había puesto una reclamación al SIS el 23 de mayo de 2012, de la no había obtenido respuesta.

Esta queja, después de pedir información al SIS y de supervisar su actuación, se estimó en parte porque, si bien se había manifestado la voluntad del SIS de atender al interesado, no se había resuelto todavía el problema actual y él seguía sin ninguna prestación social básica garantizada, lo que lo estaba llevando hacia la exclusión social. Se recomendó al SIS que diera una respuesta a la reclamación presentada por el interesado con el objetivo de retomar de nuevo la intervención social y buscar otras estrategias de intervención al alcance de los servicios sociales.

La complejidad y dificultad de trabajar con casos como este se han puesto también de manifiesto en otras quejas dado que a menudo cuesta encontrar el encaje entre las propuestas de los servicios sociales y la voluntad de las personas que viven en la calle. A pesar de la profesionalidad del personal de los ámbitos del trabajo social y la educación social, la adecuación de las ofertas a las necesidades de dicho colectivo no siempre es evidente, lo que lleva a plantearse continuamente la intervención social más idónea.

Algunas quejas han llevado implícita la queja de la falta de plazas en los albergues de acceso directo. Esta es una realidad que es preciso modificar porque no existe una frustración mayor que llegar a un albergue en busca de un lugar de reposo y encontrarse que no hay plaza. Parece ser que debería existir una forma de poder saber desde uno o más lugares centralizados en qué albergue hay plazas libre para aquella noche y derivar allí a la persona solicitante. Por ello, sería necesario poder asegurar también que siempre habrá plazas suficientes para aquellas personas que no se encuentran en un plan de seguimiento social continuado pero que tienen derecho a un techo, aunque sea ocasionalmente. El acceso a dichos albergues no es fácil, por lo que un billete de transporte podría beneficiar temporalmente a la persona necesitada.

La mayoría de las quejas en el ámbito de los servicios sociales plantea situaciones muy graves, y la solución no pasa solamente por una mejor atención básica

VALORACIÓN

Todos los temas tratados a partir de las quejas recibidas y las recomendaciones realizadas por parte de la Síndica pretenden contribuir a la mejora de los servicios sociales básicos, tal y como prevé el PAM, para conseguir el máximo grado de satisfacción de la ciudadanía y las personas usuarias de los servicios sociales municipales.

Este año hemos constatado que la pobreza se ha ido instalando en algunos barrios de nuestra ciudad y, ciertamente, ha sido difícil para los trabajadores y trabajadoras sociales contener dicha pobreza y dar respuesta a situaciones muy graves de las personas afectadas con pocos recursos. Por ello, es importante recoger el malestar y la angustia de cada profesional en este momento de tanta necesidad. La petición del personal de la atención primaria de los servicios sociales en la Administración de poner más medios y recursos para atender, no más, sino mejor, a las personas usuarias, debería canalizarse a través de la coordinación entre servicios municipales y con servicios privados para facilitar y asegurar el acceso a las ayudas y los recursos

sociales, especialmente a las ayudas que tienen reconocida legalmente la condición de prestación garantizada.

Contrariamente a lo que se habría podido esperar, el volumen de quejas vinculadas a la atención social recibida no ha crecido proporcionalmente al latente sentimiento de necesidad. Hay quien manifiesta su desengaño ante los recursos sociales básicos disponibles por experiencia propia o ajena y considera innecesario plantear ninguna queja. Lo que caracteriza la mayoría de las quejas recibidas es la gravedad de las situaciones planteadas y la constatación de que su solución no es sencilla ni depende solamente de la atención social básica.

De todas formas, un tema que sigue subyacente en muchas quejas es la dificultad de contactar con los y las profesionales de servicios sociales por teléfono. A menudo, los ciudadanos y ciudadanas comentan que no reciben respuesta a sus llamadas, a pesar de dejar el encargo de que necesitan hablar con su persona de referencia. En definitiva, verbalizan la falta de acompañamiento en la búsqueda de una solución a sus necesidades y ven en la intervención profesional más una actuación reactiva y a remolque de que sus demandas que no proactiva y resolutiva. Ello puede provocar, en algunos casos, un sentimiento de desamparo y de falta de confianza en la Administración municipal.

El tema del acceso a una alimentación básica, tal y como se ha dicho anteriormente, plantea la necesidad de un ordenamiento en su distribución entre las personas necesitadas, lo que podría mejorar a partir de la recién constituida Mesa Solidaria de Alimentos, que tiene que permitir asegurar el derecho a la consecución de alimentos básicos de toda persona que lo solicite, a pesar de que ello suponga una huida de la responsabilidad pública directa sobre los servicios sociales.

B. PROSTITUCIÓN

A lo largo del año, se han tramitado varias quejas vinculadas al fenómeno de la prostitución en la calle, que se han tratado en el capítulo 3 del presente informe, sobre licencias de actividad, por estar vinculadas a dicho concepto. En una de estas quejas, los vecinos y vecinas de una comunidad en la que presumiblemente había un piso que realizaba la función de *meublé* se quejaban de la falta de actuación del Ayuntamiento. Otra puso de manifiesto que la normativa que opera en materia de la actividad de prostitución es ineficaz e insuficiente para abordar y ordenar dicho fenómeno, que existe en algunos puntos de la ciudad de forma continuada desde hace años. Este tipo de quejas ponen de manifiesto que no se plantean medidas concretas, en paralelo a la persecución de la prostitución en la calle, que eviten que la oferta y demanda de servicios sexuales se produzcan en la calle.

Vilà considera que la prostitución en la calle no es una conducta incívica sino un fenómeno social muy complejo que afecta a muchas mujeres en riesgo de exclusión

Durante el año, se trabajó en una intervención de oficio que consistió en el estudio de los cambios que el Gobierno municipal quería introducir en la Ordenanza de Medidas

para Fomentar y Garantizar la Convivencia. Después del análisis de la propuesta municipal, la Síndica comunicó a la Tenencia de Alcaldía su disconformidad con el proyecto de modificación de los artículos 39 y 40 de la Ordenanza por considerar que no se estaba regulando de forma eficaz una realidad existente y que persiste en el tiempo, sino que por el contrario, podía crear indefensión en muchas mujeres. Por dicho motivo, hizo llegar al consistorio su posicionamiento en un informe que reiteraba el posicionamiento inicial de la Sindicatura hacia el cuestionamiento de la inclusión de la prostitución en el texto normativo, ya en el año 2005, porque consideraba que la prostitución en la calle no es una conducta incívica sino un fenómeno social muy complejo que afecta, sobre todo, a mujeres con riesgo de exclusión y alta vulnerabilidad social. La modificación de la Ordenanza tiene un carácter, principalmente, punitivo y puede comportar una mayor desprotección para las mujeres que ejercen la prostitución.

Las conclusiones del informe de mayo de 2012 hacían referencia a:

1. La incongruencia de la permisividad en la publicidad de la prostitución en los medios de comunicación con la ordenación normativa orientada a su total prohibición. Así mismo, sorprende que el Plan Especial de Establecimientos de Concurrencia Pública, Hostelería y Otros Servicios del Distrito de Ciutat Vella, distrito en el cual la prostitución en la calle está muy arraigada, no admita en ninguna de las 11 zonas territoriales en que se divide establecimientos dedicados a la actividad p.1.2 “meublé”, ni los locales donde se ejerce la prostitución, que corresponde a los epígrafes 2.2.7.1 y 2.2.7.2, a diferencia de la regulación que realizan otros distritos de la ciudad.
2. La modificación propuesta tiene un marcado carácter punitivo, no tiene en cuenta la complejidad del fenómeno y no distingue la prostitución voluntaria de la forzada, en la que las mujeres son víctimas de mafias, redes y proxenetas. En pro de una intervención abolicionista, pretende penalizar al cliente sin considerar otros aspectos del fenómeno ni sus consecuencias. A pesar de dicha visión que considera víctimas a las mujeres que ejercen la prostitución en la calle, solamente se endurecen los artículos 39 y 40 y, en cambio, el artículo 41 no se refuerza ni se estudia la inclusión de nuevas medidas que tengan en cuenta los tres ejes básicos del perfil de las mujeres que ejercen en la calle: pobreza, inmigración y maternidad.
3. Es preciso pensar en alternativas para evitar que las negociaciones entre prostitutas y clientes se hagan en la calle y ocasionen molestias al vecindario, a los comercios y a la gente que pasa por la calle, y también para evitar que se produzcan en pisos o locales sin ningún tipo de control.
4. El endurecimiento de la Ordenanza, que más allá de conseguir la erradicación de la prostitución en la calle, la invisibiliza de forma preocupante, puede comportar, entre otras consecuencias:
 - Un alejamiento del servicio municipal Abits y de las entidades sociales que detectan a las mujeres y las atienden.
 - Una mayor desprotección, vulnerabilidad y exclusión social de las mujeres.
 - Un desplazamiento de la actividad a pisos difícilmente controlables, donde las mujeres son más vulnerables y los vecinos y vecinas quedan más perjudicados.

- Una mayor inseguridad jurídica de las personas imputadas por causa de la utilización habitual de la presunción de veracidad de las afirmaciones de la Guardia Urbana.

El Plenario del Consejo Municipal aprobó, en fecha de 16 de agosto de 2012, la modificación de los artículos 39 y 40 de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona. El artículo 39 recoge las normas de conducta, y el artículo 40, el régimen de sanciones a clientes y prostitutas.

La concejala de la Mujer y los Derechos Civiles respondió al informe de la Síndica diciendo que la actuación municipal tenía tres objetivos principales, que desarrolla en su escrito:

1. Luchar contra la explotación sexual y las redes de tráfico ilegal de personas, a través de la acción conjunta de los cuerpos policiales.
2. Potenciar la atención a las personas que ejercen la prostitución a través de la agencia Abits, que ha tenido un aumento presupuestario del 67 %.
3. En cuanto a la Ordenanza, poner el acento sobre el cliente.

Una primera valoración de los representantes municipales, a un mes de su aprobación y puesta en marcha, indica que la Guardia Urbana realizó 204 denuncias a las trabajadoras sexuales y 112 a los clientes, hecho contrario al objetivo de la Ordenanza, que era el de perseguir a los clientes. De todas formas, según una respuesta de la Guardia Urbana a la Síndica, la actividad denunciadora a los clientes se ha incrementado en un 109,8 %.

4.2. CIUDADANÍA, VECINDAD E INMIGRACIÓN

- A. CIUDADANÍA Y VECINDAD
- B. INMIGRACIÓN
- C. ASENTAMIENTOS

En la sección de ciudadanía, vecindad e inmigración, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 26 quejas.

A. CIUDADANÍA Y VECINDAD

Los derechos humanos promulgados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 son un patrimonio público y universal y la Unión Europea considera que el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos son una parte inseparable de la Unión Europea. En el año 2000 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reúne por primera vez todos los derechos personales, cívicos, políticos. Sociales y económicos, de forma que se erige en el documento más importante de la Unión Europea en el terreno de la defensa de los derechos de las personas.

El título 1 de La Constitución Española establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre dicha materia firmados por España.

La ciudadanía tiene derecho a encontrar en Barcelona las condiciones para su realización política, social y ecológica

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, promovida y firmada por el municipio de Barcelona en el año 2000 en Saint-Denis, se centra en las competencias y los compromisos del Gobierno de la ciudad en materia de derechos humanos. Indica que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a encontrar en la ciudad las condiciones para su realización política, social y ecológica. Y que las autoridades municipales fomentarán con todos los medios disponibles el respeto de la dignidad de todos y todas y la calidad de vida de su población.

Los poderes públicos velarán, pues, por el respeto a los derechos humanos y la no discriminación y protegerán especialmente a sus ciudadanos y ciudadanas de prácticas que puedan comportar una conculcación o limitación de sus derechos.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 133/2012, 134/2012, 162/2012, 172/2012, 208/2012, 215/2012, 220/2012, 434/2012, 511/2012 y 605/2012. Supresión del Registro Municipal de Uniones Civiles.

La supresión por parte del Ayuntamiento del Registro Municipal de Uniones Civiles del Ayuntamiento de Barcelona (RMUC), el 21 de diciembre de 2011, comportó la presentación de quejas por parte de ciudadanos y ciudadanas que estaban registrados y que veían que se restringían sus derechos. Al objeto de analizar los posibles efectos que la eliminación del Registro podía comportar sobre los derechos de las personas interesadas, la Síndica de Greuges abrió una investigación.

El RMUC se creó en el año 1994 para dar formalidad administrativa a la unión de parejas de hecho que no querían o no podían por impedimentos sociales contraer matrimonio. Así se salvaba el vacío legal existente en aquel momento y se abría la posibilidad de acreditar la situación de pareja de hecho para acceder a determinadas prestaciones. Actualmente seguía cumpliendo una función registral de acreditación importante para acceder a determinadas prestaciones, a pesar de que, con la entrada en vigor de la Ley estatal 13/2005, ya se había superado el vacío legal existente respecto del derecho a contraer matrimonio las parejas homosexuales, y el Código Civil de Cataluña no prevé ninguna inscripción registral ni para la constitución, ni para la acreditación de pareja estable.

Ahora la función más importante era a los efectos de obtener la autorización de residencia por arraigo social y para la regulación de parejas mixtas (cuando uno de sus miembros no tiene la ciudadanía europea), porque el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, no reconoce ningún otro medio de acreditación para regular dichas situaciones, y no existe alternativa de registro válido ni a nivel estatal ni a nivel catalán.

El RMUC es un servicio voluntario de los ayuntamientos porque ni la normativa administrativa: legislación básica estatal de régimen local, legislación catalana de régimen local, régimen especial de Barcelona; ni la normativa civil: Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, establecen el deber de crear o mantener un registro municipal de parejas estables. Y los registros públicos, con eficacia civil, son competencia exclusiva del Estado, conforme al artículo 149.1.8a de la Constitución Española.

La Síndica, en su estudio, reconoce que no existe ninguna obligación legal del Ayuntamiento de disponer de dicho Registro, y que su funcionalidad es cuestionable en un registro municipal, pero indica que su supresión provocará claramente una restricción de los derechos de residencia en la Unión Europea a la pareja de hecho extracomunitaria de un ciudadano o ciudadana de la Unión, y, también, a las personas extranjeras no comunitarias, porque con su supresión se ha anulado una función reconocida por la normativa estatal para el reconocimientos de dichas situaciones y deja a estas parejas sin ninguna alternativa.

Por ello, la funcionalidad del RMUC, indica el informe, resultaba insustituible, y para que no queden desprotegidas las situaciones indicadas, la Síndica considera que la mejor solución sería la creación de un registro estatal, con la modificación de la legislación del empadronamiento o del Registro Civil que permita la inscripción, y así lo ha comunicado al Ayuntamiento y al Defensor de Pueblo, para que promuevan las acciones pertinentes para resolver dicha situación de desamparo.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 244/2012. Posible censura de un informe sobre nuevos modelos de familia.

El interesado, en nombre de una entidad social, manifestaba su total desacuerdo por el cambio del contenido del cuaderno central del número 84 de la revista *Barcelona Metrópolis*, que hacía referencia a los nuevos modelos de familia, y veía en dicha actuación una censura a determinados artículos de dicho informe. El nuevo dossier trataba del reto tecnológico en las grandes ciudades.

Según el Ayuntamiento, dicho cambio estuvo motivado por la coincidencia de la publicación del n.º 84 de la revista con la celebración en Barcelona del Mobile World Congress, y porque representaba una oportunidad para la proyección internacional de la ciudad. Por otro lado, el Ayuntamiento indicaba que la difusión del informe "Nuevas formas de familia" estaba asegurada porque se podía consultar en la página web de la revista, que tiene cerca de 10.000 visitas mensuales, y que en cambio el tiraje de la revista era solamente de 4.000 ejemplares.

El artículo 20 del Estatuto de Autonomía reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, la escritura o cualquier otro medio de reproducción; así como reconoce el derecho a la producción y a la creación literaria, artística, científica y técnica; a comunicar o a recibir libremente información veraz por cualquier medio de información y establece que el ejercicio de dichos derechos no puede ser restringido mediante ningún tipo de censura previa.

En el análisis de las acciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento, se comprobó que los artículos del dossier no figuraban en los apartados habituales de la página web, no se encontraban ni en la relación de temas ni por autores, y tampoco figuraban en el apartado reservado a los cuadernos centrales. El dossier estaba colgado en el blog del web, un apartado no habitual para dicho tipo de información y que está prácticamente inactivo. Según información de este mismo blog, las entradas al blog en el año 2011 no llegaron a la decena.

Una vez estudiados los hechos, la Síndica consideró que, si bien el cambio de contenido del dossier se podía entender por razón de oportunidad, no era aceptable la falta de difusión de dicho dossier porque se había colgado en un lugar muy poco accesible de la página web, y por lo tanto el Ayuntamiento no había servido con objetividad a los intereses generales y no había actuado de forma imparcial y transparente. Por ello, la Síndica concluyó que el Ayuntamiento no había garantizado el derecho a expresar y difundir libremente opiniones científicas y técnicas. Y recomendó que el dossier se editara en el próximo número de la revista *Barcelona Metrópolis* y/o asegurara que fuera accesible a la página web de la revista.

En cuanto a otro ámbito, a partir de las quejas de ciudadanos y ciudadanas que se sentían discriminados por el Ayuntamiento porque no podían optar a una plaza de agente en la Guardia Urbana por razón de edad, la Síndica abrió una actuación de oficio para valorar si el requisito del límite máximo de edad para el acceso al cuerpo de la Guardia Urbana colisionaba con el derecho fundamental a la no discriminación, reconocido en la Constitución Española y en la Carta de la Unión Europea, y con los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública establecidos, también constitucionalmente. El tratamiento dado a esta actuación se expone en el capítulo 3 del título segundo sobre función pública, en que la Síndica considera que la simple presunción de inhabilidad por razón de edad para el acceso a una función pública supone una discriminación por restricción injustificada del derecho a la igualdad ante la ley.

VALORACIÓN

Se entiende por discriminación cuando una persona es tratada de forma menos favorable que otra en una situación análoga, o cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutras pueden ocasionar una desventaja particular a unas personas respecto de otras. En algunas ocasiones, pero, es complejo determinar

claramente cuándo se produce discriminación y bajo qué supuesto, por ello es imprescindible que la actuación de la Administración sea transparente y no pueda existir ningún tipo de duda en sus disposiciones.

Barcelona ha sido una ciudad pionera en la defensa de los derechos humanos y del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Y así lo ha demostrado en la puesta en marcha de diferentes servicios y organismos que velan por que dichos derechos no sean conculcados. El Consejo Municipal de Gays, Lesbianas, Transexuales y Bisexuales, la Oficina por la No Discriminación, el Observatorio de los Derechos Humanos, son algunos ejemplos de ello, como así lo fue en su momento el Registro Municipal de Uniones Civiles.

Este año, pero, la Sindica ha tenido que pedir más transparencia al Ayuntamiento en algunas de sus actuaciones antes las quejas presentadas por ciudadanos y ciudadanas que se han considerado discriminados por la actuación de la Administración. A pesar de la existencia de una definición consensuada de la discriminación no siempre es fácil determinar si se ha conculado dicho derecho. Pero, del análisis de los casos que han llegado a esta Sindicatura, se ha concluido que la actuación del Ayuntamiento no ha sido suficientemente transparente y que no ha velado suficientemente por los derechos a la no discriminación.

La actuación municipal no ha sido suficientemente transparente por lo que se refiere a velar suficientemente por los derechos a la no discriminación

Una buena Administración es aquella que protege a sus ciudadanos y ciudadanas ante cualquier tipo de discriminación. La disposición del límite de edad para el acceso al cuerpo de la Guardia Urbana, por ejemplo, ocasiona una desventaja particular a las personas que no pueden acceder a este cuerpo únicamente por cuestiones de edad, y en cambio la edad no garantiza la idoneidad del puesto de trabajo. Y podría ocurrir que quedaran excluidas por edad algunas personas aspirantes con mejores condiciones físicas y psíquicas que las seleccionadas. Por lo tanto, el límite de edad, sin ninguna otra justificación, es un hecho discriminatorio, y así lo ha reconocido la jurisprudencia existente. La idoneidad de una persona tiene que estar garantizada en las pruebas psicofísicas y médicas que se realicen, y con el actual límite de edad se incumpliría, también, el principio constitucional del mérito y capacidad para el acceso a la función pública.

Otra actuación, como la decisión de no publicar el dossier central del n.º 84 de la revista *Barcelona Metrópolis* "Nuevas formas de familia", por razones de oportunidad, y no realizar una difusión adecuada en la página web de la revista, se puede considerar discriminatoria porque los artículos que contenía el dossier fueron tratados de forma menos favorable de lo que se había acordado previamente en el anterior Consejo Editorial.

Aunque la diversidad de modelos familiares ha sido plenamente aceptada por los gobiernos locales, dicha actuación dio lugar a la interpretación de una posible censura de algunos por sus artículos, concretamente los que realizaban un análisis sobre los matrimonios entre personas del mismo sexo y las familias lesboparentales, y la no aceptación de dicha diversidad por motivos de orientación sexual. Una actuación más clara y transparente de la Administración habría evitado una decisión que acabó siendo

discriminatoria porque no protegió de forma eficiente el derecho a expresar y difundir libremente las opiniones científicas.

El dossier aporta información científica y contrastada sobre el tema tratado y ha tenido un coste económico importante. Ciertamente dicho dossier había sido comprometido por el anterior Consejo de Ediciones y Publicaciones de la revista, pero una buena Administración habría asegurado su publicación en el siguiente número de la revista y/o su difusión en la página web correspondiente, porque *Barcelona Metrópolis* es una revista crítica y de reflexión que trata sobre temas actuales pero no de inmediata actualidad. La intervención de la Síndica ha hecho rectificar la disposición del Ayuntamiento, pero ha quedado la sensación de que el Ayuntamiento no ha velado suficientemente por el derecho a la diversidad de familias ni a la difusión de opiniones de valor científico y técnico.

En cuanto a la supresión del Registro Municipal de Uniones Civiles, la Síndica reconoce que este es un servicio voluntario de los ayuntamientos, y que estos no tienen capacidad para controlar adecuadamente estos tipos de registro, pero considera que era todavía imprescindible para proteger los derechos de residencia en la Unión Europea a la pareja de hecho extracomunitaria de un ciudadano o ciudadana de la Unión, y también, a las personas extranjeras no comunitarias. Y que ahora quedarán desprotegidas situaciones muy dignas de amparo, como así ha sido en el caso de una ciudadana de Bielorrusia, pareja de hecho de un ciudadano catalán, de quien está esperando un hijo, a quien no han podido renovar el visado porque la Oficina de Extranjeros de Barcelona no le ha aceptado ningún otro documento acreditativo de su situación que no sea el Registro de Parejas de Hecho.

Por ello, lamenta que el Ayuntamiento no haya sido sensible a proteger dichos derechos hasta hubiera otra alternativa posible, tal y como fue en su momento la protección de los derechos de las parejas de hecho, que cubrió el vacío legal que existía cuando se creó.

B. INMIGRACIÓN

Dice el Estatuto de Cataluña que los poderes públicos emprenderán las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y promoverán las políticas que garanticen el reconocimiento y 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.

Les quejas formuladas ante la Sindicatura, con incidencia en el ámbito de inmigración, prácticamente han sido asesoramientos relativos a la tramitación de diversos procedimientos de extranjería, como la renovación de la residencia; la posibilidad de recurrir la desestimación de un reagrupamiento familiar; la formalización de un permiso de trabajo, o los plazos que se utilizan para emitir el informe de disponibilidad de vivienda.

Algunas personas de origen extranjero han presentado una queja por las sanciones que les han impuesto por ejercer la venta ambulante de forma irregular

Otra cuestión planteada por dos ciudadanos de origen extranjero ha sido la situación de vulnerabilidad en la que quedan después de la tramitación de varios expedientes sancionadores iniciados contra ellos por el incumplimiento de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Pública, concretamente por ejercer la venta ambulante en el espacio público.

También se han planteado varias cuestiones relativas a la actuación administrativa hacia la población que ocupa naves en desuso, que están viendo cómo son desalojados con motivo de la tramitación de expedientes de declaración de infravivienda.

En el marco de extranjería, la regulación básica consiste en: la Ley Orgánica 4/2000, que Regula los Derechos y las Libertades de los Extranjeros a España y su Integración Social, y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

La Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, cuando se refiere a los derechos de los vecinos y vecinas, establece que el Ayuntamiento tiene que velar por 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 y la ciudadanía tienen que hacer extensivo su celo en la defensa y protección de dichos derechos fundamentales a todas las personas que se encuentran en la ciudad sin ser residentes de ella.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad determina que las ciudades firmantes se comprometen a proteger el derecho general a los servicios públicos de protección social. En el mismo sentido, la Carta de Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona establece, en su artículo 4, que todas las personas tienen derecho a encontrar en la ciudad las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales y de accesibilidad universal para vivir dignamente en ella.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 546/2012. Aplicación de la Ordenanza del Civismo a personas inmigrantes sin autorización de trabajo.

El promotor de la queja es se encontraba en España en situación irregular. Manifestaba que el retorno a su país de origen, Afganistán, supondría la obligación de integrarse en el ejército, cuestión a la que hacía objeción. Anta la imposibilidad de encontrar recursos para sobrevivir en su situación administrativa, se dedicaba a la venta ambulante de artículos dirigidos a los turistas. Fue sancionado 177 veces desde el 2008 por la autoría de venta ambulante y la colaboración la autoría de otros, y acumuló una deuda con la Hacienda Municipal de aproximadamente 60.000 euros.

La Sindicatura, preocupada por esta situación por entender que se trataba de un asunto de alta complejidad y que iba más allá de los procedimientos sancionadores impuestos, pidió al

Ayuntamiento conocer la finalidad de las multas a personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y sobre si se les ofrecen alternativas en consideración a su situación personal. También se interesó por la valoración en términos de eficacia del procedimiento sancionador y sobre las consecuencias de la tramitación tanto para la Administración como para la persona interesada.

La respuesta municipal obvió la referencia a la eficacia del procedimiento y a las consecuencias de la tramitación y se limitó a justificar la actuación de la Guardia Urbana en la aplicación de la Ordenanza de Convivencia y Civismo, y alegó que, cuando los ciudadanos y ciudadanas manifiestan a la Guardia Urbana una situación de necesidad, o bien esta es considerada por la propia policía, se les asesora y se les da toda la información posible para que puedan acudir a los departamentos correspondientes a solicitar las ayudas que correspondan.

La Síndica estimó la queja porque quedaba manifiesta la falta de eficacia de la Ordenanza del Civismo, dado que se había iniciado un elevado número de expedientes sancionadores sin que fuera factible finalizarlos, a pesar de la carga que suponía la tramitación tanto para la Administración como para la persona administrada. Pidió el sobreseimiento de los expedientes dado que consideró que se originaban en conductas generadas por el estado de necesidad del infractor y que no constaba cuantificado el perjuicio ocasionado a la convivencia ciudadana en el espacio público. Recomendó al Ayuntamiento que se reforzaran las actuaciones preventivas para evitar las situaciones de vulnerabilidad, especialmente la dotación de recursos formativos ocupacionales becados que permitan canalizar las necesidades de subsistencia de las personas inmigrantes que no disponen de permiso de trabajo.

VALORACIÓN

Este año queremos poner de manifiesto la incidencia que tiene la aplicación de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, la conocida como *Ordenanza del Civismo*, cuando sanciona a personas inmigrantes y en situación administrativa irregular. Es cierto que existe un consenso en el sentido de que es imprescindible gestionar la convivencia y establecer una reglas sociales que permitan convivir en sociedad y combatir la conducta de personas incívicas que gritan, ensucian la calle, destrozan el mobiliario urbano, realizan fiestas y ruido por la noche, y que en general perturban el orden social.

Muchas personas inmigrantes ejercen la venta ambulante porque no disponen de otros medios de subsistencia

Pero el caso que aquí nos ocupa no se puede decir que sea un problema de incivismo, sino una más de las expresiones de exclusión social en el espacio público. Y es que la práctica de la venta ambulante es ejercida mayoritariamente por personas inmigrantes en situación irregular y que no disponen de más medios de subsistencia que los que obtienen de la venta de productos destinados principalmente al turismo. Su situación administrativa tampoco les permite la oportunidad de acogerse al Plan de Reinserción Social, que prevé la propia Ordenanza para las personas infractoras en materia de venta ambulante.

El caso que se ha expuesto en el expediente ilustrativo no es un caso aislado. En la Sindicatura se estudió otra queja muy similar en la que el ciudadano acumulaba 94 sanciones por la misma conducta. Hay que tener en consideración que, en el caso al cual nos referimos, el total de las 177 multas se habían puesto entre el año 2008 y el año 2010, y derivaron en expedientes sancionadores con una deuda total acumulada de unos 60.000 euros. En el decurso de esta actividad sancionadora se produjo un

debate político sobre la conveniencia de incluir, en la normativa de extranjería, la posibilidad de reflejar dichas conductas incívicas en los correspondientes informes de arraigo que los ayuntamientos elevaban a la Delegación del Gobierno para que esta se pronunciara sobre la petición de regulación por arraigo de la persona extranjera. A pesar de que legalmente dichos informes no eran vinculantes, ni lo son ahora, lo cierto es que en la práctica son muy influyentes para la Administración central en el momento de valorar si estima o desestima la petición.

A pesar de la polémica que se generó, el nuevo Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería no tiene amparo legal para que los gobiernos autonómicos, competentes ahora, trasladen la información facilitada por los ayuntamientos relativa a las infracciones cometidas en las ordenanzas municipales en materia de civismo. En vista de lo que establece la normativa consultada, en los supuestos de arraigo social acreditado mediante informe, se deberá hacer constar, entre otros factores de arraigo que puedan ser acreditados por las diferentes administraciones competentes, el tiempo de permanencia de la persona interesada en el domicilio donde está empadronada, los medios económicos de que dispone, los vínculos con familiares residentes en España y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

A los efectos de concretar dicha disposición normativa, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha dictado una instrucción que precisa el contenido a valorar por lo que se refiere al esfuerzo de integración de la persona extranjera, y hace referencia al seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales, con información de la entidad organizadora de ellos, del número de horas de desarrollo de cada programa y de su contenido. También se tendrá en consideración su asistencia regular a los programas y en ningún caso se tendrá en cuenta el grado de superación de las pruebas que haya podido realizar.

De este marco normativo se extrae que el espíritu de la norma es el de regularizar a las personas que hayan realizado conductas positivas sin que exista lugar para tener en cuenta conductas que, a pesar de ser consideradas por los responsables municipales como incívicas, hayan sido fruto del estado de necesidad de la persona extranjera.

Efectivamente, la imposición de sanciones por infracción de la Ordenanza del Civismo no debería ser relevante para el Gobierno central en el momento de decidir sobre el arraigo de la persona extranjera, pero sí tendrá una gran repercusión cuando este regularice su situación administrativa si lo hace después de conseguir un contrato de trabajo, puesto que, si en aquel momento el procedimiento sancionador no ha prescrito, la Hacienda Municipal puede iniciar la vía de embargo de su salario para resarcirse de la deuda municipal, lo que contribuirá a agravar todavía más las precariedades a las que, por sí mismas, ya están sometidas.

Desde una vertiente más social, la identificación de incivismo con inmigración puede ser un acto de poca responsabilidad, y más en un periodo de grave crisis económica y social como la actual, en el que lo que se necesita son políticas que cohesionen y que respondan a los problemas en positivo. Del estudio de algunos expedientes sancionadores tramitados contra personas inmigrantes con motivo de infringir la Ordenanza del Civismo, se constató que la intervención municipal había prescindido de toda consideración previa del estado de necesidad.

La Ordenanza del Civismo es ineficaz cuando se sancionan personas en situación de vulnerabilidad

Casos como el planteado llevan a declarar la ineficacia de la Ordenanza del Civismo cuando sanciona conductas más asociadas a personas en situación de vulnerabilidad que a personas que, con libertad de decidir, ha escogido la realización de una conducta incívica. Según los datos que un grupo municipal facilitó a la prensa, se puso de manifiesto que en el año 2011 solamente un 8 % de las sanciones impuestas en cumplimiento de la Ordenanza del Civismo se hicieron efectivas, con una gran diferencia de lo que ocurre con las multas de tráfico.

En consecuencia, la Síndica recomendó el sobreseimiento de los expedientes de los 177 expedientes sancionadores por considerar que se habían originado en conductas generadas por el estado de necesidad del infractor y no constaba cuantificado el perjuicio causado a la convivencia ciudadana en el espacio público.

También recomendó que se reforzaran las actuaciones preventivas para evitar las situaciones de vulnerabilidad, especialmente la dotación de recursos formativos ocupacionales becados que permitan canalizar las necesidades de subsistencia de las personas inmigradas que no disponen de permiso de trabajo.

C. ASENTAMIENTOS

La Síndica se preocupa y se ocupa de aquellos ciudadanos y ciudadanas y familias que viven en una situación de extrema pobreza, que no tienen vivienda y que se han instalado desde hace años en naves industriales en desuso sin ninguna garantía de seguridad ni de salubridad.

Desde hace más de 2 años, mantiene contactos con el personal responsable municipal y ha solicitado un plan de intervención. Inicialmente, la respuesta consistió en proponer las medidas ordinarias que existen para atender a las personas sin hogar mediante los recursos básicos que ofrece el Servicio de Inserción Social (SIS). En diferentes momentos y después de algunos desalojos, se vio que pocas eran las personas que aceptaban las propuestas municipales porque no se ajustaban a sus necesidades. El único colectivo que desde años es atendido de forma diferenciada por un equipo de servicios sociales especializado es el denominado de los *galaicoportugueses*, colectivo al cual, si bien le han asegurado unos mínimos ingresos con la RMI (renta mínima de inserción), la escolarización de los y de las menores y la asistencia sanitaria, no se ha avanzado en el ofrecimiento de unas condiciones de vida más salubres. Siguen viviendo en asentamientos, en sus caravanas, pero no tienen ni agua corriente, ni luz, ni alcantarillado, y cada vez que dichas personas son desalojadas pierden todo su entorno habitual con todo lo que ello comporta para su integración social.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

La desgracia de la muerte de cuatro personas en la noche del 8 al 9 de abril de 2012 en el incendio de la barraca donde vivían en la calle Bilbao, 122, motivó la petición de informe de la Síndica a la Tenencia de Alcaldía de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes basada en la necesidad de concreción de las informaciones dadas a la prensa por parte del propio Ayuntamiento a raíz de estos hechos. El Ayuntamiento informó sucintamente de las personas localizadas después del incendio sin concretar si dichas personas habían hecho uso o no de los recursos ofrecidos, ni si había habido continuidad en la atención social; tampoco se valoraba la idoneidad de la propia intervención, lo que debería permitir pensar y establecer, si procede, alternativas a la atención social ordinaria. Por lo tanto, se concluyó que la actuación con dicho colectivo era claramente insuficiente y no congruente con las obligaciones municipales. Después de la valoración de la respuesta municipal, la Síndica de Greuges de Barcelona concluyó que el agravio que sufrían muchas personas en exclusión social requería una actuación municipal potente y consensuada más allá del aumento presupuestario para los servicios sociales efectuado en el año 2012. La Síndica recomendó a la Tenencia de Alcaldía de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes que avanzara en el trabajo iniciado, que le diera prioridad y que no postergara la introducción de medidas positivas a pesar de los obstáculos de los momentos actuales porque la falta de solución a dicha problemática podía amplificar el propio problema con consecuencias no deseables.

VALORACIÓN

La respuesta del Ayuntamiento al tema de los asentamientos fue inicialmente muy débil, lo que no daba las garantías necesarias para suponer que desde la Administración se estuviera realizando una verdadera reflexión que apuntara a un cambio en las condiciones de vida de las personas que viven en asentamientos de composición y características bien diferentes, lo que requiere una intervención social también diferente y adecuada a cada situación.

El colectivo de ocupantes de las naves, en su mayoría hombres senegaleses, fue el destinatario de la primera actuación municipal específica centrada en la Medida de Gobierno del Proyecto de Retorno con Éxito al Senegal, ya referida en el informe de la Síndica de Greuges de Barcelona del año 2011 cuando se encontraba en una fase de aplicación muy inicial. Se trataba de una prueba piloto innovadora que tenía como objetivo trabajar un plan de inserción laboral vinculado a un retorno voluntario de los inmigrantes senegaleses.

Solamente cinco inmigrantes senegaleses se acogieron en seis meses al plan de retorno voluntario a su país de origen impulsado por el consistorio

Después de seis meses de ejecución del Proyecto, se elaboró un informe valorativo que ponía de manifiesto que, a pesar de haber contactado con más de quinientas personas susceptibles de acogerse al proyecto, solamente lo hicieron cinco. El informe atribuye la poca vinculación conseguida del colectivo de personas senegalesas a factores como la falta de confianza en el proyecto, la posición ambigua y reticente de algunas entidades, las dificultades para hacer coincidir oferta y demanda o la dificultad para construir un grupo homogéneo para la formación ocupacional, por cuyo motivo fue re conducido el proyecto de ocupación en relación con las empresas y se convirtió en

proyectos individualizados de autoempresa en función del perfil ocupacional de los participantes.

Una vez finalizada la ejecución del Proyecto, los responsables municipales acordaron darle continuidad aunque de forma disminuida, dado que el Ayuntamiento deja de ser proactivo y únicamente se activa a demanda de cualquier persona que tenga voluntad y requisitos para acogerse a él. En el año 2013 la Sindicatura iniciará actuaciones dirigidas a estudiar el balance de la implementación de dicho Proyecto durante el año 2012.

La segunda actuación del Ayuntamiento consistió en la puesta en marcha de un grupo de trabajo con la participación de diversas áreas y distritos municipales para avanzar en una propuesta para concretar un plan sobre asentamientos irregulares que quería diseñar e implementar soluciones a la problemática del chabolismo. Unos meses después, en el mes de octubre de 2012, se presentó el informe “Plan de asentamientos irregulares de Barcelona”. Este informe proponía la creación de una oficina que dependiera del Área de Calidad de Vida, y que sería el órgano encargado de definir las medidas y acciones específicas a desarrollar para abordar de forma integral y coordinada el fenómeno de los asentamientos de personas itinerantes en la ciudad con el fin de ejecutar diferentes propuestas a las personas que viven en los asentamientos.

La consolidación de la Oficina del Plan de Asentamientos, en el mes de noviembre de 2012, tenía que permitir el inicio de las actuaciones. La misión de la Oficina, según manifestó el Ayuntamiento, sería la de desarrollar algunas líneas de actuación vinculadas a la atención social básica, buscar soluciones urbanísticas y de vivienda, de inserción laboral, de seguridad y de escolarización de menores a partir del diagnóstico que una entidad social estaba llevando a cabo de la situación.

Las actuaciones previstas en el Plan van dirigidas a las personas que ocupan las naves y que voluntariamente querían abandonar el asentamiento y seguir un plan de inserción laboral mientras viven en los alojamientos temporales previstos.

El Plan de asentamientos se va concretando y las personas que son responsables de ello prevén buenos resultados, tal y como expusieron a la Síndica en una reunión. Su primer objetivo es velar por la seguridad de las personas, y el segundo, trabajar en beneficio de las personas que están en riesgo de exclusión social.

Así mismo, y con el fin de establecer un objetivo común y posible, la Síndica insiste en que las actuaciones municipales se consensúen con los gobiernos de la Generalitat y el Estado porque sus personas destinatarias son, en muchos casos, personas inmigradas en riesgo de exclusión social que son merecedoras de la atención social de las tres administraciones para la solución de sus necesidades. Se entiende, por ejemplo, que el Plan de Asentamientos debería ir en línea con el Plan de Inmigración 2012-2015, que, ante el estancamiento de la población extranjera en nuestra ciudad, quiere realizar un nuevo enfoque de las políticas de inmigración. Por ello, el nuevo Plan de Inmigración del Ayuntamiento no centrará únicamente sus esfuerzos en la acogida, sino en el encaje y la integración de las personas que han escogido Barcelona como su ciudad. El nuevo Plan tiene el objetivo de hacer de Barcelona una ciudad cohesionada y con igualdad de oportunidades y tiene los retos de propiciar políticas de equidad, reconocer la diversidad y desarrollar políticas de interacción.

La Síndica considera que las situaciones de las personas inmigradas tienen que resolverse con el consenso del Ayuntamiento, la Generalitat y el Estado

Aun así, es preciso referenciar que el Plan de asentamientos ya ha comenzado a desarrollarse en su primera fase, la de evitar un riesgo para las personas que viven en naves, dado que el Ayuntamiento considera necesario desalojarlas por razones de seguridad y salubridad y dar a todas las personas vulnerables que no tengan recursos propios de subsistencia un alojamiento temporal y la cobertura de las primeras necesidades. La segunda fase, que presumiblemente se iniciará a finales de enero de 2013, prevé la implementación de una acción para trabajar la vertiente de inserción sociolaboral de las personas inmigrantes que ocupan la nave. En dicha fase está prevista la creación de cooperativas de espíritu empresarial social a las que se podrán incorporar las personas inmigrantes que tienen permiso de residencia y trabajo y las que se encuentran en situación de poder ser regularizada.

La Síndica valora positivamente dicha iniciativa y considera que el trabajo coordinado con las entidades sociales es imprescindible para alcanzar el éxito de las propuestas porque la relación y vinculación con las personas de las naves facilita la información y la confianza en el proyecto. Últimamente la Síndica ha observado que existe un cierto distanciamiento entre el Ayuntamiento y las entidades que trabajan con dicho colectivo. Este distanciamiento se traduce en una desconfianza mutua que puede poner en riesgo la acogida de dicho proyecto por parte de la población a la que va dirigido. Es también evidente que, para garantizar el éxito en actuaciones de este tipo, sería necesario un consenso de todos los agentes sociales y las empresas públicas y privadas que participan en ellas.

Un tema no resuelto dentro del Plan de Asentamientos es la consecuencia que el cierre de las naves comporta a las personas que no pernoctan en la nave pero que la utilizan como almacén de la chatarra que recogen, clasifican y venden. Hay que tener en cuenta que este es el único medio de supervivencia que tienen.

Por todo ello, esta Sindicatura está realizando un seguimiento cercano y mantiene abierta la actuación de oficio pendiente de los avances que se vayan realizando, que tendrá como primer indicador de éxito el desenlace de la intervención en las naves desalojadas en el mes de enero y en la nave industrial de la calle Josep Pla, donde está establecido un asentamiento de grandes dimensiones.

4.3. SALUD

- A. SALUD PÚBLICA
- B. SERVICIOS SANITARIOS

En una sociedad como la nuestra en Barcelona, los medios dedicados a la restauración de la salud están muy avanzados, son onerosos y su administración está sujeta a una serie de protocolos que los hace generalmente muy eficaces. Sin embargo, nuestro sistema sanitario está tambaleándose por varias razones: una de ellas es el coste económico tan elevado que tiene y los recortes a los que está siendo sometido, centrados en gran medida en cargas monetarias adicionales aplicadas a las propias personas usuarias y en la reducción de la diligencia en la prestación de determinados servicios. Otra razón es que muchas personas tienen una insuficiente conciencia colectiva e individual de la importancia que tiene practicar conductas saludables por lo que se refiere a la higiene corporal, mental y emocional, la alimentación, el ocio, el consumo de drogas legales e ilegales y el suficiente descanso. Para que el sistema sanitario sea viable, es preciso que exista un equilibrio entre la forma de vivir saludable y el sistema de prestación de servicios sanitarios asistenciales avanzados. En caso contrario, serían incompatibles.

A parte de las responsabilidades individuales, también influyen en gran medida en el empeoramiento de dichas disfunciones la promoción permanente del consumo como elemento pretendidamente necesario para mantener la sociedad del bienestar y de los equilibrios económicos y la promoción de conductas de riesgo y poco respetuosas con el entorno y con las personas con las que convivimos en la propia ciudad.

En cualquier caso, vale la pena recordar que las competencias municipales se concentran en los servicios de protección de la salud, en los de promoción y en los de prevención. La prestación de servicios de restauración de la salud corresponde a la Generalitat de Catalunya y, en el ámbito de la red pública asistencial, al Consorcio Sanitario de Barcelona, del que forma parte de manera minoritaria el Ayuntamiento de Barcelona.

En la sección de salud, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 18 quejas.

También vale la pena remarcar que, aparte de las quejas incluidas específicamente en dicho apartado, muchas quejas tienen que ver con componentes de la salud individual y colectiva de los ciudadanos y ciudadanas, como son las que se refieren a la imposibilidad de descansar en el propio domicilio por los ruidos provocados por el botellón o por la clientela de los locales de ocio, que, al entrar o salir, se concentran y permanecen en la vía pública con conductas ruidosas.

A. SALUD PÚBLICA

La mayor parte de las competencias municipales en dicha materia están transferidas a los distritos municipales, como es, por ejemplo, la intervención en la higiene de las viviendas. En dicho campo, ha habido 2 quejas. Una se refiere a problemas provocados por el impacto ambiental de aparatos o instalaciones y otra exponía la proliferación de ratas en una zona de la ciudad, como consecuencia de la suciedad en un solar particular.

De oficio tuvo que interesarse la Sindicatura por el caso de un comercio regentado por inmigrantes en el que se ofrecían en el mismo espacio aparatos domésticos de segundo mano, ropa y carne de pollo fresca.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 663/2012 y 664/2012. Protección de la salud: infestación de insectos.

Los dos casos corresponden a dos viviendas vecinas, y se refieren a un mismo problema: la infestación por chinches procedentes de una tercera vivienda de la propia finca. Las promotoras de las quejas manifestaban su malestar y su preocupación por la inacción de los servicios municipales ante los problemas que les provocaban a ellas y a su familia la proliferación de chinches procedentes de un piso vecino, a pesar de haberlo denunciado ante el Distrito de Sants-Montjuïc hacia más de quince días. La comunidad de propietarios y propietarias se había hecho cargo de una operación de desinsectación, pero esta no había sido suficiente porque no había sido llevada a cabo de forma correcta por las personas ocupantes del piso problemático. Los servicios municipales no habían progresado en su intervención porque no les abrían la puerta en el piso aparentemente causa del problema. Las familias afectadas tuvieron que echar a la basura la mayoría de sus pertenencias y tuvieron que ir a vivir temporalmente en casa de familiares. La Síndica de Greuges estimó las quejas y, recordando que era competencia del Distrito intervenir en este caso para que las personas responsables del problema pusieran solución, advirtió al Distrito de Sants-Montjuïc que la falta de diligencia y de rigor en sus actuaciones en este caso permitían que se prolongara la vulneración de derechos básicos de las personas afectadas. A pesar de ello, hay que tener presente que las chinches no transmiten enfermedades contagiosas.

B. SERVICIOS SANITARIOS

Casi todas las quejas recibidas de servicios sanitarios hacían referencia a aspectos que no correspondían a competencias del Ayuntamiento de Barcelona, y las personas que contactaron con la Sindicatura de Greuges fueron asesoradas sobre sus derechos y orientadas a los servicios de la Administración pública competentes en cada materia.

En un caso, el servicio implicado era un hospital público de Barcelona, y el objeto de la queja era la atención recibida como usuario, sin entrar en la valoración médica de la actuación. La Síndica de Greuges pidió información a través de la Delegación de Salud del Ayuntamiento y consideró correcta la actuación del hospital. En otro caso, la institución objeto de la queja era el PAMEM (Instituto Municipal de Prestaciones de

Asistencia Médica al Personal Municipal), y la promotora consideraba que había sido víctima de una atención médica negligente por parte de uno de los doctores que la atendieron. La ciudadana afectada había presentado también la queja a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, que es la institución competente en este caso.

VALORACIÓN

Los casos correspondientes a protección de la salud ponen en evidencia la importancia de que el Ayuntamiento de Barcelona actúe con coherencia y diligencia que existen situaciones de riesgo para la salud o que reducen el legítimo bienestar de las personas en sus domicilios. En dicho sentido, el que las personas ocupantes del piso donde parecía que se había originado la plaga de chinches no abrieran a los inspectores y que estos hubieran detenido su intervención inicial porque no se podían comunicar con ellas porque no los entendían, se podía haber evitado fácilmente, por ejemplo, recurriendo al servicio gratuito de interpretación en cinco idiomas que ofrece el Ayuntamiento de Barcelona en sus oficinas de atención al ciudadano. Otra opción es que se provea este servicio, cuando sea necesario, como apoyo a los servicios de inspección municipales, dado el elevado porcentaje de población extranjera establecida en la ciudad y el que una considerable proporción de esta no entiende ni el catalán ni el castellano.

4.4. EDUCACIÓN Y DEPORTE

- A. EDUCACIÓN
- B. DEPORTE

En la sección de educación y deporte, la Síndica ha recibido, durante el año 2012, 27 quejas.

A. EDUCACIÓN

El artículo 28 de la Convención de los Derechos del Menor reconoce el derecho del y de la menor a la educación y a la igualdad de oportunidades, y la obligación de los estados miembros de implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todo el mundo. Así mismo, el artículo 27 de la Constitución Española expresa el derecho de todo el mundo a la educación y otorga a los poderes públicos la responsabilidad de garantizar dicho derecho. La Carta Magna reconoce la libertad de enseñanza y establece que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

La normativa específica de educación está recogida principalmente en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y en la Ley 1/2009, de Educación (LEC). Estos textos legales reiteran el derecho a la educación para todas las personas y la responsabilidad de los poderes públicos de garantizarlo de forma efectiva. El artículo 2 de la LEC establece que la universalidad y la equidad son dos de los principios rectores del sistema educativa que garantizan la igualdad de oportunidades y la integración de todos los colectivos. El artículo 4 de la LEC establece que todo el mundo tiene derecho a acceder en condiciones de igualdad al sistema educativo y, también, que todo el mundo tiene derecho a la elección del centro, en el marco de la oferta educativa. En cuanto a las garantías de gratuidad, el artículo 50 de la LEC expresa que la Administración educativa asegurará los recursos públicos para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas y que no se puede imponer la obligación de realizar aportaciones a fundaciones o asociaciones de ningún tipo, ni se puede vincular la escolarización a la obligatoriedad de recibir ningún servicio escolar adicional que requiera aportaciones económicas de las familias. El mismo artículo responsabiliza a la Administración educativa de velar por el cumplimiento de las normas reguladoras del proceso de admisión en los centros.

En el PAM 2012-2015 aparece el objetivo de “hacer de la educación y de la cultura un factor clave de bienestar y éxito” y el de “potenciar las guarderías infantiles de calidad con el fin de aumentar la oferta pública de plazas”, temas presentes en las quejas estudiadas.

En relación con el periodo escolar no obligatorio, la guardería infantil, se han recibido varias quejas y se ha iniciado una actuación de oficio.

La Síndica está estudiando los cambios en el modelo de guardería infantil municipal introducidos al inicio del curso 2012-2013

Esta Sindicatura está estudiando el tema denunciado por la Plataforma 0-3 vinculado a los cambios en el modelo de guardería infantil municipal introducidos al inicio del curso 2012-2013, planteado en el Manifiesto en Defensa del Modelo de Guardería Infantil Pública y Servicios Complementarios del Ayuntamiento de Barcelona, que se presentó a la Síndica. Dicha plataforma, integrada por trabajadores y trabajadoras de guarderías infantiles, sindicatos y padres y madres, ha visto en los cambios establecidos, el aumento de la ratio, la disminución de las horas del personal educador de apoyo y la externalización de tres guarderías infantiles nuevas, un riesgo para el mantenimiento de la conocida y valorada calidad de la atención en la guardería infantil municipal.

De las quejas recibidas, algunas de ellas vinculadas a la falta de plaza en la guardería infantil ha sido resueltas favorablemente por el Instituto Municipal de Educación y, por lo tanto, no ha sido necesaria la intervención de la Síndica.

El cierre de dos guarderías infantiles para los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras y una guardería infantil municipal también han sido y son motivo de estudio por parte de la Síndica.

Otra queja tenía relación con uno de los aspectos problemáticos introducidos en el funcionamiento de una guardería infantil para el curso 2012-2013. La queja ponía de manifiesto la disconformidad de una trabajadora con las condiciones laborales del personal de apoyo educativo, función que ella tenía en la guardería.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 543/2012. Condiciones laborales del personal de apoyo educativo de las guarderías infantiles municipales.

La promotora de la queja, que presta servicios en una guardería infantil con la categoría de “personal de apoyo educativo”, exponía una serie de agravios, como la jornada laboral partida (de 8 a 9 horas por la mañana, y de 12 a 15 horas), la reducción de esta con el consiguiente perjuicio económico, el contrato para 10 meses al año y la eliminación en el nuevo Pliego de Cláusulas de Contratación de la adhesión de la empresa al convenio de ocio educativo y sociocultural de Cataluña, que tiene ventajas respecto al convenio estatal.

La respuesta municipal a los temas planteados por la Síndica concreta que la Comisión de Gobierno determinó que los horarios de trabajo se adaptaran a la normativa de la Generalitat. Así mismo, entiende que el horario de trabajo corresponde a lo que establece el Pliego de Condiciones Técnicas que rige la adjudicación y que la Administración no determina el convenio de aplicación. Por último, en cuanto a la valoración de los cambios del modelo educativo, dice

que el único cambio de modelo que afectó a las condiciones laborales del personal docente se realizó en el año 2003, y que el MEB (Instituto Municipal de Educación de Barcelona) hizo una valoración positiva. Concluye el informe diciendo que los cambios para el curso 2012-2013 no tienen que afectar a la calidad de los servicios de las guarderías infantiles porque están dentro de los estándares que determina la normativa vigente de la Generalitat de Catalunya.

Esta Sindicatura, después de valorar la implicación de las condiciones laborales en la calidad del servicio, concluye que la reducción horaria del personal de apoyo responde más a criterios económicos que no pedagógicos, por lo que no se ha valorado suficientemente las consecuencias de la disminución de la atención individual a los niños y niñas. Así mismo, considera que la precariedad del puesto de trabajo del personal de apoyo puede generar la falta de estabilidad de la plantilla, lo que va en detrimento de garantizar la estabilidad de la plantilla de profesionales..

Por todo ello, la Síndica estimó la queja porque, a pesar de la potestad municipal de organizar el funcionamiento de la red pública de guarderías infantiles, la existencia de condiciones laborales precarias puede tener incidencia en la calidad del servicio que se presta. Recomendó al IMEB que hiciera un seguimiento objetivo de la implantación de la medida de reducción del personal en la franja horaria de 12 a 15 horas y que se valorara si había afectación de la calidad de los servicios que reciben los niños y niñas.

En relación con los centros educativos en las etapas de educación primaria, la Sindicatura ha supervisado algunas quejas vinculadas a las obras de rehabilitación pendientes en alguna escuela y de otras vinculadas a la vulneración del derecho de elección de escuela y a la disconformidad con la tipología de escuelas de las zonas de proximidad y, por último, una, en curso, vinculada a la adscripción de institutos a escuelas de primaria, todavía en estudio.

En relación con los centros educativos de secundaria, se ha estudiado una queja vinculada a las carencias de un instituto relacionadas con la red Internet, que se expone a continuación.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 154/2012. Red Internet en un instituto de Nou Barris.

La Dirección y el equipo de profesorado de un instituto de secundaria del Distrito de Nou Barris presentaron una queja en la que manifestaban su desacuerdo con la falta de respuesta efectiva por parte de las personas responsables municipales y autonómicas al problema relativo a la conexión a Internet que sufre el instituto desde hace años. Sienten que el alumnado de dicho instituto, de una zona ya de por sí muy vulnerable, está sufriendo un importante agravio respecto al alumnado de otros centros docentes de la ciudad porque no tienen los mismos recursos. La respuesta municipal no permite entrever la solución al grave problema que plantea la queja, dado que, a pesar de que se manifiesta su gran preocupación, así como la voluntad de resolver el agravio, por parte del Consorcio de Educación, no es tan visible el camino concreto hacia la solución del problema, dado que no se habla en ningún momento de objetivos operativos, ni de concreciones, ni de plazos, ni tampoco de previsión de resultados esperanzadores, a corto o medio plazo, para el instituto afectado. La Síndica estimó en parte la queja porque, a pesar del interés acreditado en encontrar la solución al problema, el Consorcio de Educación no está poniendo los medios necesarios y suficientes para la solución del problema. Se recomendó al representante municipal en el Consorcio de Educación que, sin más demora, pusiera los medios necesarios para avanzar en la solución del problema y al Distrito de Nou Barris que se interesara por el tema planteado, se implicara y trabajara para su solución inmediata. El Distrito de Nou Barris respondió a la recomendación de la Síndica y dijo que, a pesar de no ser competencia directa del Distrito, responsables del Departamento de Obras y Mantenimiento de los Servicios Técnicos se han puesto en contacto con el Consorcio de Educación a los efectos de colaborar y dar solución al problema relativo a la conexión a Internet que sufre el instituto desde hace tiempo. Según el Consorcio, los actuales problemas tienen que estar resueltos antes de finalizar el año 2012.

VALORACIÓN

Algunas de las quejas recibidas de esta temática ponen de manifiesto la preocupación de la ciudadanía en general y de cada profesional, en particular, por la calidad de la educación en las diferentes etapas de la escolarización y el riesgo de vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas y jóvenes.

Dicho malestar, ejemplificado en la queja referenciada anteriormente (expediente n.º 154/2012), pone de manifiesto que la falta de solución urgente a problemas planteados por las escuelas puede representar una agravio para su alumnado y para su educación.

La escuela pública es uno de los pilares de la sociedad del bienestar; es sinónimo de igualdad de oportunidades y facilita la cohesión social

En cuanto a la etapa de educación infantil, esta Sindicatura reconoce la importancia de la guardería infantil para muchas familias y considera que es preciso defender su calidad y la posibilidad de que todas las familias que lo deseen puedan acceder a ella. La Sindicatura ha defendido en diferentes momentos la escuela pública por ser uno de los pilares de la sociedad del bienestar y porque es sinónimo de calidad educativa, igualdad de oportunidades y prevención de la exclusión social porque facilita la cohesión social. La Síndica considera la primera etapa de la educación infantil muy importante para el desarrollo y educación de los niños y niñas y también para la conciliación familiar y laboral. Le preocupa a esta Sindicatura que se puedan anteponer criterios económicos a los pedagógicos y que se pretenda ahorrar gasto público a costa de la prioridad incuestionable de formar y proteger bien a nuestra infancia.

No es sencillo valorar las consecuencias de los cambios propuestos por el Ayuntamiento en el modelo de funcionamiento y de gestión de las guarderías infantiles municipales y, por dicho motivo, se sigue estudiando el tema. De todas formas, a priori y atendiendo al momento evolutivo de los niños y niñas y su dependencia con las personas adultas, parece que tanto un aumento de ratio en los diferentes grupos de edad como la rotación en el personal diario que atiende al niño o niña, las dificultades de trabajar en equipo o la posibilidad de atender regularmente a las familias pueden ser un obstáculo más para garantizar la máxima calidad.

Por ello, tal y como dicen las recomendaciones de la Síndica y también del Síndic en sus decisiones vinculadas al modelo y funcionamiento de las guarderías infantiles municipales, hay que exigir un seguimiento intenso y continuado por parte del IMEB del funcionamiento de las guarderías infantiles propias y externalizadas en general, en el que se analicen con detalles los motivos de deserción de las familias o el absentismo de niños y niñas e incluso la rotación del personal profesional para comprobar los efectos de los cambios introducidos durante este curso 2012-2013.

B. DEPORTE

Las quejas recibidas en el año 2012 han sido motivadas, en general, por el aumento de las tarifas de las actividades deportivas que se realizan en diversos centros, por la diferente repercusión del aumento del IVA en los centros deportivos y por la supresión de la gratuidad en las tarifas para las personas en paro. Otras han sido motivadas por las molestias que genera la práctica deportiva, por la aplicación de un expediente disciplinario, y por la negación de uso del espacio de un centro parroquial a una asociación deportiva arraigada en el territorio, en la que la Síndica no pudo intervenir por no ser de competencia municipal.

El artículo 120 de la Carta Municipal de Barcelona indica la responsabilidad municipal de promover y facilitar el acceso al deporte y su práctica individual y colectiva, como factor fundamental del desarrollo de la persona.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 12/2012. Cambio de criterio en los centros deportivos municipales respecto de la bonificación en las tarifas para personas en paro.

La persona interesada manifestó su desacuerdo por la supresión de la gratuidad en las tarifas para las personas en paro porque ello la perjudicaba dado que tendría que dejar de hacer deporte porque no podía asumir la cuota que se le pedía. El Ayuntamiento informó que en el año 2011 el coste de las bonificaciones de las cuotas de las personas en paro superó los cuatro millones de euros y que dicho gasto era inasumible en el año 2012. Por dicho motivo, se estableció un cambio en las condiciones de las cuotas del citado colectivo que se concreta en el copago del 50 % del coste de la tarifa por parte de las personas usuarias y en el establecimiento de un número máximo de plazas becadas.

La Síndica valoró que, si bien la actuación municipal respondía a la normativa vigente, la supresión de la gratuidad perjudicaba gravemente a un sector de la población con vulnerabilidad económica. Y recomendó al Instituto Municipal Barcelona Esports que asegurara el acceso a las actividades deportivas especialmente entre los colectivos más vulnerables, y que estableciera bonificaciones más adecuadas para ellos.

Expediente n.º 669/2012. Incremento en la cuota del taller de gimnasia de mantenimiento en un centro cívico.

La persona interesada, en representación del alumnado del centro cívico, manifestó su desacuerdo con el excesivo aumento de la cuota trimestral del taller de gimnasia de mantenimiento, así como los cambios en los horarios y por la eliminación del turno de mañana. El Ayuntamiento informó de que el aumento de precio estaba motivado por la necesidad de que las actividades se autofinanciaran porque no había presupuesto para asumir actividades deficitarias. En cuanto a la eliminación del turno y los reajustes horarios entre las actividades, se indica que han sido necesarios para poder ofrecer un mejor servicio, porque con dichas medidas el centro puede estar abierto todos los días por la mañana, cuando antes solamente estaba abierto tres días por semana, y se han podido ofrecer tres turnos de actividades. A pesar de ello, finalmente el Distrito habló con la entidad gestora del centro cívico y se modificaron las tarifas.

La Síndica valoró que era importante poder mantener unos precios competitivos en las actividades de talleres que se ofrecían en los centros cívicos, porque dichos equipamientos son un importante referente para la gente del barrio, y que actividades como la indicada son muy beneficiosas para la salud de las personas, y también son muy importantes desde un punto de vista social, porque aumentan los lazos de relación y convivencia entre las personas del barrio. El aumento anunciado del 100 % podía constituir un agravio para un número importante de alumnos y alumnas que no habrían podido seguir disfrutando de la actividad. El aumento pactado finalmente de la cuota en un 15 % y la puesta en marcha de un taller un día a la semana fueron valorados positivamente por la Síndica porque el incremento de la cuota era más razonable y daba alternativas a las personas con menos recursos económicos. En cuanto a los cambios de horarios efectuados por la entidad gestora, la Síndica indicó que los reajustes estaban dentro de los márgenes de discrecionalidad de las entidades gestoras para adecuar los horarios a una atención más global y a una mayor productividad, y no afectaban a ningún derecho.

VALORACIÓN

Barcelona es una ciudad con un fuerte compromiso con el deporte, y así lo ha demostrado al ser la primera ciudad europea en tener un Plan Estratégico del Deporte en el año 2001, que preveía, entre otras líneas de actuación, la de garantizar que el deporte llegara a todo el mundo, y la de dotar a la ciudad de equipamientos deportivos públicos integradores.

En el año 2005, con la creación del Instituto Barcelona Esports, el Ayuntamiento de Barcelona consolida su compromiso con el deporte y con la difusión y el desarrollo de la actividad deportiva en la ciudad. Y establece como finalidades, entre otras, la de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la práctica físico-deportiva, entendida como servicio público e instrumento de salud y bienestar; la de impulsar la participación de colectivos específicos en actividades deportivas, como instrumento de integración y cohesión sociales, y la de interrelacionar deporte y salud como un medio para la consecución de hábitos para una vida saludable y activa.

La consolidación de las instalaciones deportivas municipales y la oferta de actividades deportivas son unos instrumentos de promoción de la igualdad de oportunidades. De esta forma, las subvenciones a entidades de barrio para actividades deportivas favorecen la inclusión e integración, así como la política de bonificaciones de las tarifas a las personas en paro ha significado una buena práctica democrática para garantizar que el deporte llegara a todo el mundo.

La disminución, pero, del presupuesto de las subvenciones o de las bonificaciones de las tarifas está repercutiendo en las capas más desfavorecidas de la población, que sufren así una doble discriminación, porque la actividad física y el deporte son elementos clave para la salud y la calidad de vida de las personas, y también un elemento de socialización e integración importante.

La crisis económica pone en peligro la igualdad de oportunidades y la inclusión social en el ámbito deportivo

La situación de crisis económica actual pone en peligro la igualdad de oportunidades y, por lo tanto, la inclusión social, por ello se debería poder garantizar la sostenibilidad del sistema sin renunciar a la cohesión social. El Ayuntamiento tiene que llevar a cabo políticas que conjuguén la viabilidad económica, la deportiva y la social del sistema deportivo. Las personas en paro y los niños y niñas de familias en desventaja social, junto con las personas mayores, deberían ser los colectivos prioritarios de las políticas deportivas, y debería asegurarse que ningún colectivo quedara excluido de las actividades deportivas por razones económicas. Pero la proporcionalidad como principio obliga en todas las dimensiones de la vida, y también que el incremento sea proporcional a la caída de los ingresos municipales, que no ha sido del 100 %.

TÍTULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El 2012 ha sido un año difícil sobre cual es preciso reflexionar; ha sido un mal año para nuestra sociedad; recortes de derechos, paro, desahucios, reducción de prestaciones sociales, y lo que es peor: desesperanza, sentimiento de hundimiento, tristeza en familias empobrecidas porque no ven un horizonte de mejora.

Esta es la percepción de la Síndica a consecuencia de lo que le transmite una parte de la ciudadanía que se siente maltratada socialmente y que no encuentra en los servicios públicos el bienestar que los justifica. Evidentemente no es la percepción de todo el mundo, porque para mucha gente no existe la crisis.

Cuando en España se conmemoran los 200 años del principio de la lucha por la libertad, la igualdad y la fraternidad que rezuma la Constitución de 1812, nos encontramos en una crisis económica, institucional y de credibilidad política que erosiona los derechos humanos, parece que el país se hunde y solamente flotan sus viajeros y viajeras de primera clase.

No hemos oído grandes proyectos o planes de mejora, no parece que nadie, ni el Gobierno del Ayuntamiento, ni el Gobierno de la Generalitat, ni el Gobierno de España sean motores de trabajo para la juventud, ni impulsores de la igualdad de oportunidades. Parece que no hay nadie que esté diseñando un futuro de bienestar y democracia plena y justa.

El Estado ha reducido las prestaciones de la dependencia y las ayudas al alquiler, la Generalitat reducido las ayudas a la vivienda, ha restringido la renta mínima, el Ayuntamiento (a pesar del incremento del presupuesto) sigue sin un plan de choque para hacer frente a la ausencia crónica de vivienda social, no asume con plenitud las prestaciones garantizadas por la Cartera de Servicios Sociales, y no acepta la democracia participativa en las grandes decisiones de ciudad.

Por si ello no fuera poco, el Gobierno del Estado ha subido las tasas a quien quiera encontrar justicia en los tribunales. De esta forma, quien menos medios tiene renunciará a luchar por su derecho denegado en sede administrativa, y se podrá reducir el coste del poder judicial.

Cada día estamos ampliando más la brecha social, y generando una sociedad dual incompatible con la dignidad humana. En ello parece ser que seguimos la tendencia generalizada en países “avanzados”.

En este panorama, la función de la Síndica es la de asesorar al ciudadano o ciudadana, supervisar los expedientes cuestionados y proponer mejoras: la advertencia, la sugerencia y la recomendación son los instrumentos que el Consejo Municipal le ha asignado.

Y la primera recomendación es que, en un tiempo de crisis como el actual, que ya dura demasiado, no podemos conformarnos y tenemos que reemprender el viaje por las rutas marcadas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por los principios rectores de la política social y económica de la Constitución Española, por los principios de buena Administración del Estatuto de Cataluña, por los compromisos de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad y por las buenas praxis asumidas en la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona.

Todas estas normas político-jurídicas nos quieren llevar hacia el bienestar social, y establecen la fórmula adecuada, fruto de muchos años de reflexión y experiencia humana y política. El primer paso para avanzar es creer que existe un camino. Y que el camino hay que recorrerlo atando los artículos 9 y 31 de la Constitución: **acción de gobierno mediante asignación equitativa de los recursos públicos con eficiencia y con el objetivo de alcanzar la igualdad entre todas las personas.**

Por lo tanto, la Síndica, con este título final de conclusiones y recomendaciones del informe anual que presenta al Consejo Municipal, no pretende otra cosa sino que se tome conciencia de los agravios que vive una parte de la población de Barcelona, que se cumplan las leyes y que se planifiquen las soluciones pensando en toda la ciudadanía, pero especialmente en el centenar de miles de personas en paro de nuestra ciudad.

1. HÁBITAT

SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

Los problemas de hábitat urbano que más han llegado a la Sindicatura este año 2012 son: la falta de posibilidades de acceder a una vivienda a causa de la desmesura del mercado privado y de la inexistencia de promoción pública, y, por otro lado, el ya endémico problema de los asentamientos colectivos irregulares, a los que nos referimos en el capítulo de inmigración.

En materia del derecho a una vivienda digna, se echa a faltar, un año más, la firme voluntad de trabajar políticamente para que la gente tenga un hogar en lugar de declinar la intervención esperando que el mercado inmobiliario se autorregule y solucione el problema de la gente que no puede pagárselo.

De la legislación del Estado no parece que podamos esperar nada: ni la reforma de la legislación hipotecaria soluciona los desahucios, ni su iniciativa de reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en la que se rebaja la duración mínima de los alquileres, nadie cree que sirva para favorecer la puesta en el mercado de las viviendas vacías, pero sí servirá para favorecer la especulación e inestabilidad del domicilio de la población española.

Del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, que es tanto como decir del Ayuntamiento de Barcelona, no se espera ningún impulso de grandes promociones a precios asequibles, y ninguna para la gente de ingresos inferiores al indicador de renta de suficiencia de Cataluña. El Consorcio de la Vivienda, nacido para favorecer una política propia de vivienda en la ciudad que tenga en cuenta tanto la construcción como la rehabilitación de los barrios envejecidos y que dé una especial prioridad a las necesidades de viviendas asequibles y para la juventud, no tiene capacidad de respuesta a las más de 25.000 solicitudes de vivienda que tiene registradas.

Por lo tanto, la Síndica tiene que recomendar que los presupuestos municipales de 2013 aporten impulso a la generación de puestos de trabajo mediante las siguientes acciones:

- **Invertir en política de vivienda de protección oficial a precio asequible, porque alguna esperanza hay que poder dar a la gente inscrita en el Registro del Consorcio de la Vivienda.**
- **Dotar una partida presupuestaria importante de subvenciones para la rehabilitación de habitabilidad interior de las viviendas degradadas para garantizar el derecho a la dignidad de la vivienda. En esta línea, sería conveniente subvencionar a los propietarios y propietarias que rehabiliten viviendas para ponerlas a disposición de la Bolsa de Alquiler Justo.**

LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

En la materia concreta de vivienda de protección oficial de renta social, tendríamos que retomar algunas de las reflexiones y recomendaciones realizadas en años anteriores, ya que el contexto actual sigue siendo muy preocupante por la creciente necesidad de vivienda de alquiler asequible. Esta Sindicatura entiende que la situación actual, por lo que se refiere a la vivienda social, requiere actuaciones decididas y prioritarias para evitar un empeoramiento de la situación residencial actual, y que es preciso reorientar parte del gasto municipal de alojamiento de urgencia, dado que el actual resulta muy ineficiente.

Lo más duro es la falta de soluciones a los desahucios, y la persistencia e incremento visible de gente que tiene que subsistir en infraviviendas y en pensiones o en una habitación inhóspita de realquiler. Y, como siempre, la falta de un parque de viviendas públicas para alojar a las personas que no puedan obtener su vivienda en un mercado que se muestra fuertemente especulativo.

A finales del año 2012, el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona refleja claramente que el porcentaje más alto de las solicitudes de vivienda (48 %) representa al colectivo de personas vulnerables económicamente, ya que cobran entre el 0,4 % y el 1,4 % del IPREM, es decir, sus ingresos anuales están, *grosso modo*, entre los 4.000 y los 15.000 euros, en función del número de miembros de la unidad familiar. Este dato es suficiente para demostrar que dichas personas no pueden acceder a una vivienda del mercado privado, dado que con una tercera parte de sus ingresos mensuales, que es lo deseable, no pueden pagar los alquileres privados actuales y solicitan una vivienda de protección oficial.

La mayoría de las personas inscritas y que presentan dicho perfil hace años que esperan una adjudicación ya sea por baremo o por sorteo, porque las convocatorias para dicho perfil han sido desde siempre insuficientes. A falta de una oferta de vivienda de alquiler asequible para toda aquella población que ha perdido su vivienda habitual por varios motivos, el Ayuntamiento hace propuesta de alojamiento temporal en pisos de inclusión, pisos puente, o en el recién abierto Centro de Alojamiento Familiar. Estas soluciones temporales tienen ventajas, pero también inconvenientes importantes, dado que se requiere, con el fin de garantizar una rotación de las personas que pueden vivir en ellas, contar con un parque de vivienda social al que dichas personas puedan acceder, porque, en caso contrario, la única salida posible para mucha gente es mucho más precaria, dado que, en muchas ocasiones, se reduce a habitaciones de realquiler.

Por otro lado, en fecha de 20 de diciembre de 2012, el Consorcio de la Vivienda de Barcelona transmitió a esta Sindicatura proyecto de reforma del Reglamento de Solicitantes que requerirá un esmerado análisis cuando se presente a información pública, pero de entrada tenemos que preocuparnos por su vinculación con las quejas recibidas relacionadas con el déficit de un parque público de vivienda social. Por dicho motivo, uno de los problemas que *a priori* le preocupan a esta Sindicatura es el contenido del artículo 22 del proyecto, en el que se olvida de la obligación consignada

en el Reglamento actual de realizar una reserva mínima –de un mínimo del 10 %– para atender a las personas y colectivos vulnerables con riesgo de exclusión social, y queda en el nuevo Reglamento un redactado muy poco concreto y comprometido.

Así mismo, se echa a faltar el reglamento específico referido a las viviendas destinadas a emergencias sociales, las cuales, según se dice, serán reguladas por una normativa específica más ágil y que será, previsiblemente, menos garantista. De la misma forma que el Registro de Solicitantes se quiere flexibilizar para adecuarse a las necesidades gestoras del momento, el nuevo Reglamento Específico de Emergencias Sociales tendría que hacer lo mismo y considerar, desde la perspectiva del derecho a la vivienda digna, la situación de vulnerabilidad residencial de las personas que pierden, por varios motivos, su vivienda y corren el riesgo de caer en la exclusión social.

Por todo lo expuesto, se recomienda:

- **Elaborar un plan de choque para la creación de un parque público de vivienda social que haga que Barcelona sea pionera en la garantía del derecho a la vivienda digna, destinado prioritariamente a la población en riesgo de exclusión social.**
- **Mantener e incrementar las actuaciones previstas en la Medida de Gobierno para hacer frente a los desahucios de noviembre de 2011 y que tienen como objetivo el incremento de viviendas sociales para la población vulnerable.**
- **Exponer con transparencia en la página web municipal la información del censo de las viviendas públicas, especificar si están alquiladas o pendientes de adjudicación y la razón correspondiente, así como garantizar la eficacia y eficiencia por parte de las entidades promotoras públicas en la gestión para una nueva adjudicación de las mismas.**
- **Presentar urgentemente el nuevo Reglamento de Solicitantes de Viviendas de Emergencia Social, que dé respuesta con garantía de derecho a todas las situaciones de necesidad protegibles de acuerdo con la Ley del Derecho a la Vivienda.**

EL URBANISMO Y LA CIUDAD

En beneficio de una ciudad urbanísticamente más humana y de un entorno sostenible y óptimo, es necesario que el Ayuntamiento reconozca a las personas el “derecho a la ciudad” proclamado en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos, dado que la ciudad les pertenece; y en dicho modelo de ciudad todo el mundo que vive en ella tienen que poder participar en el urbanismo y en los proyectos que afectan a sus derechos, y todo el mundo tiene que ser escuchado.

Un aspecto importante del urbanismo es el que afecta al realojamiento de vecinos y vecinas que tienen que abandonar sus antiguas viviendas, y, aunque objetivamente la nueva ubicación mejorará la anterior, no siempre se valoran equitativamente las vinculaciones personales y emocionales que comportan. Situaciones como esta hemos

encontrado y seguiremos encontrando, lo que pone en evidencia la necesidad de disponer de instrumentos de solución de conflictos.

La calidad de vida en la ciudad es, cada vez más, una exigencia ciudadana y es una obligación pública el control de las disfunciones. Por ello, toda actividad que transforma el medio físico o que interacciona económicoamente con él está sometida a control; ahora bien, la nueva regulación de la Ley de Economía Sostenible de 2011 estableció con carácter general la exoneración de la licencia y el control preventivo para el ejercicio de actividades, salvo que fuera necesario para la protección de la salud o seguridad públicas, el medio ambiente o el patrimonio histórico-artístico. Si vamos más allá, la reciente Ley 12/2012, de Liberalización del Comercio y Otros Servicios, exonerá de licencia previa todas las obras relativas al condicionamiento de estos locales cuando no requieren redacción de proyecto de obra. La agilización es importante, pero el riesgo de infracción de normas y afectación de los derechos del vecindario también.

Y por ello, la Síndica recomienda:

- **Escuchar, en todo proyecto de renovación urbana o de impacto sobre la vida de los ciudadanos y ciudadanas, las propuestas de la ciudadanía aunque sean contrarias a los proyectos de Gobierno, debatirlas en los consejos de participación resolverlas fundamentalmente.**
- **Gestionar equitativamente, y atendiendo a las situaciones particulares, los derechos de las personas afectadas por los realojamientos urbanísticos.**
- **Agilizar la tramitación de los expedientes de licencias de obras, sin que ello comporte ningún tipo de tolerancia contraria a las ordenanzas ni relajación de las inspecciones de posterior verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación sectorial.**

EL MEDIO AMBIENTE

En el decurso de los últimos años, la Síndica de Greuges ha recibido un considerable número de quejas que exponen el malestar de numerosos ciudadanos y ciudadanas que sufren problemas provocados por la actividad de locales de ocio nocturno, que los han denunciado ante el Ayuntamiento de Barcelona, y que consideran que la autoridad municipal no ha actuado o no lo ha hecho con la resolución necesaria para acabar con ello.

Otro aspecto a considerar es la tipología de situaciones expuestas en las quejas recibidas en la Sindicatura. En algunos casos existen locales que tienen un aforo autorizado muy grande, y las actividades que organizan generan el desplazamiento de gran cantidad de personas en márgenes horarios muy estrechos, siempre en horario nocturno. Como ejemplo, podemos mencionar la zona delimitada por las calles Almogàvers, Àlaba, Sancho de Àvila y Joan d'Àustria, y la zona delimitada por la avenida del Paral·lel, la calle Nou de la Rambla y el parque de las Tres Xemeneies, con extensión a la calle Blai. En otras ocasiones se trata de locales pequeños, pero

situados en zonas de viviendas con ruido de fondo muy bajo. Generalmente se trata de bares, que individual y conjuntamente implican a una cantidad reducida de clientela, pero el impacto sonoro sobre las viviendas vecinas puede ser importante o muy importante. Estos problemas empeoran en los casos en que los establecimientos disponen de terrazas o veladores con actividad en horario de madrugada y, especialmente, si incumplen los horarios autorizados o exceden en el número de veladores autorizados. Como ejemplo, podemos mencionar la plaza de Santa María y alrededores, la plaza de Osca, la plaza Reial y alrededores, la plaza del Diamant o algunos lugares de Sant Gervasi.

Por último, haremos mención de algunas zonas de Barcelona, como son diversas plazas de Gràcia o de Ciutat Vella, en las que se ha consolidado la concentración de grupos de personas en horario nocturno y de madrugada para hablar y consumir bebidas, generalmente alcohólicas, con comportamientos claramente incívicos. Ello, sin tener una relación directa con locales cercanos, pero a menudo con la colaboración sistemática de quien se dedica a la venta de latas o de otros productos.

Garantizar el derecho al descanso en la propia vivienda es una competencia y una obligación ineludible del Ayuntamiento de Barcelona y, también, una responsabilidad compartida por parte de las personas titulares de las actividades de ocio nocturno y de la clientela o de las personas que deciden disfrutar de los espacios públicos para reunirse o “hacer la fiesta”. En cuanto a las conductas de los individuos protagonistas de los problemas, y a la clientela o asimilados, existen desde actitudes incívicas hasta auténticos actos vandálicos, violentos o de provocación. En ocasiones, quien protagoniza dichos actos está bajo los efectos del alcohol o de otras drogas y el Ayuntamiento ha tenido que actuar con contundencia clausurando algunos locales especialmente problemáticos.

También hay que hacer referencia a aquellas personas titulares de actividades de ocio nocturno que promueven actividades incompatibles con el descanso normal de los vecinos y vecinas en su propia vivienda, ya sea por los horarios, por la falta de respeto de los horarios autorizados, por la programación o por el acondicionamiento inadecuado o insuficiente del local; y también hay que hacer mención de las redes ilegales organizadas para facilitar y llevar a cabo, de forma sistemática, la venta de bebidas alcohólicas en las calles y plazas, o la venta de otras drogas. En todos estos casos, consideramos que los agravios que generan no afectan solamente a los ciudadanos y ciudadanas afectados por el bullicio y el ruido en su propio domicilio, sino que también afectan a las otras personas titulares de actividades de ocio o de comercio que dedican tiempo, dinero y esfuerzos para respetar la normativa que regula su actividad, incluida la normativa fiscal, y ven, a veces con decepción, cómo determinada competencia infringe, de forma habitual, la normativa vigente en beneficio propio con aparente impunidad.

Dichas situaciones, de abordaje complejo, necesitan intervenciones específicas desde el territorio afectado, pero con visión de ciudad y con recursos a nivel de ciudad. Una de las causas de dicho planteamiento es que está comprobado que, cuando los servicios municipales, incluida la Guardia Urbana, ejercen una elevada presión sobre uno de los puntos problemáticos, los individuos protagonistas de los problemas se trasladan a otros puntos de la ciudad, ya sea a otros locales similares u otras plazas o calles.

Otra conclusión es que las iniciativas municipales en dicho ámbito tendrían que contar sistemáticamente con una amplia base de agentes implicados efectivamente, como son el vecindario afectado, las entidades promotoras de las actividades y los colectivos habituados o más propenso a utilizar los espacios públicos como lugar de ocio.

En consecuencia, la Síndica recomienda:

- **Mantener y ampliar las líneas iniciadas de actuación que dan frutos por lo que se refiere al control de las actividades sometidas a licencia municipal y que generan directa o indirectamente problemas de ruido en horario nocturno y de madrugada y que, por estar ubicadas en locales situados en zonas de viviendas, impiden el descanso nocturno del vecindario.**
- **Mantener y ampliar las líneas iniciadas de actuación que dan frutos por lo que se refiere a la detección y sanción de las conductas incívicas y vandálicas de las personas y de los grupos que se apoderan de espacios públicos para llevar a cabo actividades de ocio o para consumir bebidas alcohólicas, especialmente cuando dichas actividades generan ruidos y suciedad que perjudican al vecindario.**
- **Potenciar el abordaje integral y poner en práctica programas de actuación para hacer frente a dichas problemáticas mediante grupos de trabajo en los que estén representados los diferentes colectivos implicados: servicios técnicos, servicios personales y Guardia Urbana a nivel de distrito y a nivel de ciudad, titulares de locales y entidades promotoras de actividades nocturnas de ocio, vecindario afectado, jóvenes y otros colectivos de personas que reclaman y participan en este tipo de actividades de ocio.**
- **Estudiar la posibilidad de que los gastos de control de las conductas incívicas corran a cargo de los locales de ocio nocturno de concurrencia masiva que se benefician de la concurrencia.**

2. CALLE

EL TRANSPORTE PÚBLICO

Partimos de la base de que el Ayuntamiento tiene que promover políticas de transporte y comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público, la mejora de la movilidad y garanticen su accesibilidad.

La valoración y análisis de las quejas presentadas en el presente ejercicio han motivado que desde esta Sindicatura se hayan propuesto varias recomendaciones que,

en su mayoría, están en la espera de valoración por parte del Ayuntamiento. Los dos ámbitos de actuación que se han convertido en los más significativos son:

a) Tarifación y control de los títulos de transporte público

El desconocimiento, por parte de las personas usuarias, del conjunto de las condiciones de aplicación de la normativa, las falsas expectativas de retirada de la exigencia de la percepción mínima mediante la presentación de alegaciones con apoyo documental, la insuficiente información recibida sobre la posibilidad de efectuar el pago en el mismo momento de la intervención, con una bonificación del 50 % de su importe, las disfunciones detectadas y la dificultad de medios de prueba del usuario o usuaria ante un mal funcionamiento de las máquinas validadoras, siguen siendo las materias objeto de la recomendaciones formuladas desde esta Sindicatura, para la mejora de los servicios municipales, así como de la normativa reguladora. Es preciso recordar que el importe de la percepción mínima ha sido objeto de una actualización que ha significado un incremento del 100 % de su importe, lo que ha producido un impacto considerable (pasa de 50 euros a 100 euros), pero la normativa que regula las circunstancias de aplicación no ha sido revisada.

En este sentido, la Síndica recomienda:

- **Mejorar la información facilitada a los usuarios y usuarios de los transportes públicos sobre las condiciones de uso de los servicios, el procedimiento de control, la percepción mínima y el proceso sancionador.** Y, en esta línea, recomienda que se revise y garantice el cumplimiento de los protocolos de actuación del personal inspector en caso de exigencia de la percepción mínima, de forma que acredite que las circunstancias sean fehacientes y se ofrezca el pago bonificado inmediato.
- **Motivar suficientemente las resoluciones, con el objetivo de mejora de la seguridad jurídica y en la línea iniciada de mejora de los escritos de respuesta a las presuntas personas infractoras que formulan alegaciones.** Y que, en el caso de que las circunstancias expuestas presenten dudas razonables, se requiera la complementación de datos, y la aportación de documentos probatorios en aplicación del principio jurídico de presunción de inocencia.
- **Promover la revisión de la normativa y/o de los criterios de aplicación de imposición de la percepción mínima con el fin de diferenciar el tratamiento del uso fraudulento del transporte de los casos de simple uso irregular por error u omisión justificable.** A dichos efectos, recomienda estudiar la introducción, en la normativa, de circunstancias atenuantes o eximentes, factor de reincidencia o posibilidad de efectuar advertencias previas (por ejemplo, en los casos de minoría de edad).

b) Tarifación del servicio público de alquiler de bicicletas (Bicing)

La conclusión previa que ha sacado la Sindicatura del estudio de las quejas relacionadas con el uso de la bicicleta en la ciudad es que el Bicing no puede ser

tratado sin tener en cuenta la incidencia que la implantación de la bicicleta como medio de transporte ha representado en el conjunto de la ciudad. En este sentido, se reiteran las recomendaciones expuestas en el informe del año 2011, que siguen siendo plenamente vigentes, de promover el uso de dicho vehículo con garantías de seguridad y compatibilidad con el resto de modos de desplazamiento, que tanto pueden ser en coche como andando, lo que precisa, entre otras medidas, mejorar la red de carriles bici, facilitar la movilidad en las vías secundarias y revisar las fases semafóricas, entre otras. Así mismo, también se recomendó que se facilitara la identificación de las bicicletas para disuadir los robos y su uso incívico.

Por otro lado, hemos concluido que, por su parte, el Bicing necesita mejorar la calidad de su servicio, así como su eficiencia económica, con un control de los gastos extras y la vista puesta en la revisión del contrato con la empresa concesionaria de la explotación. El análisis de las múltiples quejas presentadas en esta Sindicatura contra el proyecto de subida de tarifas ha sido tratado en un único informe que ha permitido detectar una serie de disfunciones, a la vez que se ha llegado a la conclusión de que los aspectos positivos del transporte en bicicleta en la ciudad mediante un servicio público como el Bicing justifican una subvención de su coste, la cual, en todo caso, debería ser ponderadamente superior a la de los transportes motorizados que consumen energía no renovable. Aun así, y dado que los datos aportados por B:SM son concluyentes sobre la necesidad de modificar el sistema tarifario para hacerlo más equitativo y evitar a largo plazo un colapso de crecimiento, si hay que incrementar el precio del abono, dicho incremento tiene que ser gradual y ponderado dado que tiene un impacto en las economías más débiles que utilizan el Bicing también como forma de ahorro.

Y en cuanto a las disfunciones referidas, estas son debidas al actual sistema tarifario basado en subvenciones para usos que merecen un tratamiento especial, y en dicho sentido, la Síndica ha recomendado a B:SM en sus proyectos de tarifas:

- **Considerar la posibilidad de bonificar los usos que comportan una subida de cota frente a los que son de descenso.**
- **Estudiar la gradación por minutos del coste de los tramos de uso superiores a 30 minutos.**
- **Estudiar la implantación de un abono familiar que incluya a adolescentes desde los 14 años de edad.**

CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS

En el apartado correspondiente del Título II del presente informe, se hace una reflexión sobre el sentido de la intervención municipal en la ordenación del tráfico de vehículos y peatones, así como de la acción de control y sancionadora como medidas disuasorias de comportamientos incívicos que pueden afectar al derecho de todo el mundo a la libre circulación, al disfrute del espacio público y al bien superior de la seguridad de todas las personas, tanto si van andando como si conducen un vehículo.

En este apartado, las quejas más numerosas, como resulta habitual, se refieren a disconformidades con el procedimiento utilizado para notificar las denuncias y los sucesivos actos propios del procedimiento sancionador y del cobro forzoso. Evidentemente, también están relacionadas con la propia apreciación del hecho infractor.

Con relación a la cuestión que hace referencia a los conflictos que se producen en los intentos de notificar a quien ha cometido la infracción, la denuncia y la propia sanción, este año la Síndica de Greuges ha decidido efectuar una investigación de oficio para conocer el alcance del problema y si existe posibilidad de mejora. Un resumen de dicho estudio y sus recomendaciones figuran en el Título II, capítulo 2, del presente informe, y también se puede consultar en la página web de la Síndica de Greuges.

En esta ocasión, la Síndica se refiere especialmente al hecho de que, en ocasiones, la defensa que los ciudadanos y ciudadanas hacen de sus derechos presentando alegaciones resulta ineficaz dado que estas no son tenidas en cuenta. A menudo, cuando la Síndica interviene realizando observaciones similares a aquellas que el ciudadano o ciudadana ha hecho en su escrito de defensa, la Administración municipal lo estudia con más detenimiento. Es conocida la carga de trabajo y la complejidad de la gestión de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico que tienen que soportar los servicios municipales responsables, pero ello no justifica la falta de estudio suficiente de las alegaciones que puedan ser realizadas por las personas interesadas, porque es exigencia del sistema democrático tanto el no generar indefensión, como la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho. Por lo tanto, la Síndica tiene que recordar la importancia de que las alegaciones sean siempre bien evaluadas antes de adoptar una decisión final sobre el hecho denunciado.

Otra conclusión importante tiene que ver con el fuerte incremento de circulación de bicicletas como vehículo de transporte, dado que parece que se ha instalado la percepción de que las infracciones cometidas con dicho vehículo son menos importantes o menos peligrosas que las cometidas con vehículos a motor, y que en consecuencia las sanciones económicas deberían ser de inferior cuantía. La verdad, pero, es que la normativa no diferencia entre infracciones cometidas por vehículos a motor y bicicletas, y no está claro que las infracciones de las bicicletas generen menos peligro. De todas formas, no corresponde a la Síndica evaluarlo dado que es una norma legal estatal, aunque le pueda parecer desproporcionado multar con 200 euros el pasar en bicicleta un semáforo rojo sin peligro en un carril bici.

En este ámbito, la Síndica recomienda:

- **Prestar una debida atención al contenido de las alegaciones presentadas y a la prueba propuesta por las personas presuntas infractoras de forma que sean evaluadas expresamente en la fundamentación de la resolución del expediente sancionador.**
- **Disponer que, en materia de disciplina vial, la actuación de la Guardia Urbana se acompañe de criterios de ponderación y pedagógicos teniendo en cuenta las circunstancias concretas de los hechos y, si procede, la posibilidad de sustituir la sanción de multa por trabajos a la comunidad, educación vial o actividades cívicas.**

- **Velar por que cuando se ha detectado una falta de idoneidad en la primera dirección donde se intenta la notificación de la denuncia o sanción, en el segundo intento se realice en otra dirección disponible que pueda ser mejor. Nos consta que el IMH ya está trabajando en dicho sentido.**

SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

La ciudadanía espera mucho de la actuación de la Guardia Urbana porque confía en ella. Pero con cierta frecuencia aparecen aspectos negativos: infracciones de tráfico con innecesaria retirada del vehículo, presión sobre indigentes y personas excluidas, indiferencia ante situaciones evidentes de infracción de ordenanzas y falta de asistencia a llamadas de queja por molestias nocturnas. También en otras ocasiones la queja puede referirse al trato recibido; en estos últimos casos, la percepción trasladada por los ciudadanos y ciudadanas a la Síndica en varias ocasiones tiene el común denominador de insuficiencia de recursos disponibles y divergencia de prioridades asignadas.

Una de las normas más polémicas que rigen la ciudad es la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia (OMC). Su Disposición Final Segunda dice que cada 2 años se procederá a realizar una revisión y actualización de las conductas y previsiones que están contenidas en ella por si fuera necesario incorporar alguna nueva conducta o previsión adicional, o modificar o suprimir alguna de las existentes.

Por lo tanto, la Síndica tiene que recomendar al Ayuntamiento que dé **directrices adecuadas para que la intervención de la Guardia Urbana**:

- sea de acercamiento al problema del ciudadano o ciudadana e incluso de la persona infractora con una actitud pedagógica más que no de autoridad represora de las infracciones;
- sea bien recibida, como agentes de la autoridad a quien se ha concedido la presunción de veracidad, pero también y principalmente como agentes de convivencia digna de confianza para la ciudadanía;
- actúe de oficio y pedagógicamente en toda situación clara de infracción de reglamentos que detecte en la vía pública, y no se centre en las infracciones de tránsito o en las campañas ocasionales.

Por otro lado, y por lo que se refiere a la **Ordenanza de Medidas de Convivencia, recomienda que se ponga en marcha el proceso de evaluación y revisión** con el fin de:

- Reconsiderar los tipos infractores para diferenciarlos claramente de las situaciones de necesidad personal.
- Reconsiderar el importe de las sanciones mínimas y máximas para ponderarlos en función de los perjuicios causados, y adecuarlos a la capacidad económica de quien ha cometido la infracción.
- Conseguir que se regulen de forma práctica y útil las medidas alternativas de colaboración social, se introduzcan conductas de colaboración positiva de la ciudadanía, y que se regule el trabajo de los colectivos que realizan la mediación, que vigilan y que llevan a cabo tareas de educación social para que la Ordenanza sea realmente de convivencia.

Y, mientras no se proceda a la revisión recomendada, recomienda que se modifique el protocolo de actuación introduciendo mejoras en el tratamiento de las situaciones que afectan a personas en situación de exclusión social, y en la ponderación de las sanciones mínimas con el fin de que se cumplan los mandatos legales de proporcionalidad.

ACCESIBILIDAD

Como conclusión general en esta materia, si bien entendemos que Barcelona es una ciudad modélica y pionera, el Ayuntamiento tiene que seguir trabajando en el modelo de atención a las personas con discapacidad o diversidad funcional basado en la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, así como en el reconocimiento de los derechos de igualdad de oportunidades de inserción laboral, y de autonomía personal y vida independiente, que establece la normativa sectorial.

Por ello este año, a pesar de las mejoras en la gestión del servicio público de transporte especial, tenemos que insistir, una vez más, en la necesidad de un abordaje global y en profundidad del servicio y de los criterios de otorgamiento. El servicio público de transporte especial es un servicio fundamental para la integración de las personas con movilidad reducida, dado que, en caso contrario, verían restringida su participación en la vida social (art. 9.2 CE). Por ello, la Administración tiene una gran responsabilidad en asegurar la equidad en la adjudicación de los servicios y la transparencia de la gestión.

También queremos recordar al Ayuntamiento la importancia de poner en marcha el proyecto de mejora de la gestión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos de personas con discapacidad y movilidad reducida basado en las recomendaciones que la Síndica realizó el año pasado. La Administración tiene que amparar especialmente a las personas con discapacidad y, por lo tanto, la demora en el otorgamiento de los recursos o servicios a los que tienen derecho comporta un importante agravio para disfrutar de concisiones que faciliten la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, queremos poner un especial énfasis en los problemas de accesibilidad en la vía pública provocados por el uso abusivo del espacio público por terrazas-veladores con elementos de diverso mobiliario añadidos que restringen el derecho a transitar con tranquilidad y sin problemas de accesibilidad.

Por lo tanto, la Síndica recomienda a la Administración municipal:

- **Asegurar que los espacios públicos cumplan adecuadamente con la norma técnica de accesibilidad y que estén libres de obstáculos que restringen el paso de personas con discapacidad física o visual, dado que hay que asegurar el derecho de la ciudadanía a disfrutar del espacio público.**
- **Amparar especialmente el derecho de las personas con discapacidad a un entorno sin barreras mediante un aumento del umbral de exigencia de la normativa.**

3. ADMINISTRACIÓN

ATENCIÓN AL PÚBLICO

Al enunciar las conclusiones derivadas del análisis de las quejas recibidas este año, tenemos que poner un especial énfasis en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a comunicarse con la Administración Pública a través de medios electrónicos. En cuanto al sistema de atención ciudadana que quejas y sugerencias (IRIS), que es un canal de participación electrónico de gran aceptación por la ciudadanía, es muy importante que el Ayuntamiento vele para garantizar la calidad de la información dada y ejerza un mayor control y seguimiento de los resultados. También este seguimiento, desde la parte de la Administración, se ve la necesidad de una mayor coordinación entre los diferentes departamentos que pueden intervenir en la resolución de la queja.

Por otro lado, hay que avanzar en la utilización de las TIC y de la Administración electrónica, como elementos que contribuyen a una Administración más eficaz y sostenible. El desarrollo de la Administración electrónica responde a las políticas y directrices europeas basadas en la sociedad del conocimiento y en la promoción de una sociedad abierta y competitiva que pone énfasis en la integración y calidad de vida.

La Administración, en su aplicación, tiene que asegurar la neutralidad tecnológica, es decir, la utilización de estándares libres y de software abierto, para garantizar la accesibilidad de toda la ciudadanía, y el principio de interoperabilidad, que es la capacidad de los sistemas de información de ser compatibles y de que se reconozcan con los de los ciudadanos y ciudadanas y de otras administraciones.

En la actualidad, la Administración electrónica municipal no garantiza el derecho a la independencia tecnológica de la ciudadanía que establece la normativa existente, porque quien desea relacionarse con la Administración de forma digital y tiene que realizar operaciones que requieran la firma electrónica solamente puede hacerlo desde el sistema operativo de Microsoft Windows.

Por ello, la Síndica recomienda:

- **Asegurar, mediante controles de calidad, que se cumpla lo comunicado al ciudadano o ciudadana como respuesta a su reclamación o sugerencia al Ayuntamiento por vía del programa IRIS.**
- **Implantar la utilización de estándares libres y de software abierto, con el fin de asegurar a la ciudadanía el acceso a todos los trámites de la Administración electrónica con independencia de los medios tecnológicos que utilicen.**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Síndica tiene el convencimiento de que la participación social en la concreción de la política ciudadana puede ser mucho más real y efectiva. Tiene la convicción de que un buen Gobierno es el que escucha y razona para acertar en lo que le conviene a la ciudad. El Título IV de la Carta Municipal de Barcelona recoge el derecho constitucional a la participación ciudadana. También la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, último documento de pronunciamiento político de amplio espectro, la recoge como propósito de disfrutar del derecho a una democracia participativa y no únicamente representativa.

Hoy en día, la participación de la ciudadanía en la gobernanza de las ciudades es una exigencia de la democracia. Por lo tanto, es necesaria la creación de mecanismos, procesos e instrumentos que posibiliten y faciliten la implicación del pueblo en las decisiones políticas y sociales de la propia comunidad, en línea con lo que establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Los consejos de participación, las audiencias públicas, las comisiones, los planes comunitarios, las consultas ciudadanas, etc., son buenos ejemplos de participación ciudadana en la gobernanza de la ciudad y constituyen avances importantes hacia la democracia participativa. Pero, para que se pueda hablar de democracia participativa, dichos espacios tienen que estar dotados de recursos e instrumentos que aseguren procesos deliberativos reales, la incorporación de las propuestas ciudadanas en las políticas públicas, la adopción de compromisos y su cumplimiento. El malestar de los vecinos y vecinas respecto del futuro parque Güell o el plan del puerto de lujo en la Barceloneta no son buenos ejemplos de un Gobierno que cree en la participación ciudadana.

La participación es un ejercicio de responsabilidad y de compromiso político. Los procesos participativos involucran a personas, expectativas, visiones de ciudad, derechos humanos, cultura, etc., y un buen Gobierno tiene que ser consecuente con dicha responsabilidad, y tiene que gobernar para la ciudadanía pero con la ciudadanía.

La ciudadanía pide cada vez más un replanteo de sus relaciones con el Gobierno, y formas de participación que influyan en la transformación de la ciudad. Fórmulas a través de las cuales la voz de la ciudadanía sea tenida en cuenta en las decisiones políticas y que vinculen las acciones de gobierno. La fuerza del término “derecho a decidir” del debate soberanista se va imponiendo en todos los ámbitos de la vida.

Ampliar la calidad de las decisiones políticas y su legitimación solamente es posible a través de la profundización de los instrumentos de la democracia. La consulta ciudadana recogida en el artículo 28 de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana establece que el Ayuntamiento puede celebrar consultas ciudadanas, y el Ayuntamiento tiene la responsabilidad de impulsar la utilización de metodologías participativas, y de garantizar la existencia de canales de participación suficientes, abiertos y flexibles, con el fin de asegurar que todo el mundo que desee participar pueda hacerlo.

Entendemos que es preciso evolucionar hacia formas de participación que permitan actuar y discernir sobre la ciudad que se desea, fórmulas que vinculen las necesidades de la ciudadanía y las políticas públicas. Se trata, pues, de redimensionar la participación y expandir la democracia creando espacios vinculantes que favorezcan la inclusión y el sentimiento de pertenencia y, por lo tanto, los derechos y obligaciones de la ciudadanía hacia su comunidad y de interés común.

Aun así, la consulta a los vecinos y vecinas sobre asuntos que los afecten no es todavía una metodología bien desarrollada en nuestra ciudad. El único ejemplo importante lo encontramos en la consulta que se hizo para la reforma de la Diagonal en el año 2011; a pesar de ser un foco de enfrentamiento político y de haber sido muy cuestionada por diferentes aspectos, fue un ejercicio de democracia, y se aceptó el veredicto de los ciudadanos y ciudadanas que participaron en ella. Y no existe ningún ejemplo de consulta ciudadana a nivel de distrito.

Con la crisis económica y la crisis de valores, la fragmentación social y el deterioro del prestigio de las instituciones, los gobiernos locales se enfrentan a problemas y situaciones complejas, a las que hay que dar respuesta a la hora de conseguir una mayor equidad, igualdad social y respeto a la diversidad.

Un ejemplo que, de entrada, es muy positivo es el proceso de elaboración del Plan Director de las Políticas de Adolescencia y Juventud de Barcelona, que ha contado con más de 100 entidades representativas del sector. El documento de las asociaciones juveniles, que reúne 63 propuestas, aborda el reto de la emancipación y pone el acento en los temas clave de toda política de juventud: la educación, la formación ocupacional, el trabajo, la vivienda, etc., pero sin obviar en ningún momento las políticas de cohesión social, sostenibilidad y género. La juventud es uno de los colectivos más castigados por la crisis económica actual, porque se ve afectado directamente por la precarización del mundo laboral, por una tasa de paro juvenil elevadísima, y unos sueldos bajos, al mismo tiempo que los elevados precios de las viviendas les impiden emanciparse. El Ayuntamiento, dentro de sus competencias, tiene que apostar por la juventud porque es el futuro, y las propuestas que realiza en su documento tienen que orientar la política municipal.

Por todo ello, es preciso profundizar en los procesos e instrumentos con los que se dota la Administración para asegurar la participación ciudadana y su impacto en las políticas públicas.

Por lo tanto, la Síndica recomienda:

- **Avanzar en fórmulas que permitan construir presupuestos participativos con un porcentaje decisorio del Consejo de Ciudad, para que, cuanto mayor sea la participación ciudadana en la transformación de la ciudad, mayor será la legitimidad de las políticas públicas y de las acciones de gobierno.**
- **Avanzar en formas de participación directa en los temas cotidianos; con dicho objetivo, deberían desarrollarse, a nivel de distrito, las normas de participación directa de la ciudadanía en los proyectos de equipamientos de servicios básicos, culturales y artísticos de cada territorio.**

- **Asumir y gestionar iniciativas contra el paro juvenil con medidas concretas en los ámbitos formativos, ocupaciones y de contratación para mejorar las oportunidades y la situación laboral de la juventud de Barcelona.**

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Notificaciones de los actos administrativos en los procedimientos sancionadores de tráfico

Al lo largo de los últimos años, la Síndica de Greuges, en sus informes anuales al Plenario del Consejo Municipal, ha dado cuenta de las reclamaciones y ha realizado propuestas sobre las quejas que recibe de ciudadanos y ciudadanas disconformes con el procedimiento utilizado por el Ayuntamiento para comunicarles las denuncias en materia de tráfico y los trámites posteriores que se derivan de ella.

El procedimiento sancionador puede ocasionar perplejidad y desconfianza en la ciudadanía. El ciudadano o ciudadana puede verse sorprendido por la existencia de una denuncia en fase avanzada de tramitación por unos hechos de los que no ha tenido conocimiento previo o puede ver embargado, de su cuenta bancaria, el importe correspondiente a la sanción impuesta, a pesar de que en las fases anteriores del procedimiento la Administración municipal no lo haya podido localizar.

Se siguen recibiendo quejas sobre dicha materia y es cierto que a menudo resulta complicado explicar la lógica del sistema dado que las personas afectadas no entiende que a la Administración municipal le resulte difícil localizarlas.

Por todo ello, la Síndica de Greuges de Barcelona decidió iniciar una actuación de oficio con el fin de conocer los criterios, protocolos, dificultades y requisitos utilizados en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, instruidos por el organismo municipal responsable, el Instituto Municipal de Hacienda (IMH).

Con esta iniciativa, la Síndica de Greuges de Barcelona pretendía asegurar que la Administración municipal persigue de forma adecuada las infracciones en materia de disciplina vial, sin que la mejor garantía y respeto de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas provoque la impunidad de las conductas infractoras o la ampara de aquellas que burlen el cumplimiento de la norma.

Por otro lado, también se pretende hacer una aportación pedagógica dirigida a la ciudadanía en general sobre cuál es el sentido del procedimiento y de las actuaciones administrativas que la Ley establece para la persecución y prevención de las conductas que no respetan las normas en materia de disciplina vial, ya sean incumplidas por personas que conducen un vehículo o por personas que van andando.

El texto completo se puede consultar en la página web de la Síndica de Greuges (www.sindicadegreugesbcn.cat). A continuación se ofrece un resumen de las cuestiones tratadas en el informe, así como las recomendaciones hechas.

El informe hace un repaso explicativo al procedimiento legal previsto para realizar las notificaciones administrativas, cómo funciona en la realidad, en especial el sistema utilizado por el Instituto Municipal de Hacienda, y las diferentes incidencias que surgen en su tramitación.

Se tratan temas de interés para el éxito de las notificaciones, como la localización de las direcciones idóneas, los horarios de las notificaciones, la colaboración interadministrativa y el principio de presunción de veracidad de la actuación administrativa, así como el de buena fe en la actuación de todo el mundo que interviene en ello. También se hace una pequeña referencia al derecho comparado. Igualmente, se trata la cuestión del posible uso de los buzones comunitarios y de notificaciones por vía telefónica, reflexiones que la Síndica de Greuges hará llegar al Defensor del Pueblo para que las tenga en consideración en una posible reforma legislativa.

Según datos facilitados por el IMH, este organismo entrega a las empresas encargadas de notificar una media aproximada de 50.000 notificaciones semanales. Durante todo el año 2011 se gestionaron 2.075.000 notificaciones, y de enero a mayo del 2012 se han entregado 901.875 notificaciones, lo que representa un elevado volumen de actividad notificativa de compleja gestión en un procedimiento en el que, por su propia idiosincrasia, tal y como se explica en este trabajo, es también muy complejo.

Teniendo en cuenta el número de quejas recibidas por irregularidades o defectos en el procedimiento de notificación, y comprobada la reacción municipal cuando detecta errores en el procedimiento o en la captación del domicilio de notificación, o prácticas indebidas, y teniendo en cuenta las respuestas dadas por el IMH a la Síndica de Greuges de Barcelona a las demandas de información o consideraciones realizadas en sus decisiones sobre el proceso de notificación y el resultado de los controles de calidad realizados, la Síndica manifiesta que la actividad notificativa, de la que es responsable el organismo Instituto Municipal de Hacienda, se puede considerar eficiente, ajustada a la normativa en materia de notificaciones administrativas, y a lo que se consideran buenas prácticas administrativas, estén explícitamente recogidas o no en las normas legales, dentro de un conjunto de actuaciones que evidentemente pueden ser susceptibles de control y mejora continua.

No se puede afirmar que la actuación del IMH, en esta materia, afecte de forma negativa general a los derechos de la ciudadanía más allá de la existencia de errores materiales o disfunciones en una cantidad aceptable en términos de eficacia general, dado el volumen de notificaciones gestionadas y las dificultades propias para la localización para realizar la notificación de personas concretas cuando, inicialmente, se persigue realizarla mediante la entrega en mano.

De dicho estudio se derivan las siguientes recomendaciones dirigidas al IMH:

- **Practicar las notificaciones, en caso de fallar el primer intento en el domicilio, a última hora de la tarde, y hacer uso de toda la franja horaria que prevé el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la contratación del servicio de entrega de notificaciones.**

- **Intensificar el sistema de intercambio de datos entre administraciones públicas y dentro del propio Ayuntamiento, en el marco de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, con el fin de localizar la dirección idónea de notificación, a pesar de las indicaciones por lo que se refiere al orden de actuación que prevé la LSV.**
- **Incorporar, en el trámite de nuevo empadronamiento, la autorización del ciudadano o ciudadana para comunicar a la DGT la nueva dirección o la advertencia de que el Ayuntamiento puede hacer uso de ella con dicha finalidad; e igualmente con ocasión de la domiciliación del pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM).**
- **Difundir y fomentar, en la ciudadanía, el servicio de las carpetas del ciudadano o ciudadana y del profesional que el IMH ofrece en su página web, así como la asignación de la dirección electrónica vial (AEV) con el fin de realizar las notificaciones derivadas de los procedimientos administrativos en materia de disciplina vial y cobro de sanciones.**
- **Enviar una carta informativa sin efectos de notificación mediante el correo ordinario, simultáneamente a su publicación en el TESTRA, en el caso de segundo intento de notificación fallido por no localización física e imposibilidad de dejar aviso en el buzón de la persona destinataria o representante, y solamente en el caso de que la dirección sea la correcta.**

GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El acceso a la información es un requisito imprescindible para hacer efectivo el principio de transparencia que tiene que regir la Administración para que la sociedad pueda ejercer un control democrático de la actividad pública.

Las normas de Derecho comunitario fomentan e impulsan el principio de transparencia de la Administración, directamente vinculado al derecho de acceso a la información pública. Además, varios países con democracias avanzadas tienen una legislación específica en dicha materia. España, pero, no dispone de una ley de acceso a la información, aunque tenemos varias normas sectoriales y que en estos momentos existe un proyecto de ley en tramitación en las Cortes Generales y otro de reiniciado en el Parlament de Catalunya.

En España, el derecho de acceso a la información está reconocido en la Constitución Española (art. 28 y 105), pero únicamente es claro –aunque restrictivo– para los archivos y registros administrativos. A pesar del mandato constitucional, quien legisla únicamente ha desarrollado este derecho en el marco del procedimiento administrativo y lo ha limitado a los expedientes en que se es parte interesada o en aquellos que ya están finalizados.

En la práctica habitual, podemos hablar de una transparencia reactiva dado que el acceso a la información solamente se ejercita a petición expresa del ciudadano o ciudadana, y con limitaciones. La realidad que debería operar es totalmente opuesta, es decir, la Administración tendría que facilitar información relevante de forma

proactiva, y especialmente aquella que tenga que ver con su actividad económica, como la que se realiza a través de la contratación administrativa, dado que el volumen económico que ocupa la contratación en el presupuesto global de las administraciones públicas es muy elevado.

Las nuevas tecnologías tienen que servir como instrumento eficiente para implementar una nueva cultura administrativa facilitadora del acceso a la información.

Aparte de ello, tenemos que mencionar y valorar positivamente la declaración institucional de 29 de junio de 2012 para impulsar y garantizar vías que aseguren la inserción laboral de las personas con discapacidad y el compromiso del Ayuntamiento de apoyar las políticas activas de ocupación para apoyar la sostenibilidad de los Centros Especiales de Trabajo de Barcelona considerando su adecuación al nuevo escenario económico y productivo con el objetivo de garantizar su viabilidad y el mantenimiento de los puestos de trabajo. Y también el compromiso de realizar un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de la legislación vigente por lo que se refiere a la integración laboral de las empresas proveedoras de servicios del Ayuntamiento.

La Síndica recomienda:

- **Impulsar mecanismos de transparencia en el ámbito de la contratación administrativa, a través de prácticas proactivas de acceso a la información relevante, que faciliten al ciudadano o ciudadana la evaluación de la gestión municipal de forma cualitativa y cuantitativa.**

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Del conjunto de expedientes tramitados por esta institución en dicho ámbito, hemos podido observar que muchos de ellos estaban relacionados con reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas a empresas concesionarias de servicios públicos o a empresas públicas mercantiles. En todos los casos en que se ha producido dicha situación, se ha podido observar una falta de aplicación de la responsabilidad objetiva que debe predicarse en la Administración pública.

Se trata de supuestos en los que la actividad municipal no ha sido llevada a cabo directamente por el Ayuntamiento sino a través de otros agentes, a los que el Ayuntamiento ha encargado la gestión, ya sea en régimen de concesión, o mediante otro tipo de contratación pública, ya sea a través de sociedades creadas por el propio Ayuntamiento con la única finalidad de prestar un servicio público.

Hemos observado repetidamente que el ciudadano o ciudadana, después de iniciar el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento, ha tenido que dirigirse contra las sociedades prestadoras del servicio, y estas han intentado rehuir las exigencias procedimentales que la legislación prevé para este tipo de procedimientos, y se han acogido al régimen de la culpa previsto en el Código Civil.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha defendido que, si el Ayuntamiento opta por una gestión indirecta, por cuestiones organizativas razonables, dicha decisión en ningún caso debe repercutir negativamente en el derecho constitucional a recibir una indemnización por los daños ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos, y especialmente cuando la responsabilidad recae sobre una sociedad mercantil, creada por el propio Ayuntamiento con capital íntegramente público y con la finalidad única de prestar un servicio público.

Por ello, la Síndica recomienda:

- **Incluir, en los estatutos de las empresas municipales con forma societaria, un protocolo de tramitación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial con las exigencias procedimentales propias de la Administración pública que garanticen un proceso imparcial y objetivo.**

LICENCIAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

En un breve periodo de tiempo hemos visto cómo el marco normativo relativa a la implantación y ejercicio de actividades económicas se ha visto afectado por varias modificaciones que persiguen un mismo objetivo: favorecer el dinamismo económico y eliminar los obstáculos que lo retardan, y es la última novedad normativa la Ley 12/2012, de 26 de diciembre de 2012, que tiene por objetivo reducir las cargas administrativas que dificultan el comercio minorista u otras actividades económicas y de prestación de determinados servicios, a través de la sustitución de las licencias de apertura por declaraciones responsables o comunicaciones previas. Dicha Ley refuerza la línea iniciada por la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, por lo que se refiere a la reducción de cargas administrativas, la dinamización de la actividad económica y la aplicación de un régimen más flexible de apertura.

Pocos días después de la aprobación de dicha Ley, el Ayuntamiento de Barcelona hizo público el Balance de Licencias 2012, del cual se desprendía una notable mejora en el promedio de tiempo utilizado por el Ayuntamiento para tramitar la apertura de una actividad económica. Dicha mejora parece ser que se ha conseguido gracias a sistematización de los procesos, la homogeneización de criterios por parte de todos los distritos y la optimización de recursos, si bien es cierto que ya se había abierto un camino con la Ley de Economía Sostenible del 2011.

En el informe de la Síndica de Greuges de Barcelona del año 2011, ya se había recomendado la elaboración de un programa de simplificación administrativa y que se redujeran los obstáculos injustificados y desproporcionados en la tramitación de licencias y autorizaciones para el ejercicio de actividades económicas.

Con la aplicación de la nueva Ley 12/2012, las licencias previas de determinadas actividades serán sustituidas por declaraciones responsables o bien por comunicaciones previas que habilitarán para el ejercicio material de la actividad comercial. Así pues, este nuevo régimen opera como una permuta en virtud de la cual

se entrega al emprendedor o emprendedora el tiempo que utilizaba el Ayuntamiento para resolver la licencia a cambio de atribuirle toda la responsabilidad de sus propios actos y conservando el Ayuntamiento sus potestades “ex post” inspectoras y sancionadoras. Se abre un nuevo reto para el Ayuntamiento: el de regular un procedimiento que garantice la posterior comprobación de las circunstancias que constan en las declaraciones responsables o en las comunicaciones previas.

Por ello, la Síndica recomienda:

- **Potenciar y protocolizar la actuación inspectora del Ayuntamiento hacia las actividades sujetas al régimen de declaración responsable o de comunicaciones previas según la nueva legislación.**
- **Sintetizar en una guía, a los efectos informativos, el conjunto de la normativa relativa a actividades económicas que se pueden desarrollar en la ciudad.**
- **Dar publicidad a través de la página web municipal de las licencias existentes de todos los establecimientos de actividad económica reglada de la ciudad.**

TRIBUTOS

Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

La grave crisis económica que se sufre está haciendo aflorar conflictos hasta ahora latentes y enmascarados por la euforia económica vivida: la dependencia económica del sector de la construcción, la financiación del sector público, el volumen e importancia del fraude fiscal y las nefastas consecuencias de las malas prácticas del sistema financiero. La crisis económica, combinada con la irresponsabilidad en el otorgamiento y aceptación de préstamos con garantía hipotecaria para la compra de viviendas, ha provocado el grave problema social por el extraordinario incremento de la pérdida de viviendas de primera residencia en ejecución de una normativa hipotecaria ya obsoleta.

A la vez, dicha situación ha hecho salir a la luz otro problema latente, como es el del cálculo y exigibilidad del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (plusvalía).

La lógica de la normativa que regula el impuesto de plusvalía presupone que quien se desprende de una vivienda lo hace por decisión libre, que el valor de los inmuebles siempre se incrementa año tras año, que quien vende siempre obtendrá un beneficio y que gracias a este beneficio podrá satisfacer el pago del impuesto. A partir de dichos supuestos, la forma legal del cálculo de la cuantía del impuesto se decidió que fuera automática sin tener en cuenta la variación en las condiciones.

La consideración de trato injusto, y el sentimiento de impotencia que lo acompaña, de todo el mundo que, habiendo perdido de forma forzosa su vivienda, tenía que pagar unas altas cantidades en concepto de impuesto de plusvalía, llegó a la oficina de la

Síndica de Greuges. Así, en julio de 2012 la Síndica ya se dirigió al Ayuntamiento para pedir medidas y ayudas para evitar el coste del impuesto a las personas que habían perdido la vivienda por no poder afrontar las cuotas de la hipoteca, siendo consciente de la insuficiencia del Real Decreto Ley 6/2012 y que la regulación legal del impuesto no depende del Gobierno municipal. La Síndica saludó la voluntad expresada por el alcalde en el pasado mes de septiembre de hacer frente a dicho problema, voluntad que se concretó en las medidas aprobadas por la Comisión de Gobierno Municipal el pasado 5 de diciembre y que la Síndica considera insuficientes dado que no prevén ningún efecto retroactivo.

Por otro lado, la reflexión realizada por la Síndica de Greuges sobre la aplicación del impuesto de plusvalía va más allá de las personas afectadas por la pérdida involuntaria de su vivienda, y se ha hecho eco de la doctrina contenida en dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) que en síntesis dicen que es preciso vincular, en cualquier caso, el devengo del impuesto de plusvalía al incremento real y efectivo del valor del terreno y que es preciso romper el automatismo en su cálculo.

De la reflexión y las recomendaciones de la Síndica de Greuges se dará cuenta al Defensor del Pueblo por si considera oportuno presentar un recurso por posible inconstitucionalidad de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en todo aquello que hace referencia a la forma de cálculo y aplicación del impuesto de plusvalía.

Así, la Síndica ha recomendado al Ayuntamiento lo siguiente:

- **Pedir dictamen al Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona para que se pronuncie sobre el alcance de la aplicación de la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de Cataluña que vinculan el impuesto de plusvalía al incremento real y comprobado del valor del terreno.**
- **Adoptar medidas que comporten la condonación total o parcial del impuesto de plusvalía en caso de pérdida de la vivienda habitual por impago de las deudas hipotecarias, atendiendo a la capacidad económica familiar.**
- **Aplicar, con efectos retroactivos de 4 años, los beneficios acordados por el Ayuntamiento el pasado 5 de diciembre sobre la tramitación del impuesto de plusvalía en los casos de daciones en pago y ejecuciones hipotecarias, plazo de tiempo que coincide con lo previsto para la prescripción de las deudas tributarias y con el inicio de la crisis económica.**
- **Aplicar las medidas urgentes de protección de las personas deudoras hipotecarias y aquellas aprobadas por el Ayuntamiento el pasado 5 de diciembre, sin que el Ayuntamiento renuncie a cobrar el impuesto de plusvalía cuando el sustituto obligado sea la entidad adjudicataria del bien inmueble según el Real Decreto Ley 6/2012.**
- **Concretar, por parte del Ayuntamiento, el alcance de la expresión *otros bienes suficientes para hacer frente a la deuda*, contenida en el acuerdo**

de la Comisión de Gobierno del pasado 5 de diciembre, de forma que queden excluidos, de aquella consideración, los bienes inembargables y los necesarios para vivir dignamente.

FUNCIÓN PÚBLICA

En el ámbito estatal, en el año 2012 se ha aprobado el Real Decreto Ley 20/2012, de Medidas de Fomento de la Competitividad, que ha introducido importantísimos cambios en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), con la incorporación de una serie de medidas restrictivas de derechos sociales para el personal del sector público, como la reducción del número de permisos, la eliminación de días adicionales de vacaciones por antigüedad o la capacidad de negociación colectiva.

En el ámbito local, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado el Proyecto Normativo del Reglamento que regula el sistema de ordenación de la ocupación pública municipal, y en estos momentos está siguiendo el trámite previsto para ser aprobado definitivamente. La normativa básica estatal, el EBEP, dispone que las relaciones de los puestos de trabajo y otros instrumentos organizativos similares son un instrumento técnico que permite realizar la ordenación del personal y tienen que contener, por lo menos, la denominación de los lugares de trabajo, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas a los que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Al mismo tiempo, también es útil para la carrera administrativa, la promoción profesional, el sistema retributivo, la selección, la provisión, la formación y la movilidad.

La elaboración de dicho instrumento organizativo es una asignatura pendiente del Ayuntamiento de Barcelona. El anterior informe de la Síndica de Greuges ya recomendaba ordenar la plantilla municipal para asegurar los medios personales que corresponden en función de las cargas de trabajo real y conseguir así una actuación administrativa más eficiente.

El Plenario del Consejo Municipal de 21 de diciembre de 2012 aprobó el Catálogo de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Barcelona, que simplifica ostensiblemente la estructura municipal. El mismo acuerdo establece un periodo de 6 meses para aprobar, mediante Decreto de Alcaldía, la adscripción de cada trabajador o trabajadora a los nuevos puestos de trabajo previstos. Dicho documento, junto con el Reglamento que regula el sistema de ordenación de la ocupación pública municipal, será la base de la ordenación de la estructura municipal y se ha elaborado sin el consenso de los sindicatos, lo que está generando recelos y desconfianza.

Por ello, la Síndica recomienda:

- Reforzar la eficiencia de la plantilla municipal a través de la creación de un diseño organizativo funcional que respete los derechos colectivos alcanzados.**

- **Actuar con el máximo rigor y total transparencia en los procesos selectivos de acceso a la función pública.**

4. PERSONAS

LOS SERVICIOS SOCIALES

a) Atención social personalizada

La consulta de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios sociales básicos se va diversificando en la medida que las prestaciones y servicios se van ampliando y las personas beneficiarias tienen perfiles diferentes.

Los cambios hacia un ordenamiento diferente de las prestaciones sociales plantean, a cada profesional, la disyuntiva entre la tramitación de recursos o la atención personalizada. Entendemos que ambos aspectos no deberían ser excluyentes, es decir, la gestión administrativa de los recursos con la utilización de herramientas administrativas, reglamentos, baremos y protocolos públicos que garanticen al ciudadano o ciudadana la máxima transparencia en el procedimiento administrativo común y la equidad en la asignación de los recursos públicos deberían ir siempre acompañadas de una actitud profesional de proximidad y escucha activa. Unos servicios sociales de calidad no se entenderían sin tener en cuenta esta doble vertiente.

Por dicho motivo, la Síndica recomienda:

- **Seguir realizando todos los esfuerzos posibles, tanto personales como económicos, para poder garantizar una atención social óptima a los usuarios y usuarias de los centros de servicios sociales.**
- **Garantizar el derecho de toda la ciudadanía una buena Administración, a través de la elaboración de protocolos de actuación municipal dotados de las garantías procedimentales previstas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.**

b) Acceso a los recursos básicos

La falta de respuesta de los departamentos de la Generalitat competentes en el programa de la renta mínima de inserción a la crisis ocasionada por el Decreto 384/2011 y el retraso en el pago de la RMI, así como la reducción de las personas beneficiarias de la RMI, está llevando a las familias, en el contexto actual de crisis, a una situación de pobreza muy preocupante. Nos consta que este año desde el Área de Calidad de Vida se han atendido necesidades básicas de usuarios y usuarias de servicios sociales, y el presupuesto se ha incrementado en un 8 % del global, lo que permite un aumento de la cobertura de las necesidades básicas de la ciudadanía.

Esta Sindicatura pide una respuesta de la Administración autonómica ante la situación creada a raíz del Decreto 384/2011 y apoya la propuesta de varias entidades sociales de impulsar el estudio de una renta garantizada de ciudadanía para aquellas personas y familias sin recursos con el fin de que se les asegura una vida digna (art. 24 EAC).

Hay que insistir de nuevo en que la externalización de servicios (de apoyo personal, de atención domiciliaria, de comidas, entre otras) no se puede basar en la delegación de responsabilidades de la Administración sino que requiere un control y una supervisión de las empresas externas muy esmerados por parte del personal técnico municipal, tal y como se ha expuesto en una queja vinculada a las viviendas con servicios para personas mayores.

Una de las demandas de ayudas económicas habituales en los servicios sociales básicos, después de las relativas al mantenimiento de la vivienda habitual, parece ser que es el acceso a los alimentos básicos. Este tema, según se nos informa, está siendo supervisado por la Administración con el fin de garantizar un acceso libre a los alimentos básicos a toda aquella persona que lo necesite, sin restricciones injustificadas porque esta es la norma legal.

Es preciso recordar que la satisfacción de las necesidades personales está establecida como prestación reglada y que la decisión administrativa puede ser recurrida ante los tribunales de la misma forma que cualquier otro acto administrativo; por lo tanto, es deseable, como mínimo, que sea consensuada entre el o la profesional y la persona solicitante, tal como ocurre con las prestaciones de la dependencia.

Por dicho motivo, la Síndica recomienda:

- **Estudiar la propuesta de varias entidades sociales de impulsar el estudio de una renta garantizada de ciudadanía para aquellas personas y familias sin recursos para que les asegure una vida digna, tal y como prevé el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, si procede, seguir dándole apoyo.**
- **Velar por la calidad de los servicios de atención domiciliaria y de comedor externalizados, evitar la delegación de responsabilidades de la Administración y ejercer un control y una supervisión de las empresas muy esmerados por parte del personal técnico municipal.**
- **Hacer difusión de la Cartera de Servicios y asegurar el acceso de los usuarios y usuarias a las prestaciones sociales básicas incluidas en la Cartera de Servicios Sociales.**

c) Personas sin hogar

La atención a las personas sin hogar, que, por lo que dicen las entidades sociales, está en crecimiento, no ha sido objeto este año de ninguna medida extraordinaria dirigida a cumplir el objetivo de un “Imagina un 2015 sin nadie en la calle”. Este objetivo se ve cada vez más inalcanzable si no se establece un plan con un presupuesto extraordinario y por buscar alternativas al hecho de dormir en la calle. La situación se va agravando en la calle y en los asentamientos sin ningún tipo de condiciones higiénicas ni de seguridad que acogen a personas solas o en familia. La intervención social preventiva con las personas que se quedan sin medios económicos y sociales debería ser prioritaria para evitar la cronificación y la aparición de enfermedades propias de la exclusión social.

La Síndica recomienda:

- Iniciar un abordaje extraordinario de la situación de las personas sin hogar que, muchas de ellas, duermen en la calle, con la propuesta de un plan específico de actuación que realice una radiografía completa del perfil y necesidades de dichas personas y busque alternativas idóneas a su situación para dar cumplimiento al Manifiesto “Imagina un 2015 sin nadie en la calle”.**

PROSTITUCIÓN

En los últimos años, el Ayuntamiento ha puesto en marcha actuaciones para evitar la negociación de clientes y prostitutas en la calle con el objetivo de conseguir la disminución de dicha práctica. Ni la modificación de la Ordenanza, en la que se endurecen las multas a las prostitutas y a los clientes, ni las inspecciones a los locales de determinadas zonas y el cierre de estos garantizan la desaparición de una actividad muy viva y arraigada en el Distrito de Ciutat Vella.

La complejidad del fenómeno, básicamente por su alegalidad, plantea la necesidad de estudiar medidas concretas que eviten que la oferta y la demanda de la prostitución se produzca en la calle, como ocurre en otras zonas de la ciudad, pero sin que ello comporte el enclaustramiento peligroso para las prostitutas.

La Síndica recomienda:

- Trabajar coordinadamente con el personal técnico municipal y las entidades sociales con el fin de buscar alternativas a la vigente normativa municipal que faciliten la solución de los problemas actuales, que eviten las negociaciones en el espacio público, la utilización de espacios en edificios de viviendas para ejercer la actividad y que garanticen los derechos de seguridad y salubridad de las personas que ejercen la prostitución.**

INMIGRACIÓN

La Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona (Ordenanza de Convivencia) está dotada de un componente asistencial ante determinadas conductas tipificadas y que están asociadas muy directamente a fenómenos de exclusión social, como pueden ser la mendicidad, la prostitución o la venta ambulante.

La Ordenanza recoge, de forma expresa, que algunas personas que realizan determinadas conductas tipificadas como incívicas sean reconducidas a los Servicios Sociales para la aplicación de medidas asistenciales en lugar de las de carácter punitivo. La aplicación de dichas medidas alternativas a la sanción, al mismo tiempo que da cumplimiento a la competencia municipal en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social recogida en el artículo 25.2.k de la Ley de Bases de Régimen Local, afirma la existencia de un vínculo muy directo entre la política de civismo y el área municipal de Servicios Sociales.

En concreto, por lo que se refiere al colectivo de personas infractoras del capítulo octavo relativo al comercio ambulante no autorizado de alimentos, bebidas y otros productos, la Disposición final cuarta de la Ordenanza dispone que en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor se elevará, al Consejo Municipal, para que sea aprobado, el Plan de reinserción social y laboral para las personas afectadas por la aplicación del capítulo octavo del Título II.

Para dar cumplimiento a la disposición de la Ordenanza, el Ayuntamiento de Barcelona, a través de Barcelona Activa, elaboró el anunciado Plan de Reinserción Social, que tenía como objetivo la articulación de diferentes acciones que permitieran establecer un itinerario personalizado de inserción laboral para las personas infractoras del capítulo octavo. Ahora bien, el mismo Plan dispone que en el caso de personas inmigradas en situación irregular no podrán participar en ninguno de los programas de políticas activas gestionados a través del Servicio de Ocupación de Cataluña y el Fondo Social Europeo.

Si partimos de la base de que la mayoría de las personas que ejercen la venta ambulante son extranjeras en situación administrativa irregular, se puede llegar a la conclusión de que el Plan de Reinserción Social diseñado no es útil para el colectivo más amplio de ciudadanos y ciudadanas a los cuales debería dirigirse.

A pesar del impedimento general, en el marco de otra actuación municipal, la del Programa “Retorno con éxito al Senegal”, la Sindicatura ha podido comprobar que se han diseñado programas de inserción laboral para las personas que se acogieron a él, y que eran extranjeras sin autorización administrativa de residencia ni de trabajo. La finalidad de dicho programa todavía vigente es que dichas personas puedan volver a su país voluntariamente con una expectativa real de trabajo.

Ahora se inicia un nuevo reto: el de diseñar políticas de inserción sociolaboral para el colectivo de ciudadanos y ciudadanas que no disponen de autorización administrativa de residencia ni de trabajo, y conseguir que, por la vía del arraigo social, puedan

obtener un trabajo que los dignifique sin la necesidad de tener que volver a sus países de origen si no lo desean.

Confiamos en que el nuevo Plan de Asentamiento dé frutos.

Por ello, la Síndica recomienda:

- **Concretar, a través del Plan de Asentamientos, acciones dirigidas a facilitar, a las personas extranjeras que actualmente ocupan naves industriales abandonadas, su regularización por la vía de arraigo social a través de la ocupación en cooperativas de trabajo y en empresas de inserción laboral.**

LA EDUCACIÓN

Atendiendo a las conclusiones de diferentes estudios realizados por instituciones de innegable prestigio, esta Sindicatura se hace eco de la afectación de la crisis económica en las familias de nuestra ciudad. Este hecho preocupa por la incidencia de las consecuencias de la crisis en la dinámica familiar y, por lo tanto, en la salud física y emocional de los niños y niñas y, en consecuencia, en su rendimiento escolar.

En esta línea, se considera básico promover una actuación transversal entre todos los servicios que atienden a la familia, con el fin de consolidar y aumentar, si es necesario, la coordinación entre la escuela y los servicios de salud y sociales para garantizar la igualdad de oportunidades y trabajar preventivamente con los hijos e hijas de familias con dificultades para evitar y detener las desigualdades sociales.

La guardería infantil, considerada por un gran número de profesionales una primera oportunidad para conseguir la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas de la ciudad, está pasando por un momento difícil que, demasiadas veces, se ha resuelto en algún municipio con el cierre del servicio. Un estudio detallado de las necesidades de cada barrio y la posterior planificación de los servicios educativos más necesarios para la primera infancia tiene que permitir que el gasto económico de estos se vea más como un clara inversión de futuro que no como un coste, en la medida que da respuesta a las necesidades y demandas de su población.

En el momento actual de alta vulnerabilidad social, esta Sindicatura considera que es muy necesario que la Administración municipal siga preservando la existencia de las becas vinculadas a la escolaridad en la guardería infantil, en el comedor escolar, en los libros de texto y en las actividades de ocio con el fin de que la infancia y la juventud no tengan que pagar las consecuencias de la crisis económica que afecta a la sociedad y, en especial, a las familias en situación de pobreza.

Por lo tanto, la Síndica recomienda:

- **Velar por la interrelación de los servicios sociales con las escuelas con el fin de prevenir las desigualdades sociales y reforzar los servicios de atención domiciliaria existentes, así como la presencia de educadores y educadoras sociales para realizar un seguimiento de las familias, en general, y de aquellas en riesgo, en particular.**
- **Completar la planificación de las guarderías infantiles en la ciudad a partir de un esmerado análisis de la demanda y la oferta con el fin de que el servicio pueda dar cobertura a todas las peticiones.**

DEPORTES

El artículo 120 de la Carta Municipal de Barcelona indica la responsabilidad municipal de promover y facilitar el acceso al deporte y su práctica individual y colectiva, como factor fundamental del desarrollo de la persona.

Barcelona es una ciudad con un fuerte compromiso con el deporte, y así lo ha demostrado al ser la primera ciudad europea en tener un Plan Estratégico del Deporte en el año 2011 que preveía, entre otras líneas de actuación, la de garantizar que el deporte llegara a todo el mundo, y la de dotar a la ciudad de equipamientos deportivos públicos integradores. En el año 2005, con la creación del Instituto Barcelona Deportes, el Ayuntamiento de Barcelona consolidó su compromiso con el deporte y con la difusión y el desarrollo de la actividad deportiva en la ciudad. Y el nuevo Plan Estratégico del Deporte 2012-2022 apunta en dicha línea.

Aun así, la actual situación económica y la disminución del presupuesto de las subvenciones a las entidades y de las bonificaciones de las tarifas de los centros deportivos están repercutiendo en las capas más desfavorecidas de la población, que no pueden asumir el coste de las nuevas cuotas y dejan de asistir a las actividades deportivas. Y sufren, así, una doble discriminación porque la actividad física y el deporte son elementos clave para la salud y la calidad de vida de las personas y también un elemento de socialización en integración importantes.

Para que no peligre la igualdad de oportunidades, el Ayuntamiento de Barcelona debería poder garantizar la sostenibilidad del sistema de deporte sin renunciar a la cohesión social a través de políticas que conjuguen la viabilidad económica, la deportiva y la función social del sistema deportivo, reconocida por el Consejo de Europa de Helsinki de diciembre de 1999 y en el anexo IV sobre el deporte del Consejo de Niza de diciembre de 2000.

La Síndica recomienda:

- **Hacer viables los programas de promoción del deporte como elementos inclusivo en ocasión de los acontecimientos de mayor prestigio social y rentabilidad económica.**
- **Considerar a las personas en paro y a los niños y niñas de familias en desventaja social, junto con las personas mayores, colectivos prioritarios de**

las políticas deportivas, y favorecer su participación en actividades deportivas, como instrumento de integración y cohesión social y como medio para la consecución de hábitos para una vida saludable y activa.

POR ÚLTIMO

La Síndica pide al Consejo Municipal Plenario de Barcelona:

Que tenga por presentado el presente informe, lo tome en consideración a los efectos que los órganos competentes en cada una de las materias enumeradas en este Título III puedan dar cumplida respuesta a las recomendaciones efectuadas, porque dichas recomendaciones son fruto de escuchas una a una a muchas personas, de forma personal y directa, y que se emiten con el fin de que los derechos humanos y las necesidades de la ciudadanía barcelonesa se pongan delante de cualquier otro interés económico, político o estético.

Y en especial al Gobierno municipal le pide:

1.º Que los órganos municipales competentes vean por que los informes que pide la Síndica, además de ser emitidos con una mayor diligencia, lo que este año ha mejorado, sean completos y den ejemplo de transparencia, especialmente los de servicios sociales y la Guardia Urbana, que en general son poco esclarecedores.

2.º Que esta institución sea entendida como colaboradora en la mejora de los servicios y en la atención a las personas. Y se den instrucciones para que todos los órganos faciliten la tarea de la Sindicatura de Greuges en su función de investigar las malas prácticas que aparecen en la Administración, y así poder dar cuenta al Gobierno para que se corrijan y se restablezca el derecho de los ciudadanos y ciudadanas en el caso de que haya sido vulnerado.

Título IV. CLASIFICACIÓN Y RELACIÓN DE LAS QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

QUEJAS 2012

TIPO DE TRAMITACIÓN	Total
Resoluciones	416
Asesoramiento técnico-jurídico	702
Actuaciones de oficio	19
TOTAL	1.137
Consultas y asesoramientos generales	774
TOTAL	1.911
PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS	3.230

CLASIFICACIÓN POR TEMAS (sobre 1.137)

TERRITORIO Y HÁBITAT	Número de quejas	Porcentajes
Vivienda digna	80	33,19 %
Urbanismo y ciudad	73	30,29 %
Medio ambiente	88	36,51 %
TOTAL	241	100 %
CALLE Y CONVIVENCIA	Número de quejas	Porcentajes
Transporte público y circulación	336	69,42 %
Libertad cívica y seguridad ciudadana	85	17,56 %
Accesibilidad y movilidad personal	21	4,33 %
Uso y mantenimiento del espacio público	42	8,67 %
TOTAL	484	100 %
BUENA ADMINISTRACIÓN	Número de quejas	Porcentajes
Atención al público y participación ciudadana	51	25,50 %
Procedimientos administrativos	52	26,00 %
Actividad económica y hacienda municipal	86	43,00 %
Función pública	11	5,50 %
TOTAL	200	100 %
PERSONAS Y SOCIEDAD	Número de quejas	Porcentajes
Servicios sociales	63	47,01 %
Ciudadanía, vecindad e inmigración	26	19,40 %
Salud	18	13,43 %
Educación y deporte	27	20,14 %
TOTAL	134	100 %
OTROS	78	

EXPEDIENTES CERRADOS CON DECISIÓN		
DECISIÓN	Número de expedientes	Porcentajes
Estimados	167	38,74 %
Estimados en parte	94	21,80 %
Desestimados	151	35,03 %
Desistidos, sobreseídos y cerrados	19	4,40 %
TOTAL	431	

EXPEDIENTES EN TRÁMITE	175
------------------------	-----

QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN EL DISTRITO DE RESIDENCIA

DISTRITO	Número de quejas	Porcentajes
Ciutat Vella	124	10,90 %
Eixample	175	15,39 %
Sants-Montjuïc	117	10,29 %
Les Corts	35	3,07 %
Sarrià - Sant Gervasi	42	3,69 %
Gràcia	63	5,54 %
Horta-Guinardó	45	3,95 %
Nou Barris	74	6,50 %
Sant Andreu	41	3,60 %
Sant Martí	98	8,61 %
Otros municipios	149	13,10 %
Sin identificar	174	15,30 %

ÓRGANO AFECTADO

Distrito de Ciutat Vella	50	4,39 %
Distrito de l'Eixample	45	3,95 %
Distrito de Sants-Montjuïc	46	4,04 %
Distrito de les Corts	7	0,61 %
Distrito de Sarrià - Sant Gervasi	13	1,14 %
Distrito de Gràcia	17	1,49 %
Distrito d'Horta-Guinardó	13	1,14 %
Distrito de Nou Barris	14	1,23 %
Distrito de Sant Andreu	13	1,14 %
Distrito de Sant Martí	23	2,02 %
Instituto Municipal de Personas con Discapacidad	4	0,35 %
Instituto Municipal de Parques y Jardines	7	0,61 %
Instituto Municipal de Cultura	3	0,26 %
Instituto Municipal de Educación	5	0,43 %
Instituto Municipal de Hacienda	194	17,06 %
Instituto Municipal de Mercados	1	0,08 %
Instituto Barcelona Deportes	6	0,52 %
Instituto Municipal del Paisaje Urbano	2	0,17 %
Instituto Municipal de Servicios Sociales	25	2,19 %
Instituto Municipal de Urbanismo	1	0,08 %
Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria	1	0,08 %
Patronato Municipal de la Vivienda	7	0,61 %
Sector de Movilidad	151	13,28 %

Sector de Seguridad y Movilidad	72	6,33 %
Sector de Servicios Generales	28	2,46 %
Sector de Acción Social y Ciudadanía	19	1,67 %
Sector de Medio Ambiente	17	1,49 %
Sector de Urbanismo	7	0,61 %
Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes	4	0,35 %
Agencia de Salud Pública	1	0,08 %
Alcaldía	4	0,35 %
Autoridad Metropolitana del Transporte	13	1,14 %
Entidad Metropolitana del Transporte	1	0,08 %
Barcelona Activa	1	0,08 %
Barcelona Gestión Urbanística	2	0,17 %
BCN de Infraestructuras Municipales (BIM)	2	0,17 %
BCN de Servicios Municipales (B:SM)	9	0,79 %
Consorcio de Educación	7	0,61 %
Consorcio Sanitario	4	0,35 %
Entidad Metropolitana del Transporte	1	0,08 %
Fomento de Ciutat Vella	2	0,17 %
Información y Comunicación de Barcelona	16	1,40 %
Pro Nou Barris	1	0,08 %
Trambaix	1	0,08 %
Transportes Metropolitanos de Barcelona	41	3,60 %
Consorcio de la Vivienda	56	4,92 %
Consorcio de Servicios Sociales	2	0,17 %
Junta Arbitral de Consumo	3	0,26 %
Servicios Funerarios y Cementerios	4	0,35 %
Otras entidades	13	1,14 %
No competenciales	159	13,98 %

COMPARATIVA DE QUEJAS 2010-2011-2012

TIPO DE TRAMITACIÓN	2010	2011	2012
Resoluciones	362	476	416
Asesoramiento técnico-jurídico	449	571	702
Actuaciones de oficio	12	23	19
TOTAL	823	1.070	1.137
Consultas generales	690	706	774
TOTAL	1.513	1.776	1.911
Personas que subscriben las quejas	1.780	2.346	3.230





